

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

3. Juli 2014(*)

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Art. 4 Abs. 1 Buchst a dritter Gedankenstrich, Abs. 2 zweiter Gedankenstrich und Abs. 6 – Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates betreffend die Aufnahme von Verhandlungen für ein internationales Abkommen – Ausnahmen vom Recht auf Zugang – Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen – Schutz der Rechtsberatung – Entscheidung über die teilweise Verweigerung des Zugangs“

In der Rechtssache C-350/12 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 17. Juli 2012,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch P. Berman, B. Driessen und C. Fekete als Bevollmächtigte,

Kläger,

andere Verfahrensbeteiligte:

Sophie in 't Veld, Prozessbevollmächtigte: O. Brouwer, E. Raedts und J. Blockx, advocaten,

Klägerin im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch N. Lorenz und N. Görlitz als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

Europäische Kommission, vertreten durch B. Smulders und P. Costa de Oliveira als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), der Richter A. Borg Barthet und E. Levits, der Richterin M. Berger sowie des Richters S. Rodin,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Oktober 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 13. Februar 2014

folgendes

Urteil

- 1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat der Europäischen Union die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union In 't Veld/Rat (T-529/09, EU:T:2012:215, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem dieses die Entscheidung des Rates vom 29. Oktober 2009, Frau in 't Veld den vollständigen Zugang zu einem Dokument zu verweigern, das das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates betreffend eine Empfehlung der Kommission an den Rat zur Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika für ein internationales Abkommen über die Bereitstellung von Zahlungsverkehrsdaten an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung enthält (im Folgenden: streitige Entscheidung), teilweise für nichtig erklärt hat.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Die Erwägungsgründe 2, 4 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) lauten:

„(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

...

- (4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

...

- (11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.“

- 3 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Ziel dieser Verordnung ist:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe‘ genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

...“

4 Art. 2 Abs. 3 der Verordnung lautet:

„Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.“

5 Art. 4 Abs. 1, 2 und 6 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

...

– die internationalen Beziehungen,

...

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

– ... der Rechtsberatung,

...

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

6 Frau in 't Veld, Mitglied des Europäischen Parlaments, beantragte am 28. Juli 2009 gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zum Dokument Nr. 11897/09 vom 9. Juli 2009, das ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu einer „Empfehlung der Kommission an den Rat betreffend die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika für ein internationales Abkommen über die Zurverfügungstellung von Daten über den Zahlungsverkehr an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung des

Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung“ (im Folgenden: beabsichtigtes Abkommen) enthält.

- 7 Mit der streitigen Entscheidung bewilligte der Rat nur teilweisen Zugang zu diesem Dokument, verweigerte jedoch unter Berufung auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich und Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz der internationalen Beziehungen bzw. der Rechtsberatung den vollständigen Zugang.
- 8 In dieser Entscheidung führte der Rat zum einen aus, dass „[d]ie Verbreitung des Dokuments [Nr. 11897/09] der Öffentlichkeit Informationen in Bezug auf einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens ... zur Kenntnis bringen würde und daher einen nachteiligen Einfluss auf die Verhandlungsposition der [Union] haben und auch dem Vertrauensklima bei den laufenden Verhandlungen schaden würde“. Weiter führte der Rat aus, dass „[d]ie Verbreitung des Dokuments der anderen Partei ... Einzelheiten über den Standpunkt, den die [Union] bei den Verhandlungen einnehmen sollte, enthüllen könnte, die – falls das Rechtsgutachten kritisch wäre – dazu ausgenutzt werden könnten, die Verhandlungsposition der [Union] zu schwächen“.
- 9 Zum anderen führte der Rat aus, dass das Dokument Nr. 11897/09 „ein Rechtsgutachten über die Rechtsgrundlage und die jeweiligen Zuständigkeiten der [Union] sowie der Europäischen Gemeinschaft für den Abschluss des Abkommens“ enthalte und „[d]ieses sensible Thema, das Einfluss auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments beim Abschluss des Abkommens hat, ... Gegenstand abweichender Standpunkte der Organe“ sei. Unter diesen Umständen „[würde] [d]ie Verbreitung des Inhalts des Dokuments [Nr. 11897/09] den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigen, da sie ein internes Gutachten des Juristischen Dienstes offenlegen würde, das nur für die Mitglieder des Rates im Kontext der vorbereitenden Erörterungen im Rat zum [beabsichtigten] Abkommen bestimmt ist“. Ferner führte der Rat aus, „dass der Schutz des internen Rechtsgutachtens zum Entwurf eines internationalen Abkommens ... Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung hat“.

Angefochtenes Urteil und Vorbringen der Parteien

- 10 Am 31. Dezember 2009 erhob Frau in 't Veld Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung, die sie auf vier Gründe stützte.
- 11 Mit den ersten beiden Gründen dieser Klage wurde ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich und Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt. Mit dem dritten Grund, auf den die Klage gestützt wurde, wurde ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 dieser Verordnung in Bezug auf den teilweisen Zugang zu den Dokumenten des Organs geltend gemacht. Mit dem vierten Klagegrund wurde eine Verletzung der Begründungspflicht gerügt.
- 12 Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht dem ersten Klagegrund von Frau in 't Veld teilweise und dem zweiten Klagegrund insgesamt stattgegeben. Da die beiden ersten Gründe als stichhaltig betrachtet worden sind, hat das Gericht auch dem dritten Klagegrund stattgegeben. Der vierte Klagegrund ist zurückgewiesen worden. Auf dieser Grundlage hat das Gericht die streitige Entscheidung teilweise für nichtig erklärt.
- 13 Am 24. Juli 2012 hat der Rat das vorliegende Rechtsmittel eingelegt, mit dem er, unterstützt durch die Kommission, beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben, endgültig über die

Fragen, die Gegenstand des Rechtsmittels sind, zu entscheiden und Frau in 't Veld die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

- 14 Frau in 't Veld, unterstützt durch das Europäische Parlament, beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

- 15 Mit seinem Rechtsmittel rügt der Rat, dass das Gericht zwei Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001, die den Zugang zu den Dokumenten der Organe beschränkten, verletzt habe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich dieser Verordnung gerügt, der den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen betrifft, und mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung gerügt, der eine Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung vorsieht.

Zum ersten Rechtsmittelgrund, Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

Angefochtenes Urteil

- 16 Zum ersten Grund, auf den Frau in 't Veld ihre Nichtigkeitsklage gestützt hatte (Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001), hat das Gericht in den Rn. 24 und 25 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die vom Organ in Anwendung dieser Bestimmung zu treffende Entscheidung komplex und heikel sei und einen besonderen Grad an Sorgfalt vor allem in Hinblick auf die ganz besonders sensible und spezifische Natur des geschützten Interesses erfordere und dass daher der Erlass einer solchen Entscheidung ein weites Ermessen erfordere, so dass sich die Kontrolle durch das Gericht auf die Prüfung beschränken müsse, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden seien, der Sachverhalt zutreffe, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen sei und kein Ermessensmissbrauch vorliege.
- 17 In Rn. 26 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass sich das Gutachten, zu dem der Zugang beantragt worden sei, im Wesentlichen auf die Rechtsgrundlage der Entscheidung des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Union für das beabsichtigte Abkommen bezogen habe. Das Gericht hat daher in Rn. 30 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass zu prüfen sei, ob der Rat dargetan habe, dass der Zugang zu den nicht verbreiteten Teilen des Dokuments Nr. 11897/09 das in Rede stehende öffentliche Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könne.
- 18 Zu diesem Zweck hat das Gericht die beiden vom Rat für die Darlegung des Risikos einer solchen Beeinträchtigung vorgetragenen Gründe geprüft. In Bezug auf den Grund, wonach die Verbreitung Informationen über einige Bestimmungen des beabsichtigten Abkommens der Öffentlichkeit hätte zugänglich machen können, was dem Vertrauensklima bei den laufenden Verhandlungen schade, hat das Gericht in den Rn. 35 bis 39 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass der Rat zu Recht mit dieser Begründung den Zugang zu den Teilen des Dokuments Nr. 11897/09 verweigert habe, in denen der spezifische Inhalt des beabsichtigten Abkommens untersucht worden sei, was die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele enthüllen könne.
- 19 Zu dem Grund, wonach die Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 der anderen Verhandlungsseite Einzelheiten über den Standpunkt, den die Union in den Verhandlungen

einnehmen sollte (insbesondere in Bezug auf die Wahl der Rechtsgrundlage für das beabsichtigte Abkommen), enthüllen könne, die – falls das Rechtsgutachten kritisch wäre – dazu ausgenutzt werden könnten, die Verhandlungsposition der Union zu schwächen, hat das Gericht in Rn. 46 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sich aus der Gefahr der Verbreitung der in den Organen zur Rechtsgrundlage vertretenen Standpunkte für den Abschluss eines künftigen Abkommens nicht schon ohne Weiteres eine Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen ergebe.

- 20 Hierzu das Gericht in den Rn. 47 bis 50 des angefochtenen Urteils zunächst ausgeführt, dass die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage sowohl für die interne als auch für die internationale Tätigkeit der Union verfassungsrechtliche Bedeutung habe und dass eine solche Wahl nicht allein auf der Überzeugung des Verfassers eines Rechtsakts beruhen dürfe, sondern sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen müsse, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehörten. Da diese Wahl keinem Ermessen des Organs unterliege, könnten eventuell unterschiedliche Ansichten hierzu folglich nicht unterschiedlichen Ansichten der Organe in Bezug auf die Einzelheiten des Inhalts des Abkommens gleichgestellt werden. Daher lasse die bloße Befürchtung, dass verbreitet werde, dass innerhalb der Organe eine unterschiedliche Ansicht zur Rechtsgrundlage einer Entscheidung bestehe, die zur Eröffnung von Verhandlungen im Namen der Union ermächtige, nicht schon den Schluss zu, dass das geschützte öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt werden könnte.
- 21 Weiter hat das Gericht im Hinblick auf ein von der Kommission hierzu vorgetragenes Argument in den Rn. 52 und 53 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Verbreitung eines Dokuments, in dem das Bestehen eines Zweifels bezüglich der Wahl der Rechtsgrundlage für den Abschluss des beabsichtigten Abkommens erwähnt werde, nicht ohne Weiteres eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit der Union als Partnerin der Verhandlungen für dieses Abkommen hervorrufen könne. Eine Unsicherheit über die Natur der Zuständigkeit der Union könne nämlich nur noch verstärkt werden, wenn es keine vorherige objektive Erörterung zwischen den betroffenen Organen über die Rechtsgrundlage der beabsichtigten Handlung gebe.
- 22 Sodann hat das Gericht in Rn. 54 des angefochtenen Urteils darauf hingewiesen, dass es im Unionsrecht ein Verfahren gebe, das zu dem für den Sachverhalt maßgeblichen Zeitpunkt in Art. 300 Abs. 6 EG geregelt gewesen sei und gerade Verwicklungen sowohl auf der Unionsebene als auch im Völkerrecht vermeiden solle, die aufgrund einer falschen Wahl der Rechtsgrundlage entstehen könnten.
- 23 In diesem Zusammenhang hat das Gericht in den Rn. 55 und 56 des angefochtenen Urteils hervorgehoben, dass das Bestehen unterschiedlicher Ansichten zur Rechtsgrundlage des beabsichtigten Abkommens zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung öffentlich bekannt gewesen sei, da eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. September 2009 zu dem beabsichtigten Abkommen das Bestehen solcher unterschiedlicher Ansichten festgestellt habe.
- 24 Schließlich hat das Gericht in Rn. 57 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass der Rat unter Berufung auf die Ausnahme für den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen auch darauf verweise, dass das Gutachten seines Juristischen Dienstes einige Punkte des Entwurfs der Verhandlungsrichtlinien behandle, deren Kenntnis von der anderen Verhandlungspartei hätte ausgenutzt werden können. Das Gericht hat entschieden, dass diese Erwägung zwar hinreichend sei, um die Gefahr einer Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen darzutun,

die fragliche Ausnahme jedoch nur die Teile des Dokuments Nr. 11897/09 rechtfertige, die sich auf den Inhalt der Verhandlungsrichtlinien bezögen.

- 25 In den Rn. 58 bis 60 des angefochtenen Urteils hat das Gericht aus den vorhergehenden Ausführungen geschlossen, dass der Rat, abgesehen von den Teilen des Dokuments Nr. 11897/09, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien bezögen und geeignet seien, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen, nicht dargetan habe, wie der erweiterte Zugang zu diesem Dokument konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt hätte.
- 26 Infolgedessen hat das Gericht dem ersten Grund, auf den Frau in 't Veld ihre Nichtigkeitsklage gestützt hatte, teilweise stattgegeben.

Vorbringen der Parteien

- 27 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt der Rat einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001; dieser Grund besteht aus zwei Teilen.
- 28 Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes macht der Rat, unterstützt durch die Kommission, geltend, dass das Gericht diese Bestimmung durch die Feststellung verkannt habe, dass ein Streit über die Rechtsgrundlage des Rechtsakts der Union über den Abschluss eines internationalen Abkommens das Interesse der Union im Hinblick auf die internationalen Beziehungen nicht beeinträchtigen könne.
- 29 Da nämlich die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union bestimme, welches Verfahren für dessen Erlass anzuwenden sei, wirke sie sich unbestreitbar auch auf die ausgewogene Verteilung der Befugnisse zwischen den Organen aus. Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die anwendbare Rechtsgrundlage besäßen daher bereits ihrer Natur nach eine sehr große politische Bedeutung und seien die Quelle möglicher Rechtsstreitigkeiten.
- 30 Unter Berufung auf das Urteil Kommission/Rat (22/70, EU:C:1971:32) sowie die Gutachten 1/75 (EU:C:1975:145) und 2/00 (EU:C:2001:664) macht der Rat geltend, dass die Frage der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union, der sich auf den Abschluss eines internationalen Abkommens beziehe, wesentliche Bedeutung für die Stellung der Union im Rahmen der Verhandlungen über ein solches Abkommen habe, da die Unsicherheit in Bezug auf die Bestimmung der Rechtsgrundlage nachteilige Auswirkungen auf diese Verhandlungen habe.
- 31 Zum einen könnten die Verhandlungspartner der Union nämlich abweichende Ansichten zwischen den Organen zum Nachteil der Union ausnutzen. Zum anderen hätte ein Zweifel an der rechtlichen Fähigkeit eines Organs, die Verhandlungen zu führen, Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und die Legitimität der Union in internationalen Verhandlungen und würde dessen Fähigkeit, die Verhandlungen erfolgreich abzuschließen, gefährden.
- 32 Der Verweis auf Art. 300 Abs. 6 EG sei völlig unmaßgeblich. Zum einen habe im vorliegenden Fall kein Organ von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zum anderen mindere der Umstand, dass dieses Verfahren möglich sei, keineswegs den Schaden, der durch die Verbreitung eines Rechtsgutachtens entstehe, das sich auf eine streitige Rechtsgrundlage beziehe.
- 33 Ferner habe die Entschließung des Parlaments vom 17. September 2009, die das Gericht anführe und die mehrere Monate nach der Abfassung des Dokuments Nr. 11897/09

ergangen sei, den Inhalt der Meinungsverschiedenheiten in rechtswidriger Weise offengelegt, da diese Information vom Rat niemals gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 verbreitet worden sei. Unter diesen Umständen sei das Gericht nicht berechtigt gewesen, seine Entscheidung u. a. darauf zu stützen, dass das Europäische Parlament die Information öffentlich zugänglich gemacht habe, und jedes andere Ergebnis laufe darauf hinaus, eine unter Verstoß gegen die Art. 6 bis 8 dieser Verordnung erfolgte Verbreitung zu legitimieren. Auf alle Fälle beschränke sich diese Entschließung darauf, bekannt zu machen, dass die Organe unterschiedliche Standpunkte verträten, was nicht bedeute, dass das gesamte in Rede stehende Gutachten öffentlich zugänglich geworden sei.

- 34 Dagegen macht Frau in 't Veld, unterstützt durch das Europäische Parlament, geltend, dass sich das Vorbringen des Rates auf eine falsche Auslegung des angefochtenen Urteils stütze, da das Gericht nicht festgestellt habe, dass die Uneinigkeit über die Rechtsgrundlage eines internationalen Abkommens niemals das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigen könne. Tatsächlich habe das Gericht nur ausgeführt, dass eine solche Meinungsverschiedenheit nicht ohne Weiteres dafür ausreiche, auf eine Beeinträchtigung dieses Interesses schließen zu können.
- 35 Dieser Fehler in der Prämisse der Überlegungen des Rates mache sein Vorbringen zur Stützung des ersten Teils des ersten Grundes unschlüssig.
- 36 Auf alle Fälle sei dieses Vorbringen nicht begründet. Zwar könne nämlich die Entscheidung eines Organs, auf einer falschen Grundlage tätig zu werden, tatsächlich die internationalen Beziehungen der Union beeinträchtigen, doch habe die Verbreitung eines Gutachtens dieses Organs über die Rechtsgrundlage der Verhandlungen in dieser Hinsicht keinen Einfluss.
- 37 Die Wahl der Rechtsgrundlage sei eine rein interne Frage, so dass es zweifelhaft erscheine, dass die Verhandlungspartner der Union die Unsicherheiten in Bezug auf diese Wahl dazu benutzen könnten, ein besseres Abkommen zu erzielen. Die Verhandlungspartner der Union hätten vielmehr grundsätzlich Interesse daran, sich dessen zu vergewissern, dass das beabsichtigte internationale Abkommen auf einer Rechtsgrundlage geschlossen werde, die die Gefahr, dass es, auch wegen fehlender Zuständigkeit der Organe zur Vertretung der Parteien, angefochten werde, so gering wie möglich halte. Auch könne die Glaubwürdigkeit der Union in den Verhandlungen nur durch die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage und nicht durch die Erörterungen in Bezug auf diese Wahl gefährdet werden.
- 38 Was schließlich die Entschließung des Parlaments vom 17. September 2009 angehe, habe sich das Gericht darauf nur insoweit bezogen, als diese nicht den Inhalt, sondern das Bestehen von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für die Führung solcher Verhandlungen bestätigt habe, was öffentlich bekannt gewesen und auch in der streitigen Entscheidung selbst angeführt worden sei.
- 39 Mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht der Rat, unterstützt durch die Kommission, geltend, dass die Organe, wenn sie sich zur Rechtfertigung einer Entscheidung über den Zugang zu einem Dokument auf eine der in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen stützten, dabei über einen weiten Ermessensspielraum verfügten, so dass die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung durch das Gericht beschränkt sein müsse.
- 40 Im vorliegenden Fall habe das Gericht jedoch eine vollständige Kontrolle der streitigen Entscheidung vorgenommen. Insbesondere habe es in Rn. 58 des angefochtenen Urteils ausdrücklich festgestellt, dass „der Rat ... nicht dargetan hat, wie der erweiterte Zugang [zum Dokument Nr. 11897/09] konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse im Bereich

internationaler Beziehungen beeinträchtigt hätte“. Dieser Satz, insbesondere die Worte „konkret und tatsächlich“, belege, dass sich das Gericht nicht damit begnügt habe, die sachliche Richtigkeit der Tatsachen und das Fehlen eines offensichtlichen Irrtums bei der Tatsachenbeurteilung zu prüfen, sondern vom Rat verlangt habe, zu beweisen, dass die Verbreitung dieses Dokuments einen Schaden verursachen würde.

- 41 Frau in 't Veld, unterstützt durch das Europäische Parlament, tritt diesem Vorbringen damit entgegen, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs von dem betreffenden Organ den Nachweis verlange, dass die Verbreitung eines Dokuments, zu dem der Zugang verweigert werde, konkret und tatsächlich eines der durch Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigen würde. Das Gericht habe sich darauf beschränkt, die beiden Argumente zu prüfen, mit denen der Rat und die Kommission die Nichtverbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 zu rechtfertigen gesucht hätten, ohne den Ermessensspielraum des Rates zu verletzen, da das Vorbringen dieser Organe sich auf offenkundige Ermessensfehler beziehe, die das Gericht im Rahmen einer beschränkten Nachprüfung kontrollieren dürfe. Da das Gericht somit weder den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens noch die Verhandlungsrichtlinien beurteilt habe, habe es auch nicht seine eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen des Rates gesetzt.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 42 Zum ersten Teil des ersten Grundes, auf den der Rat sein Rechtsmittel stützt, ist festzustellen, dass dieser auf einer falschen Auslegung des angefochtenen Urteils beruht.
- 43 Entgegen dem, was sich aus dem Vorbringen des Rates und der Kommission ableiten lässt, hat das Gericht nämlich keineswegs ausgeschlossen, dass die Offenlegung einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Organen über die Wahl der Rechtsgrundlage für die Ermächtigung eines Organs, ein internationales Abkommen im Namen der Union abzuschließen, das durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse beeinträchtigen könnte.
- 44 Das Gericht hat im Gegenteil in Rn. 46 des angefochtenen Urteils zunächst nur ausgeführt, dass sich aus der Gefahr der Verbreitung der in den Organen zur Wahl der Rechtsgrundlage vertretenen Standpunkte nicht schon ohne Weiteres eine Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen ergebe. Sodann hat es in Rn. 50 dieses Urteils festgestellt, dass die bloße Befürchtung, dass verbreitet werde, dass innerhalb der Organe eine unterschiedliche Ansicht zur Rechtsgrundlage einer Entscheidung, die zur Eröffnung von Verhandlungen im Namen der Union ermächtige, bestehe, nicht schon den Schluss zulasse, dass das geschützte öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt werden könnte. Schließlich hat es in Rn. 52 dieses Urteils ausgeschlossen, dass bei einer juristischen Erörterung des Umfangs der institutionellen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der internationalen Tätigkeit der Union eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit der Union bei den Verhandlungen über ein internationales Abkommen angenommen werden könne.
- 45 Eine solche Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ist nicht rechtsfehlerhaft.
- 46 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe gewähren soll (Urteil Rat/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 47 Dieses Recht unterliegt zwar gleichwohl Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Insbesondere sieht diese Verordnung im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 ein System von Ausnahmen vor, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern können, falls durch dessen Verbreitung eines der mit dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigt würde (Urteil Rat/Access Info Europe, EU:C:2013:671, Rn 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Da solche Ausnahmen vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, sind sie aber eng auszulegen und anzuwenden (Urteil Rat/Access Info Europe, EU:C:2013:671, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Wie aus dem angefochtenen Urteil hervorgeht, stellt das Dokument Nr. 11897/09 ein Gutachten des juristischen Dienstes des Rates dar, das im Hinblick auf den Erlass der Entscheidung dieses Organs über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Union für das beabsichtigte Abkommen erstellt wurde.
- 50 Frau in 't Veld bestreitet im Übrigen nicht, dass die Ausnahme vom Zugangsrecht im Zusammenhang mit dem Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen der Union auf ein solches Dokument Anwendung finden kann.
- 51 Der bloße Umstand, dass ein Dokument ein durch eine Ausnahme im Sinne von Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschütztes Interesse betrifft, kann jedoch nicht für die Anwendung dieser Verordnung ausreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 116).
- 52 Beschließt ein Organ, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, zu dem bei ihm Zugang beantragt wurde, muss es nämlich zum einen grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm in Anspruch genommene Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (Urteil Rat/Access Info Europe, EU:C:2013:671, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Zum anderen muss ein Organ bei der Anwendung einer der Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System (Urteil Rat/Access Info Europe, EU:C:2013:671, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 54 Wie sich aus Rn. 7 des angefochtenen Urteils ergibt, hat der Rat in der streitigen Entscheidung jedoch nichts ausgeführt, um darzutun, inwiefern der Zugang zum Dokument Nr. 11897/09 die Gefahr mit sich bringt, konkret und tatsächlich das durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse zu beeinträchtigen.
- 55 Außerdem ist das Vorbringen des Rates auch nicht geeignet, darzutun, dass die Begründung des Gerichts in Bezug auf die Auslegung dieser Bestimmung rechtsfehlerhaft wäre.

- 56 Erstens lässt sich nämlich der vom Rat angeführten Rechtsprechung keine allgemeine Regel entnehmen, wonach die Enthüllung des Bestehens einer Meinungsverschiedenheit zwischen Organen in Bezug auf die Rechtsgrundlage, mit der eines von ihnen ermächtigt werden soll, Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Abkommens zu eröffnen, und somit auf die Bestimmung des zu diesem Zweck geeigneten Rechtsakts der Union als solche das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen der Union beeinträchtigen würde.
- 57 Erstens hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Rat (EU:C:1971:32, Rn. 86) ausgeführt, dass es möglicherweise den Erfolg der Verhandlungen gefährden könnte, wenn Drittstaaten in einem fortgeschrittenen Stadium der Verhandlungen über ein internationales Abkommen mit einer neuen Zuständigkeitsverteilung in der Union konfrontiert würden. Ein solcher Sachverhalt entspricht jedoch nicht demjenigen der Enthüllung allenfalls einer Meinungsverschiedenheit zwischen Organen über die Rechtsgrundlage einer Entscheidung betreffend die Ermächtigung zu Verhandlungen über ein internationales Abkommen. Er bedeutet auch nicht, dass die betreffende Entscheidung deshalb für ungültig erklärt werden müsste.
- 58 Sodann hat der Gerichtshof im Gutachten 1/75 (EU:C:1975:145) die internationalen Verwicklungen angeführt, die eine gerichtliche Entscheidung hervorrufen könnte, mit der ein Abkommen wegen seines Inhalts oder der Form seines Zustandekommens für mit dem Vertrag unvereinbar erklärt würde. Schließlich hat der Gerichtshof im Gutachten 2/00 (EU:C:2001:664, Rn. 5 und 6) ausgeführt, dass die Heranziehung einer falschen Rechtsgrundlage zur Ungültigkeit des Abschlussakts selbst führen kann und dass dies sowohl auf Unionsebene als auch in der Völkerrechtsordnung zu Verwicklungen führen kann. Die Erwägungen des Gerichtshofs im Rahmen dieser Gutachten gehören in den Kontext der Untersuchung des Zieles des in Art. 300 Abs. 6 EG (jetzt Art. 218 Abs. 11 AEUV) geregelten Verfahrens. Im vorliegenden Fall haben die Parteien den Gerichtshof nicht nur nicht vor dem Abschluss des beabsichtigten Abkommens angerufen, sondern es wurde auch keineswegs die Gefahr erörtert, dass die Entscheidung des Rates über die Aufnahme der Verhandlungen Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung sein könnte, durch die sie für mit den Verträgen unvereinbar erklärt würde.
- 59 Zweitens hat der Verweis des Gerichts in Rn. 54 des angefochtenen Urteils auf das in Art. 300 Abs. 6 geregelte Verfahren nur beschreibenden Charakter. Ein solcher Verweis muss offenkundig als Hinweis darauf verstanden werden, dass der Vertrag selbst ein gerichtliches Verfahren vorsieht, das die Rechtsfragen zum Gegenstand hat, die mit der Rechtsgrundlage einer Entscheidung über den Abschluss eines internationalen Abkommens verknüpft sein können, und das vor der Unterzeichnung des Abkommens und öffentlich stattfindet, was es erlaubt, jede Vermutung auszuschließen, dass eine öffentlich verbreitete Erörterung in Bezug auf die richtige Rechtsgrundlage einer solchen Entscheidung systematisch eine konkrete und tatsächliche Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen darstellen könnte.
- 60 Drittens und letztens hat das Gericht im Rahmen seiner Beurteilung des Vorliegens der Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses in Rn. 55 des angefochtenen Urteils zu Recht berücksichtigt, dass der wesentliche Inhalt des Dokuments Nr. 11897/09 in einer Entschließung des Parlaments öffentlich bekannt gemacht worden war. Im Rahmen einer solchen Beurteilung, die die Gefahr zum Gegenstand hat, dass die Freigabe eines Dokuments dem durch Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interesse schaden könnte, ist der Umstand, dass die vorherige Freigabe nicht im Eingang mit dieser Verordnung stand, unerheblich, da die Konsequenzen aus einer solchen Rechtswidrigkeit

gegebenenfalls im Rahmen anderer in den Verträgen vorgesehener Rechtsbehelfe gezogen werden müssen.

- 61 Nach alledem ist der erste Teil des ersten Grundes, auf den der Rat sein Rechtsmittel stützt, unbegründet.
- 62 Mit dem zweiten Teil dieses Grundes rügt der Rat, dass das Gericht zu Unrecht eine vollständige Kontrolle der Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung vorgenommen habe, obwohl es sich mit einer beschränkten Kontrolle hätte begnügen müssen, wie sich dies aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe.
- 63 In diesem Zusammenhang trifft es zwar zu, dass dem Rat in Bezug auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung des Rates, mit der der Öffentlichkeit aufgrund einer der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen der Zugang zu einem Dokument verweigert wird, ein weites Ermessen bei der Feststellung zuzugestehen ist, ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von diesen Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche fallen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung durch den Unionsrichter muss sich folglich auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt (Urteil Sison/Rat, C-266/05 P, EU:C:2007:75, Rn. 34).
- 64 Verweigert jedoch das betreffende Organ den Zugang zu einem Dokument, dessen Freigabe eines der durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a geschützten Interessen beeinträchtigen würde, bleibt dieses Organ, wie in Rn. 52 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, verpflichtet, zu erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm in Anspruch genommene Ausnahme nach dieser Bestimmung geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte; die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein.
- 65 In Rn. 58 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass der Rat, abgesehen von den Teilen des Dokuments Nr. 11897/09, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien beziehen und geeignet sind, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen, nicht dargetan hat, wie der erweiterte Zugang zu diesem Dokument konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse im Bereich internationaler Beziehungen beeinträchtigt hätte.
- 66 In diesem Zusammenhang hat sich das Gericht damit begnügt, die diesbezügliche Begründung der streitigen Entscheidung zu prüfen. Es hat nämlich zunächst in Rn. 41 des angefochtenen Urteils ausgeführt, der Rat sei der Ansicht, dass diese Entscheidung sich auf die Gefahr beziehe, dass Teile der Untersuchung verbreitet würden, die die Rechtsgrundlage des beabsichtigten Abkommens betreffen, auch wenn ein solcher Bezug nicht ausdrücklich aus der angefochtenen Entscheidung hervorgehe, und dann in den Rn. 46 bis 50 dieses Urteils lediglich festgestellt, dass eine solche Begründung der streitigen Entscheidung rechtlich unzureichend sei, da die bloße Feststellung des Vorliegens dieser Gefahr nicht schon ohne Weiteres dem Erfordernis genüge, wonach das betreffende Organ das Vorliegen einer Beeinträchtigung des Interesses der Union im Bereich internationaler Beziehungen konkret und tatsächlich dartun müsse. Das Gericht hat hierzu entschieden, dass sich die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive Umstände gründe und keinem Ermessen des Organs unterliege und deshalb eventuell unterschiedliche Ansichten hierzu nicht unterschiedlichen Ansichten der Organe in Bezug auf die Einzelheiten des Inhalts des

Abkommens gleichgestellt werden könnten, die unter Umständen geeignet gewesen wären, den Interessen der Union im Bereich internationaler Beziehungen zu schaden.

- 67 Dagegen hat das Gericht in den Rn. 57 und 58 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Begründung, auf die der Rat die streitige Entscheidung stütze, an sich für die Teile des Dokuments Nr. 11897/09 ausreichend sei, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder der Verhandlungsrichtlinien bezögen, und ist in Rn. 59 dieses Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rat die Gefahr der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen nur in Bezug auf die zuletzt genannten Teile dargetan habe.
- 68 Aus alledem ergibt sich, dass sich das Gericht auf die Kontrolle der Begründung beschränkt hat, auf die die streitige Entscheidung gestützt wird, und somit das Ermessen des Rates nicht verletzt hat.
- 69 In Anbetracht dieser Erwägungen ist der zweite Teil des ersten Grundes, auf den der Rat sein Rechtsmittel stützt, ebenfalls unbegründet, so dass dieser Rechtsmittelgrund insgesamt zurückzuweisen ist.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund, Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

Angefochtenes Urteil

- 70 In Anbetracht des Ergebnisses, zu dem das Gericht nach der Prüfung des ersten Grundes, auf den Frau in 't Veld ihre Nichtigkeitsklage gestützt hat, gelangt ist, hat es die Prüfung des zweiten Klagegrundes (Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001) auf die nicht freigegebenen Teile des Dokuments Nr. 11897/09 mit Ausnahme derjenigen beschränkt, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens oder Verhandlungsrichtlinien beziehen.
- 71 In den Rn. 69 und 70 des angefochtenen Urteils hat das Gericht zunächst festgestellt, dass die Gründe der angefochtenen Entscheidung, wonach der Rat und sein Juristischer Dienst davon abgehalten werden könnten, schriftliche Gutachten über sensible Fragen anzufordern bzw. zu erstatten, wenn diese Gutachten anschließend freigegeben werden müssten, durch kein konkretes und substantiiertes Vorbringen untermauert würden, anhand dessen im vorliegenden Fall sich eine angemessen vorhersehbare und nicht nur rein hypothetische Gefahr für das Interesse des Rates, freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, feststellen ließe.
- 72 In Rn. 71 des angefochtenen Urteils hat das Gericht außerdem erwogen, dass der Tatbestand der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen in einer anderen Ausnahmevorschrift, nämlich dem Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, geregelt sei und der bloße Umstand, dass das im Dokument Nr. 11897/09 enthaltene Rechtsgutachten den Bereich der internationalen Beziehungen der Union betreffe, deshalb an und für sich nicht für die Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme genüge.
- 73 In den Rn. 72 bis 74 des angefochtenen Urteils hat das Gericht sodann festgestellt, wenn sich internationale Verhandlungen noch im Gang befänden, sei zwar ein verstärkter Schutz für die Dokumente des mit diesen Verhandlungen befassten Organs geboten, um jede Beeinträchtigung des Interesses der Union in deren Verlauf auszuschließen, doch werde diesen Erwägungen bereits durch die Einräumung eines weiten Ermessens Rechnung

getragen, über das die Organe im Rahmen der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme verfügten. In Bezug auf die in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme könne sich der Rat nicht auf die allgemeine Erwägung berufen, dass eine Beeinträchtigung des geschützten öffentlichen Interesses in einem sensiblen Bereich insbesondere dann vermutet werden könne, wenn es sich um Rechtsgutachten handele, die im Rahmen eines Verfahrens der Verhandlung über ein internationales Abkommen erstattet würden. Eine konkrete und vorhersehbare Beeinträchtigung dieses Interesses könne auch nicht dadurch dargetan werden, dass lediglich die Befürchtung angeführt werde, dass den Bürgern unterschiedliche Standpunkte der Organe zur Rechtsgrundlage für die internationale Tätigkeit der Union zur Kenntnis gebracht würden und auf diese Weise Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Tätigkeit herbeigeführt würden.

- 74 Zum Vorbringen des Rates bezüglich der Gefahr, dass es seinem Juristischen Dienst schwerfallen könne, in gerichtlichen Verfahren einen Standpunkt zu vertreten, zu dem er sich negativ geäußert habe, hat das Gericht in Rn. 78 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass ein derart allgemeines Argument eine Ausnahme von der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Transparenz nicht rechtfertigen könne.
- 75 Schließlich musste der Rat, so das Gericht, das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 geschützt werden solle, gegen ein mögliches das Zugänglichmachen rechtfertigendes höherrangiges öffentliches Interesse abwägen.
- 76 Dazu hat das Gericht in den Rn. 81 bis 95 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Anforderungen an die Transparenz erhöht seien, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig werde. Die Initiative zur Aufnahme und das Führen von Verhandlungen zum Zweck des Abschlusses eines internationalen Abkommens gehörten grundsätzlich zum Bereich der Exekutive. Das Gericht hat jedoch auch hinzugefügt, dass die Anwendung des Grundsatzes der Transparenz des Entscheidungsprozesses der Union in Bezug auf die internationale Tätigkeit nicht ausgeschlossen werden könne, und zwar insbesondere, wenn eine Entscheidung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen ein internationales Abkommen betreffe, das Folgen für einen Bereich der Gesetzgebungstätigkeit der Union haben könne, wie das beabsichtigte Abkommen, das im Kern den Bereich der Verarbeitung und des Austauschs von Informationen im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit betreffe und auch den Schutz der personenbezogenen Daten beeinflussen könne. Zum einen sei der Umstand, dass sich das Dokument Nr. 11897/09 auf einen Bereich beziehe, der potenziell unter die Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen falle, für die Beurteilung der Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung gesondert geregelten Ausnahme zum Schutz der Rechtsberatung unerheblich. Zum anderen sei der Umstand, dass das Verfahren für den Abschluss des beabsichtigten Abkommens zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch im Gange gewesen sei, im Rahmen der Prüfung, ob ein höherrangiges öffentliches Interesse vorliege, das trotz dieser Gefahr der Beeinträchtigung die Verbreitung rechtfertige, nicht maßgeblich. Das öffentliche Interesse an der Transparenz des Entscheidungsprozesses würde nämlich ins Leere laufen, wenn seine Berücksichtigung, wie die Kommission geltend mache, auf den Fall beschränkt wäre, dass der Entscheidungsprozess abgeschlossen sei.
- 77 Aufgrund dieser Erwägungen hat das Gericht dem zweiten Grund, auf den Frau in 't Veld ihre Nichtigkeitsklage gestützt hat, stattgegeben.

Vorbringen der Parteien

- 78 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund rügt der Rat einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001; dieser Rechtsmittelgrund besteht aus zwei Teilen.
- 79 Mit dem ersten Teil dieses Grundes rügt der Rat, unterstützt durch die Kommission, dass das Gericht die besondere Natur der Frage, die in dem im Dokument Nr. 11897/09 enthaltenen Rechtsgutachten untersucht worden sei, nicht berücksichtigt und das Kriterium des „konkreten und tatsächlichen Schadens“ zu Unrecht angewandt habe.
- 80 Im Einzelnen habe das Gericht die besonderen Umstände des vorliegenden Falles vernachlässigt, insbesondere den Umstand, dass die internationalen Verhandlungen über eine sensible Frage betreffend die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zum für den Sachverhalt maßgeblichen Zeitpunkt in Gang gewesen seien und sich die Organe über die Wahl der Rechtsgrundlage des beabsichtigten Abkommens nicht einig gewesen seien. Der Umstand, dass das Gericht bei der Ausnahme im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die im Rechtsgutachten geprüfte Frage nicht berücksichtigt habe, stehe im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach der Tätigkeitsbereich, auf den sich ein Dokument beziehe, und dessen sensibler Charakter bei der Anwendung der jeweils in Art. 4 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen von Bedeutung seien.
- 81 Nach Ansicht des Rates beruht das Gewicht, das das Gericht in Rn. 73 des angefochtenen Urteils dem Umstand beigemessen habe, dass den mit den Verhandlungen über das internationale Abkommen verknüpften Interessen „bereits durch die Einräumung eines weiten Ermessens“ Rechnung getragen worden sei, „über das die Organe im Rahmen der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme verfügen“, auf der irrigen Annahme, dass sich ein Organ für die Rechtfertigung der Anwendung verschiedener Ausnahmen nach Art. 4 dieser Verordnung nicht auf dieselben Tatsachen berufen könne, da diese Annahme weder im Wortlaut der Verordnung selbst noch in der einschlägigen Rechtsprechung eine Stütze finde; der Rat führt zur Stützung seines Standpunkts die Urteile Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 55) und Kommission/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, Rn. 113 bis 115) an.
- 82 Der Rat fügt in diesem Zusammenhang hinzu, dass das Gericht ihm rechtsfehlerhaft die Beweislast für das Vorliegen einer tatsächlichen und konkreten Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung und die Vorlage konkreter und detaillierter Beweismittel für diesen Schaden auferlegt habe.
- 83 Jedenfalls habe der Rat in der streitigen Entscheidung erläutert, inwieweit im vorliegenden Fall der Zugang der Öffentlichkeit zum Dokument Nr. 11897/09 geeignet gewesen sei, das durch die Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse zu beeinträchtigen. Insbesondere habe zum einen eine tatsächliche Gefahr bestanden, dass das Europäische Parlament im Rechtsgutachten enthaltene Umstände im Rahmen des politischen Austauschs zwischen den Organen hätte zu nutzen versuchen können, um die laufenden Verhandlungen zu beeinflussen. Zum anderen seien die Verhandlungen zur Zeit des Sachverhalts noch in Gang gewesen, und unter solchen Umständen habe sich der Gerichtshof niemals für die Freigabe eines Rechtsgutachtens ausgesprochen.
- 84 Schließlich macht der Rat geltend, die Erwägung des Gerichts in Rn. 101 des angefochtenen Urteils, wonach „[d]as öffentliche Interesse an der Transparenz des Entscheidungsprozesses ... ins Leere laufen [würde], wenn seine Berücksichtigung, wie die

Kommission geltend gemacht hat, auf den Fall beschränkt wäre, dass der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist“, sei mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs unvereinbar, der zufolge diese internen Dokumente einschließlich der Rechtsgutachten einen größeren Schutz genießen, solange das damit verbundene Verfahren noch im Gang sei. Diese Erwägung stehe auch im Gegensatz zum Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, der eine besondere Ausnahme in Bezug auf den Schutz interner Dokumente im Zusammenhang mit einer Frage vorsehe, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst habe.

- 85 Nach Ansicht von Frau in 't Veld, unterstützt durch das Europäische Parlament, hat sich das Gericht in Wirklichkeit auf die Prüfung beschränkt, ob der Umstand, dass sich das Rechtsgutachten auf die internationalen Beziehungen der Union beziehe, seine Untersuchung hätte ändern müssen, und ist in Rn. 71 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass ein solcher „bloßer“ Umstand nicht genüge, um eine Verweigerung aufgrund des Schutzes der Rechtsberatung zu rechtfertigen.
- 86 Ferner bedeute die Feststellung des Gerichts in Rn. 88 des angefochtenen Urteils, wonach „die Beteiligung der Öffentlichkeit an einem Verfahren, das die Verhandlungen für ein internationales Abkommen und dessen Abschluss betrifft, wegen des berechtigten Interesses, die strategischen Teile der Verhandlungen nicht zu enthüllen, notwendigerweise beschränkt ist“, nicht, dass das Gutachten zur Rechtsgrundlage dieser Verhandlungen „besonders sensibel“ wäre. Das angefochtene Urteil habe nämlich den Rat bereits ermächtigt, aus dem Gutachten Informationen zu entfernen, die „strategische Teile der Verhandlungen“ enthielten, da es ihm erlaubt habe, „die Verbreitung derjenigen Teile des angeforderten Dokuments zu verweigern, in denen der spezifische Inhalt des beabsichtigten Abkommens untersucht worden ist, was die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele enthüllen könnte“. Der Teil des Urteils, der die Ausnahme für die Rechtsgutachten betreffe, behandle infolgedessen nur den Rest des Dokuments Nr. 11897/09. Das Vorbringen des Rates sei daher nicht begründet.
- 87 In Bezug auf den Fehler, den das Gericht angeblich bei der Anwendung des Kriteriums des „konkreten und tatsächlichen Schadens“ begangen habe, verweist Frau in 't Veld auf ihr entsprechendes Vorbringen im Rahmen des zweiten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes.
- 88 Zum angeblichen Vorliegen außergewöhnlicher Umstände im vorliegenden Fall entgegnet Frau in 't Veld auf das Vorbringen des Rates, was erstens den Umstand angehe, dass die Freigabe mit der Begründung verweigert werden müsse, dass das Rechtsgutachten interne Erörterungen im Rat über die Eröffnung der Verhandlungen betreffe, sei dieser unerheblich, da sämtliche Rechtsgutachten interne Erörterungen des Gegenstands darstellten, zu dem sie erstellt würden. Soweit der Rat zweitens anführe, dass sich das Gutachten auf das „sensible Thema“ des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung beziehe, erläutere er nicht, weshalb dieser Umstand von Bedeutung für die Rechtfertigung der Beschränkung des Zugangs zu einem Gutachten betreffend die Rechtsgrundlage für den Abschluss eines internationalen Abkommens wie des beabsichtigten Abkommens sei. Da nämlich das Gutachten den Inhalt dieses Abkommens und die strategischen Ziele der Union beschreibe, habe das Gericht entschieden, dass der Rat nicht verpflichtet sei, diese Teile freizugeben. Bei den anderen Teilen des Gutachtens, nämlich denen, die die für den Abschluss des beabsichtigten Abkommens zu wählende Rechtsgrundlage betreffen, hänge ihr möglicherweise sensibler Charakter nicht vom Gegenstand des Abkommens selbst ab. Drittens habe das Gericht, was den Umstand angehe, dass die Verhandlungen über dieses Abkommen noch im Gange seien, zutreffend erläutert, dass die Bürger niemals in der Lage sein würden, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen, wenn man sie am Zugang zu internen Dokumenten der Organe mit der Begründung hindere, dass der

Entscheidungsprozess noch nicht abgeschlossen sei. Im Übrigen sei der in diesem Kontext erfolgte Verweis des Rates auf Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 unerheblich, da diese Ausnahme in der streitigen Entscheidung nicht in Anspruch genommen worden sei. Viertens verweist Frau in 't Veld in Bezug auf das Argument, dass die Freigabe des Dokuments die Chancen erhöhe, dass das Europäische Parlament „versuchen könnte, die Einzelheiten im Rechtsgutachten im Rahmen des politischen Austauschs zwischen den Organen dazu zu nutzen, die laufenden Verhandlungen zu beeinflussen“, darauf, dass sie bereits in der Lage gewesen sei, vom Inhalt des Dokuments Nr. 11897/09 Kenntnis zu erhalten, bevor die streitige Entscheidung erlassen worden sei, so dass sie, wenn sie diese Einzelheiten in der Verhandlung mit dem Rat hätte nutzen wollen, dies bereits hätte tun können.

- 89 Mit dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes rügt der Rat, unterstützt durch die Kommission, dass das Gericht einen Rechtsfehler dadurch begangen habe, dass es im Rahmen der vorliegenden Rechtssache die Rechtsprechung des Gerichtshofs angewendet habe, wonach im Rahmen der nach Art. 4 Abs. 2 letzter Teilsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 erforderlichen Abwägung der Umstand zu berücksichtigen sei, dass ein Rechtsgutachten im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt worden sei (Urteil Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374). Die Ausführungen des Gerichts beruhten auf der Prämisse, dass das für Entscheidungsverfahren der Union im Lauf der Verhandlungen für ein Internationales Abkommen geltende Transparenzniveau das gleiche wie im Gesetzgebungsverfahren der Union selbst sein müsse, was zu einer ungerechtfertigten Erweiterung der Bedeutung des Urteils Schweden und Turco/Rat (EU:C:2008:374) über den Gesetzgebungsbereich hinaus führe.
- 90 In Wirklichkeit bestehe ein erheblicher Unterschied zwischen den Fällen, in denen die Union als Gesetzgeber tätig werde, und denjenigen, in denen sie im Rahmen ihrer Durchführungszuständigkeit für die Unterhaltung internationaler Beziehungen handle. Die Verordnung Nr. 1049/2001 trage selbst dem besonderen Schutz Rechnung, der den internationalen Beziehungen zukommen müsse, deren Vertraulichkeit durch eine in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme geschützt werde; der Gesetzgeber habe bei dieser Ausnahme jedoch keine Abwägung der konkurrierenden Interessen vorgesehen.
- 91 Zwar stelle sich die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und der Beteiligung der Unionsbürger in Bezug auf den Abschluss eines internationalen Abkommens und dessen spätere Umsetzung mittels Rechtsakten der Union, doch gelte dies nicht in der Phase der dem vorausgehenden Verhandlungen, da es unmöglich sei, sämtliche Unionsbürger aufzuklären, ohne dass gleichzeitig die internationalen Partner, mit denen die Union gerade verhandle, informiert würden.
- 92 Diesem Argument tritt Frau in 't Veld mit dem Vorbringen entgegen, dass das Gericht es dem Rat erlaubt habe, die Teile, die sich auf den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens bezögen und geeignet seien, die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele zu enthüllen, aus dem Dokument Nr. 11897/09 zu entfernen, so dass dieses Vorbringen nicht für die Erörterung der Rechtsgrundlage des Abkommens gelte, da dieser kein „strategischer Teil“ zu entnehmen sei.
- 93 Ferner sei ungeachtet des Umstands, dass das Rechtsgutachten die internationalen Beziehungen betreffe und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine „zwingende“ spezifische Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen der Union enthalte, nach wie vor zu berücksichtigen, dass möglicherweise ein höherrangiges öffentliches Interesse im Kontext von Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung vorliege. Gerade wegen des

Einflusses des beabsichtigten Abkommens auf die Gesetzgebungstätigkeit der Union, im vorliegenden Fall seines Einflusses auf Bestimmungen, die für sämtliche Unionsbürger verbindlich sein sollten, stellten die Notwendigkeit, den Organen größere Legitimität zu verleihen, und das wachsende Vertrauen der Bürger in diese Organe ein höherrangiges Interesse dar.

- 94 Schließlich führt Frau in 't Veld zu dem vom Rat angeführten Umstand, dass es im Rahmen laufender Verhandlungen unmöglich sei, sämtliche Unionsbürger aufzuklären, ohne dass gleichzeitig die internationalen Partner, mit denen die Union gerade verhandele, informiert würden, aus, dies stelle zwar einen triftigen Grund für die Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu dem Teil des Dokuments Nr. 11897/09 dar, der die strategischen Ziele und die Verhandlungsanweisungen betreffe, doch gelte dieser Grund nicht für den Rest dieses Dokuments, der nur die Frage der Rechtsgrundlage betreffe.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 95 Vorab sei darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf die Ausnahme für die Rechtsberatung in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die Prüfung, die der Rat vorzunehmen hat, wenn bei ihm die Verbreitung eines Dokuments beantragt wird, entsprechend den in dieser Bestimmung genannten drei Kriterien notwendigerweise in drei Schritten erfolgen muss (Urteil Schweden und Turco/Rat, EU:C:2008:374, Rn. 37).
- 96 So muss sich der Rat in einem ersten Schritt vergewissern, dass das Dokument, dessen Verbreitung beantragt wird, tatsächlich eine Rechtsberatung betrifft. In einem zweiten Schritt muss er prüfen, ob der Schutz der Rechtsberatung durch die Verbreitung der Abschnitte des fraglichen Dokuments, die als eine Rechtsberatung betreffend identifiziert wurden, in dem Sinne beeinträchtigt würde, dass sie das Interesse eines Organs, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, schädigen würde. Die Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses kann nur geltend gemacht werden, wenn sie angemessen absehbar und nicht rein hypothetisch ist. In einem dritten und letzten Schritt muss der Rat, wenn er der Auffassung ist, dass die Verbreitung eines Dokuments den Schutz der Rechtsberatung, wie er soeben definiert worden ist, beeinträchtigt, prüfen, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das diese Verbreitung trotz der Beeinträchtigung seiner Möglichkeiten, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden und Turco/Rat, EU:C:2008:374, Rn. 38 bis 44).
- 97 Mit dem ersten Teil seines zweiten Rechtsmittelgrundes rügt der Rat erstens, dass das Gericht im Rahmen seiner Beurteilung der Gefahr, dass die Freigabe des Dokuments Nr. 11897/09 das durch Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse beeinträchtigen könnte, nicht berücksichtigt habe, dass der Inhalt dieses Dokuments besonders sensibel sei, da er noch im Gang befindliche internationale Verhandlungen betreffe, die sich auf eine Frage der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung bezögen.
- 98 Dazu genügt die Feststellung, dass das Gericht tatsächlich in Rn. 71 des angefochtenen Urteils diesen Umstand dadurch berücksichtigt hat, dass es allerdings entschieden hat, dass er als solcher nicht für die Anwendung der in Rede stehenden Ausnahme vom Zugangsrecht genüge, da der Tatbestand der Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen in einer anderen Ausnahmenvorschrift geregelt sei.
- 99 Diese Auslegung ist nicht rechtsirrig.

- 100 Zum einen kann ein Unionsorgan zwar bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten, die sich in seinem Besitz befinden, mehrere der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen Ablehnungsgründe berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, Rn. 113, und Kommission/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, Rn. 55).
- 101 Der Rat sucht jedoch mit seinem Vorbringen in Wirklichkeit, die Anwendung eines einzigen Ablehnungsgrundes, nämlich des Schutzes des öffentlichen Interesses im Bereich internationaler Beziehungen, damit zu rechtfertigen, dass er sich zu diesem Zweck auf zwei verschiedene in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmen beruft. Selbst unterstellt jedoch, dass identische Tatumstände die Anwendung zweier verschiedener Ausnahmen rechtfertigen könnten, wenn, wie im vorliegenden Fall, ein Kläger nicht mit Erfolg die ausdrücklich vorgesehene Ausnahme für den Schutz der internationalen Beziehungen geltend gemacht hat, kann sich dieser nicht anschließend auf dieselben Tatumstände berufen, um eine Vermutung für die Anwendung einer Ausnahme aufzustellen, mit der ein anderes Interesse, wie die Rechtsberatung, geschützt wird, ohne zu erklären, inwiefern die Verbreitung dieser Dokumente dieses andere Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte.
- 102 Zum anderen hat das Gericht selbst in Rn. 88 des angefochtenen Urteils eingeräumt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit an einem Verfahren, das die Verhandlungen für ein internationales Abkommen und dessen Abschluss betrifft, wegen des berechtigten Interesses, die strategischen Teile der Verhandlungen nicht zu enthüllen, notwendigerweise beschränkt sei. In diesem Zusammenhang entbehrt die vom Rat erhobene Rüge, dass das Gericht nicht die Konsequenzen aus dieser Erwägung gezogen habe, einer tatsächlichen Grundlage, da das Gericht gerade auf deren Grundlage in den Rn. 35 bis 39 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass der Zugang zu dem Teil des Dokuments Nr. 11897/09, der die strategischen Teile der Verhandlungen enthalte, zu Recht aufgrund der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 habe verweigert werden dürfen.
- 103 Zweitens rügt der Rat, dass das Gericht das Kriterium des „konkreten und tatsächlichen Schadens“ zu Unrecht angewandt habe.
- 104 In diesem Zusammenhang genügt die Feststellung, dass das Gericht in Anbetracht der in Rn. 52 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung in Rn. 69 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat, dass die Gefahr, dass die Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 tatsächlich und konkret das Interesse des Organs, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, beeinträchtigen könnte, angemessen vorhersehbar sein müsse und nicht rein hypothetisch sein dürfe.
- 105 Um die für die Feststellung einer solchen Gefahr erforderlichen Erklärungen geben zu können, ist entgegen dem Vorbringen des Rates und der Kommission die in Rn. 96 des vorliegenden Urteils beschriebene Prüfung auch dann vorzunehmen, wenn das Dokument, zu dem der Zugang beantragt wird, kein Gesetzgebungsverfahren betrifft.
- 106 So hat der Gerichtshof zwar in Rn. 46 des Urteils Schweden und Turco/Rat (EU:C:2008:374) entschieden, dass diese Erwägungen, wonach der Rat das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen muss, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer

größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System, von ganz besonderer Bedeutung sind, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird.

- 107 Der Gerichtshof hat jedoch auch klargestellt, dass die nicht gesetzgeberische Tätigkeit der Organe nicht außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1049/2001 liegt. Insoweit genügt der Hinweis, dass Art. 2 Abs. 3 dieser Verordnung klarstellt, dass sie für alle Dokumente eines Organs gilt, d. h. für Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden (vgl. in diesem Sinne Urteil Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 87, 88 und 109).
- 108 Drittens führt der Rat aus, entgegen dem, was das Gericht ihm im angefochtenen Urteil vorwerfe, habe er angegeben, aus welchen Gründen unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles der Zugang der Öffentlichkeit zum Dokument Nr. 11897/09 geeignet gewesen sei, das durch die Ausnahme in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützte Interesse zu beeinträchtigen.
- 109 Soweit es zum einen um das Vorbringen des Rates geht, wonach tatsächlich die Gefahr einer Beeinträchtigung der internationalen Verhandlungen bestehe, indem das Europäische Parlament versuche, die im Rechtsgutachten enthaltenen Einzelheiten zu nutzen, um die laufenden Verhandlungen zu beeinflussen und zugleich die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Rates über den Abschluss des beabsichtigten Abkommens anzufechten, genügt hierzu der Hinweis, dass diese Rüge verkennt, dass das Gericht entschieden hat, der Rat sei berechtigt, den Zugang zu den Teilen des Dokuments Nr. 11897/09 zu verweigern, die den spezifischen Inhalt des beabsichtigten Abkommens und die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele betreffen. Der Rat hat jedoch nichts vorgetragen, was die Feststellung erlaubte, inwiefern die Verbreitung des verbleibenden Teils dieses Dokuments solche Gefahren herbeigeführt hätte.
- 110 Zum anderen ist zum Argument des Rates, das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass sich die Verhandlungen zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang zum Dokument Nr. 11897/09 noch im Gang befunden hätten, festzustellen, dass das Gericht in Wirklichkeit in den Rn. 72 und 73 des angefochtenen Urteils diese Erwägung ausdrücklich geprüft hat und zu dem Ergebnis gelangt ist, dass ihr bereits durch die Einräumung eines weiten Ermessens Rechnung getragen worden sei, über das die Organe im Rahmen der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelten Ausnahme verfügten.
- 111 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist der erste Teil des zweiten Grundes, auf den der Rat sein Rechtsmittel stützt, zurückzuweisen.
- 112 Da sich der Rat im Rahmen des ersten Teils seines zweiten Rechtsmittelgrundes ohne Erfolg gegen die Erwägungen des Gerichts im angefochtenen Urteil gewandt hat, aufgrund deren es in Rn. 102 dieses Urteils festgestellt habe, dass die angeführten Umstände in der angefochtenen Entscheidung nicht die Feststellung tragen könnten, dass die Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigt hätte, ist der zweite Teil dieses Rechtsmittelgrundes nicht zu prüfen, da das Vorbringen in diesem Teil ins Leere geht. Dieser Teil betrifft nämlich eine Hilferwägung des Gerichts, wonach es der Rat jedenfalls versäumt habe, zu prüfen, ob ein übergeordnetes öffentliches Interesse vorgelegen habe, das die weiter gehende Verbreitung des Dokuments Nr. 11897/09 gemäß Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gerechtfertigt hätte.

- 113 Aufgrund all dieser Erwägungen ist der zweite Rechtsmittelgrund ebenfalls zurückzuweisen, so dass das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen ist.

Kosten

- 114 Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.
- 115 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.
- 116 Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist und Frau in 't Veld seine Verurteilung beantragt hat, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Das Europäische Parlament und die Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**
- 2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.**
- 3. Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Englisch.