



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MELCHIOR WATHELET
vom 5. September 2013¹

Verbundene Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P),
Republik Finnland (C-605/11 P)
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Zugang zu Dokumenten der Organe — Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die sich auf ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren beziehen, das ein Staudammprojekt am Fluss Sabor (Portugal) betrifft — Art. 4 — Ausnahme, die sich auf den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten bezieht — Verpflichtung, eine konkrete und individuelle Prüfung anzustellen — Überwiegendes öffentliches Interesse — Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 — Art. 6 — Umweltinformationen“

I – Einleitung

1. Mit ihren Rechtsmitteln beantragen die Liga para a Protecção da Natureza (im Folgenden: LPN) und die Republik Finnland² die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 9. September 2011, LPN/Kommission (T-29/08, Slg. 2011, II-6021, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem dieses die Klage von LPN auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 22. November 2007 (im Folgenden: streitige Entscheidung) abgewiesen hatte. Mit dieser Entscheidung wurde die Weigerung bestätigt, LPN auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich 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 Kommission³ Zugang zu Dokumenten der Akte eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Portugiesische Republik zu gewähren, das den geplanten Bau eines Staudamms am Fluss Sabor (Portugal) betraf, der möglicherweise gegen die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten⁴ und die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen⁵ verstieß.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Die Rechtsmittelschriften von LPN und der Republik Finnland sind am 25. bzw. am 30. November 2011 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

3 — ABl. L 145, S. 43.

4 — ABl. L 103, S. 1.

5 — ABl. L 206, S. 7.

2. Die vorliegenden Rechtsmittel betreffen im Wesentlichen die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme im Zusammenhang mit dem Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, ausgelegt im Licht von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft⁶.

3. Mit den Rechtsmitteln werden zwei Grundsatzfragen aufgeworfen:

- Erstens stellt sich die Frage, ob die Europäische Kommission im Rahmen eines noch laufenden Vertragsverletzungsverfahrens verpflichtet ist, jedes Dokument, auf das sich ein auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellter Zugangsantrag bezieht, individuell und konkret zu untersuchen, um zu überprüfen, ob jedes der betreffenden Dokumente unter die Ausnahme vom Zugangsrecht in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich dieser Verordnung fällt, die den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten betrifft, oder ob sie sich bei der Verweigerung des Zugangs zu all diesen Dokumenten auf eine allgemeine Vermutung stützen kann, dass die Verbreitung der Dokumente den Zweck dieser besonderen Tätigkeiten beeinträchtigen würde;
- zweitens stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob die Verordnung Nr. 1367/2006, insbesondere ihr Art. 6 Abs. 1 Satz 2, der eine enge Auslegung der Verweigerungsgründe vorsieht, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen, etwas an dieser Beurteilung ändert.

II – Rechtlicher Rahmen

A – Verordnung Nr. 1049/2001

4. Die Verordnung Nr. 1049/2001 legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen für das in Art. 15 AEUV vorgesehene Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union fest.

5. In Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

...

(3) 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.

...“

⁶ — ABl. L 264, S. 13.

6. Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht Ausnahmeregelungen für das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane vor, von denen sich die uns interessierenden in seinem Abs. 2 befinden, der bestimmt:

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

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,
- der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

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

7. Die Ausnahmen u. a. gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist.

B – Verordnung Nr. 1367/2006

8. Im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 heißt es: „Soweit in der Verordnung ... Nr. 1049/2001 Ausnahmen vorgesehen sind, sollten diese vorbehaltlich speziellerer Bestimmungen der vorliegenden Verordnung über Anträge auf Umweltinformationen gelten. Die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen sollten eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind. ...“

9. Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 sieht vor: „Die Verordnung ... Nr. 1049/2001 gilt für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft befinden, und zwar ohne Unterscheidung nach Staatsbürgerschaft, Nationalität oder Wohnsitz sowie bei juristischen Personen nach ihrem eingetragenen Sitz oder einem tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit.

...“

10. Art. 6 („Anwendung von Ausnahmeregelungen bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen“) dieser Verordnung bestimmt in seinem Abs. 1:

„Artikel 4 Absatz 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung ... Nr. 1049/2001, mit Ausnahme von Untersuchungen, insbesondere solchen, die mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand haben, wird dahin ausgelegt, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen. Bei den übrigen Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung ... Nr. 1049/2001 sind die Gründe für die Verweigerung eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.“

III – Sachverhalt

11. LPN ist eine als gemeinnützig anerkannte Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Portugal, deren Ziel der Umweltschutz ist. Mit Schreiben vom 22. April 2003 reichte sie bei der Generaldirektion „Umwelt“ der Kommission eine Beschwerde ein, mit der sie vortrug, dass das in Rede stehende Staudammprojekt die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung „Morais“ und „Fluss Sabor und Maçãs“ unter Verstoß gegen die Richtlinie 92/43 beeinträchtige. Auf diese Beschwerde hin leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Portugiesische Republik ein und nahm mit den portugiesischen Behörden Kontakt auf, um zu prüfen, inwieweit das Staudammprojekt möglicherweise gegen die Richtlinien 79/409 und 92/43 verstößt.

12. Mit Schreiben vom 27. März 2007 und vom 16. Juli 2007 beantragte LPN bei der Generaldirektion „Umwelt“, Zugang zu Informationen über die Bearbeitung der Beschwerde zu erhalten und Dokumente, die von der „Arbeitsgruppe der Kommission“ erarbeitet worden waren, sowie diejenigen Dokumente einzusehen, die zwischen der Kommission und den portugiesischen Behörden ausgetauscht worden waren.

13. Diesen Antrag lehnte die Kommission mit der streitigen Entscheidung endgültig ab.

14. Die Kommission stützte die streitige Entscheidung darauf, dass die Dokumente, die Gegenstand der Korrespondenz zwischen ihr und den portugiesischen Behörden gewesen seien, sämtlich unter die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fielen. Sie wies darauf hin, dass im Rahmen eines (laufenden) Vertragsverletzungsverfahrens zwischen ihr und dem betreffenden Mitgliedstaat ein Klima gegenseitigen Vertrauens herrschen müsse, um es ihnen zu ermöglichen, mit dem Ziel einer gütlichen Beilegung der Meinungsverschiedenheit unter Vermeidung eines Rechtsstreits vor dem Gerichtshof einen Verhandlungs- und Kompromissprozess zu beginnen. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006, wonach ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung vermutet werde, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen, gelte darüber hinaus nicht für Untersuchungen, die sich, wie im vorliegenden Fall, auf mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht bezögen.

15. Mit Entscheidung vom 28. Februar 2008 beschloss die Kommission, der Beschwerde von LPN nicht weiter nachzugehen. Nach Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens, insbesondere mit einer Entscheidung vom 24. Oktober 2008, gewährte die Kommission LPN Zugang zu nahezu sämtlichen angeforderten Dokumenten.

IV – Das angefochtene Urteil

16. Im Klageverfahren vor dem Gericht warf LPN, unterstützt von den Streithelfern – dem Königreich Dänemark, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden –, der Kommission vor, diese habe zum einen gegen mehrere Bestimmungen der Verordnung Nr. 1367/2006, insbesondere gegen deren Art. 6, verstoßen und zum anderen die Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, die insbesondere den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten betreffe, unrichtig angewandt.

17. Der letztgenannte Klagegrund bestand aus drei Teilen. Erstens warf LPN der Kommission vor, diese habe rechtswidrig nicht konkret und individuell geprüft und begründet, ob und in welchem Umfang die erwähnte Ausnahme für jedes der Dokumente gelte, zu denen Zugang beantragt worden sei. Zweitens habe die Kommission fälschlich nicht geprüft, ob wenigstens ein teilweiser Zugang zu den genannten Dokumenten gewährt werden müsse. Drittens habe die Kommission die öffentlichen Interessen, wie sie im Antrag auf Zugang geltend gemacht worden seien, verkannt.

18. Das Gericht stellte fest, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung ein Vertragsverletzungsverfahren gelaufen sei und sich die Kommission grundsätzlich auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme, die sich auf den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beziehe, habe berufen können⁷.

19. Aus der Begründung der streitigen Entscheidung gehe hervor, dass sich die Kommission im Wesentlichen auf den vom Gerichtshof in der jüngeren Rechtsprechung anerkannten Grundsatz gestützt habe, der es dem betreffenden Organ erlaube, von einer konkreten und individuellen Prüfung eines jeden der fraglichen Dokumente abzusehen, da diese Dokumente sämtlich zu derselben Dokumentenkategorie gehörten, die in den Anwendungsbereich einer in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme falle⁸. Auf dieser Grundlage hatte die Kommission den Zugang zu sämtlichen in der Akte des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens auf dem Gebiet des Umweltrechts enthaltenen Dokumenten verweigert.

20. Das Gericht wies ferner darauf hin, dass die streitige Entscheidung sowohl auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 als auch auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1367/2006 ergangen sei und dass zunächst zu prüfen sei, ob die letztgenannte Verordnung, wie LPN und die Streithelfer vorgetragen hatten, den Umfang der Pflicht zur Vornahme einer konkreten und individuellen Prüfung habe abändern können, die der Kommission nach der Verordnung Nr. 1049/2001 obliege⁹.

A – Zu den Auswirkungen der Verordnung Nr. 1367/2006 auf den Umfang der Prüfungspflicht der Kommission

21. Das Gericht stellte fest, es gebe mehrere Ausnahmen von der Pflicht der Kommission zur konkreten und individuellen Prüfung der Dokumente, zu denen der Zugang beantragt worden sei. Dies sei dann der Fall, wenn offenkundig sei, dass der Zugang zu verweigern (wenn beispielsweise bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang von einer Ausnahme vom Zugangsrecht erfasst würden) oder umgekehrt zu gewähren sei (weil bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang einsehbar seien), oder wenn die betreffenden Dokumente von der Kommission unter ähnlichen Umständen bereits konkret und individuell geprüft worden seien¹⁰.

22. Es stehe „dem betreffenden Organ [frei], sich ... auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten ..., da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können, sofern das Organ sich in jedem Einzelfall vergewissert, ob die allgemeinen Erwägungen, die normalerweise für einen bestimmten Dokumententypus gelten, tatsächlich auf das betreffende Dokument Anwendung finden, dessen Verbreitung beantragt wird“¹¹.

23. Die Erwägungsgründe und die Vorschriften der Verordnung Nr. 1367/2006 enthielten nichts, was den Schluss erlauben würde, dass die allgemeinen Erwägungen, von denen vorstehend¹² die Rede sei, nicht für einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen gelten würden¹³.

7 — Vgl. Randnr. 101 des angefochtenen Urteils.

8 — Ebd. (Randnrn. 118 und 119).

9 — Ebd. (Randnrn. 103 und 104).

10 — Ebd. (Randnrn. 113 und 114).

11 — Ebd. (Randnr. 115).

12 — Ebd. (Randnrn. 113 bis 115).

13 — Ebd. (Randnr. 116).

24. Auch wenn Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 eine enge Auslegung der Ausnahmen vom Zugangsrecht und eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vorschreibe, habe „[d]iese Feststellung ... keine Auswirkung auf die Frage, ob das betreffende Organ eine konkrete und individuelle Prüfung der beantragten Dokumente oder der begehrten Informationen anzustellen [habe]“¹⁴. Das Gericht führte weiter aus: „Die in der Rechtsprechung anerkannten Bedingungen, die es diesem Organ erlauben, ausnahmsweise von einer derartigen konkreten und individuellen Prüfung abzusehen, gelten daher entsprechend, wenn die betreffenden Dokumente offenkundig zu einer Kategorie gehören, die unter eine der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen fällt. Denn auch wenn sich aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 ergibt, dass die Vermutung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Informationen zu Emissionen in die Umwelt besteht, nicht im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gilt, können nach diesen Rechtsprechungsgrundsätzen sämtliche Dokumente, deren Ursprung in einem Vertragsverletzungsverfahren liegt, als Kategorie geschützt werden.“¹⁵

B – Zur Beachtung der Pflicht zur Prüfung der betreffenden Dokumente durch die Kommission

25. Das Gericht stellte fest, es sei im vorliegenden Fall zum einen offenkundig, dass alle betreffenden Dokumente, was ihren gesamten Inhalt betreffe, zu derselben Dokumentenkategorie gehörten, und zum anderen, dass der Zugang zu dieser Dokumentenkategorie auf der Grundlage der geltend gemachten Ausnahme habe verweigert werden müssen. Es sei nicht vorstellbar, dass die Kommission Zugang zu einem einzigen dieser Dokumente oder einem Teil ihres Inhalts habe gewähren können, ohne damit die laufenden Verhandlungen mit den portugiesischen Behörden in Frage zu stellen. Auch die nur teilweise Verbreitung der betreffenden Dokumente hätte tatsächlich den Schutz des Zwecks der von der Kommission entfalteten Untersuchungstätigkeiten hinsichtlich der Verstöße, die die Portugiesische Republik im Zusammenhang mit dem Staudammprojekt begangen haben sollte, beeinträchtigt¹⁶.

26. Ferner wies das Gericht das Argument von LPN und der Streithelfer zurück, die geltend gemacht hatten, dass die Kommission, wenn sie von einer konkreten und individuellen Prüfung des Inhalts eines jeden der fraglichen Dokumente absehen dürfe, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 nicht hinreichend berücksichtigen könne¹⁷.

27. Außerdem sei die Stellung der Beschwerdeführer im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren im Sinne der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht (KOM[2002] 141 endgültig)¹⁸ eine grundsätzlich andere als beispielsweise in einem Verfahren zur Anwendung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, in dessen Verlauf die Beschwerdeführer über spezifische Verfahrensgarantien verfügten, deren Einhaltung einer effektiven gerichtlichen Kontrolle im Rahmen einer Klage gegen eine die Beschwerde zurückweisende Entscheidung unterliege¹⁹.

14 — Ebd. (Randnr. 117).

15 — Ebd. (Randnr. 117).

16 — Ebd. (Randnr. 121).

17 — Ebd. (Randnr. 122).

18 — ABl. C 244, S. 5.

19 — Vgl. Randnr. 126 des angefochtenen Urteils.

28. Das Gericht stellte fest, dass die Beteiligten das Recht hätten, darzulegen, dass diese Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht werde, nicht gelte oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments bestehe²⁰. Weder LPN noch die Streithelfer hätten jedoch etwas vorgetragen, was die Begründetheit der Beurteilung in Frage stellen könnte, dass sämtliche Dokumente unter die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme fielen²¹.

C – Zum überwiegenden öffentlichen Interesse an der Verbreitung

29. Das Gericht war der Auffassung, dass, da das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Portugiesische Republik zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch gelaufen sei, die Vermutung des Bestehens eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 nicht eingegriffen habe, so dass es noch nicht einmal erforderlich sei, auf die Frage einzugehen, ob die betreffenden Dokumente Informationen enthalten hätten, die sich tatsächlich auf „Emissionen“ in die Umwelt bezogen hätten²². Entgegen den Erklärungen von LPN und der Streithelfer schließe diese Vorschrift als *lex specialis* gegenüber der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Verstärkung der Transparenz in Umweltangelegenheiten zum Zweck des Ausgleichs der widerstreitenden Interessen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der letztgenannten Verordnung aus, wenn die betreffenden Dokumente in der Akte eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens enthalten seien²³.

30. Darüber hinaus beziehe sich Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 zum einen „nur auf die Verpflichtung zur engen Auslegung der anderen als in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 [dieser Verordnung], d. h. der anderen als in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen“²⁴. Ferner beziehe sich „Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 nur auf ein ‚öffentliches Interesse‘ an der Bekanntgabe und nicht auf ein ‚überwiegendes‘ öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001“²⁵. Daher sei „das Vorbringen von LPN und der Streithelfer zurückzuweisen, dass im vorliegenden Fall die Grundsätze der erhöhten Transparenz, des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten, der verbesserten Beteiligung des Bürgers am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität gleichwohl ein öffentliches Interesse, ja sogar ein überwiegendes öffentliches Interesse begründeten, das die Bekanntgabe der betreffenden Dokumente rechtfertige“²⁶.

31. Das Gericht stellte schließlich fest, LPN und die Streithelfer seien weder in der Lage gewesen, ein etwaiges anderes überwiegendes öffentliches Interesse als dasjenige der angeblich erhöhten Transparenz in Umweltangelegenheiten namhaft zu machen, das die Kommission bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall hätte berücksichtigen müssen, noch hätten sie erläutern können, ob und in welchem Umfang sich die angeforderten Informationen auf Emissionen in die Umwelt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 bezogen hätten²⁷.

20 — Ebd. (Randnr. 128).

21 — Ebd. (Randnr. 129).

22 — Ebd. (Randnr. 134).

23 — Ebd. (Randnr. 135).

24 — Ebd. (Randnr. 136).

25 — Ebd.

26 — Ebd.

27 — Vgl. Randnr. 138 des angefochtenen Urteils.

V – Verfahren vor dem Gerichtshof

32. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. Februar 2012 sind die beiden Rechtsmittel zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

33. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. April 2012 ist die Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 10. Juli 2012 ist die Republik Estland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Republik Finnland und zur Abgabe ihrer Erklärungen während der mündlichen Verhandlung zugelassen worden.

34. Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden – Streithelfer im ersten Rechtszug – unterstützen die Anträge von LPN und der Republik Finnland.

35. LPN, die Republik Finnland, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Schweden und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die Rechtsmittelführer und die Streithelfer, einschließlich der Republik Estland, haben in der mündlichen Verhandlung, die am 29. Mai 2013 stattgefunden hat, mündliche Ausführungen gemacht.

VI – Zu den Rechtsmitteln

36. LPN und die Republik Finnland stützen ihre Rechtsmittel auf drei Hauptrechtsmittelgründe.

37. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beanstandet. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 gerügt. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund wird ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend gemacht.

38. LPN trägt ferner vor, die Kostenentscheidung in den Randnrn. 141 und 143 des angefochtenen Urteils sei mit mehreren Rechtsfehlern behaftet. Außerdem enthalte das angefochtene Urteil zwei Unrichtigkeiten in Bezug auf die Identifizierung der streitigen Entscheidung.

VII – Würdigung

39. Bevor die von LPN und der Republik Finnland zur Stützung ihres Rechtsmittels vorgebrachten Rechtsmittelgründe geprüft werden, ist auf das von LPN in ihrer Rechtsmittelschrift vorgebrachte Argument, das ihren Status als Nichtregierungsorganisation im Umweltbereich betrifft, zu entgegnen. Ein Antrag auf Zugang zu staatliche Beihilfen betreffenden Dokumenten, der von einer Partei gestellt werde, die ihre eigenen Privatinteressen verteidige, wie derjenige, um den es in der Rechtssache gegangen sei, in der das Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau²⁸, ergangen sei, könne, so LPN, einem Antrag wie dem vorliegenden, der zum einen von einer Organisation ausgehe, die öffentliche Interessen verteidige, was ein besonderes Interesse dieser Organisation an einer aktiven Teilnahme am Vertragsverletzungsverfahren begründe, und zum anderen Dokumente mit einem Bezug zu Emissionen in die Umwelt – einen in der Verordnung Nr. 1367/2006 speziell aufgeführten Fall – betreffe, nicht gleichgestellt werden.

28 — C-139/07 P (Slg. 2010, I-5885).

40. Meines Erachtens hat das Gericht in Randnr. 137 des angefochtenen Urteils zu Recht den Schluss gezogen, dass das Recht auf Dokumentenzugang nicht von der Art des konkreten Interesses abhängig sei, das derjenige, der den Zugang beantrage, am Erhalt der begehrten Informationen haben könnte.

41. Aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat²⁹, geht hervor, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 jedermann ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe eröffnen und nicht etwa Regeln zum Schutz des besonderen Interesses dieser oder jener Person am Zugang zu diesen Dokumenten festlegen soll³⁰. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 eine Berücksichtigung bestimmter besonderer Interessen, auf die sich ein Einzelner zur Erlangung des Zugangs zu einem bestimmten Dokument berufen könnte, nicht vorsehe³¹. Meiner Meinung nach gilt die gleiche Argumentation für die im vorliegenden Fall anwendbaren Bestimmungen der Verordnung Nr. 1367/2006, die der Öffentlichkeit³² ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen eröffnen sollen, die sich im Besitz von Organen oder Einrichtungen der Union befinden.

42. Folglich kann der Sonderstatus von LPN im Rahmen der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 nicht berücksichtigt werden.

A – Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

1. Vorbringen

43. LPN ist der Auffassung, das Gericht lege Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 falsch aus. Sie stellt fest, die Akte umfasse im vorliegenden Fall verschiedene Dokumententypen, und es sei völlig falsch und unverhältnismäßig, zu behaupten, dass im Rahmen eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens „sämtliche Dokumente, deren Ursprung in einem Vertragsverletzungsverfahren liegt, als Kategorie geschützt werden [können]“³³.

44. Die Republik Finnland stellt die im angefochtenen Urteil enthaltene Grundannahme in Abrede, dass nach der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, die den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten betreffe, alle Dokumente, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren gehörten, als Kategorie geschützt werden könnten, so dass ein Organ unter Berufung auf eine allgemeine Vermutung, dass durch die Verbreitung des Inhalts derartiger Dokumente grundsätzlich der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigt werde, den Zugang zu sämtlichen dieser Dokumente verweigern könne.

45. LPN und die Republik Finnland sind der Ansicht, das Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, das staatliche Beihilfen betreffe, könne im vorliegenden Fall nicht angewandt werden.

29 — C-266/05 P (Slg. 2007, I-1233).

30 — Vgl. Urteil Sison/Rat (Randnr. 43). Die Verordnung Nr. 1049/2001 gewährt ein sehr weitreichendes Recht auf Zugang zu den Dokumenten der betreffenden Organe, dessen Inanspruchnahme nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung nicht von der Angabe von Gründen abhängt. Vgl. Urteil vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission (C-362/08 P, Slg. 2010, I-669, Randnr. 56).

31 — Vgl. Urteil Sison/Rat (Randnr. 45).

32 — Die „Öffentlichkeit“ ist in Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1367/2006 als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ ausgesprochen weit definiert.

33 — Vgl. Randnr. 117 des angefochtenen Urteils.

46. Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden sind der Meinung, das Gericht habe dadurch gegen Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, dass es eine allgemeine Vermutung angewandt habe, um den Zugang zu sämtlichen Dokumenten eines Vertragsverletzungsverfahrens auszuschließen. Die Kommission sei im Gegenteil verpflichtet, konkret zu prüfen, ob die Verbreitung eines jeden der Dokumente den Zweck von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen würde. Sie stellen fest, der Gerichtshof habe allgemeine Vermutungen nur in sehr wenigen Fällen und aus klar definierten Gründen angewandt, die im vorliegenden Fall nicht anwendbar seien.

47. Die Bundesrepublik Deutschland und die Kommission sind der Auffassung, es sei eine allgemeine Vermutung des Inhalts anzuwenden, dass durch die Verbreitung der Dokumente von Vertragsverletzungsverfahren der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt würde. Die unbefangene Bereitwilligkeit zur Zusammenarbeit wäre ihrer Ansicht nach dahin, wenn die Kommunikation zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat verbreitet würde. Das Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau sei im vorliegenden Fall entsprechend anzuwenden, da das Beihilfekontrollverfahren eine Sonderform des Vertragsverletzungsverfahrens darstelle, die auf die besonderen Probleme abgestimmt sei, die staatliche Beihilfen für den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes mit sich brächten.

2. Beurteilung

48. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass LPN Zugang zu sämtlichen in der Verwaltungsakte eines gemäß Art. 258 AEUV gegen die Portugiesische Republik auf dem Gebiet des Umweltrechts eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens enthaltenen Dokumenten beantragt hat. Dieser Antrag wurde gestellt, als das Verwaltungsverfahren lief. In der streitigen Entscheidung hat die Kommission es abgelehnt, LPN die angeforderten Dokumente zu übermitteln, und sich dabei auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Zugangsrecht, die den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten betrifft, berufen. Damit hat die Kommission nicht für jedes angeforderte Dokument überprüft, ob dessen Verbreitung den Zweck der nach Art. 258 AEUV gegen die Portugiesische Republik eingeleiteten Untersuchung beeinträchtigen würde, da sie allgemein der Auffassung war, die Verbreitung sämtlicher Dokumente würde in diesem Stadium das Vertragsverletzungsverfahren beeinträchtigen.

49. Dieser Ansatz ist im angefochtenen Urteil bestätigt worden.

50. Das Gericht hat die Auffassung vertreten, die Kommission habe in Anbetracht der Tatsache, dass das Vertragsverletzungsverfahren zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch gelaufen sei, von dem Grundsatz ausgehen können, eine allgemeine Vermutung des Inhalts, dass die Verbreitung der Dokumente der Verwaltungsakte den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen würde, habe für die Gesamtheit der betreffenden Dokumente gegolten³⁴.

51. Mit den vorliegenden Rechtsmitteln wird nicht in Abrede gestellt, dass sich die Kommission, wie es in Randnr. 101 des angefochtenen Urteils heißt, grundsätzlich auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme, die sich auf den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten bezieht, berufen konnte, da zum Zeitpunkt des in Rede stehenden Antrags ein Vertragsverletzungsverfahren lief. In Rede stehen hingegen die Art und der Umfang der von der Kommission bei der Anwendung dieser Ausnahme auf die fraglichen Dokumente

³⁴ — Ebd. (Randnr. 127).

vorgenommenen Prüfung, insbesondere die Frage, ob dieses Organ verpflichtet war, eine konkrete Beurteilung des Inhalts eines jeden dieser Dokumente vorzunehmen, oder sich im Gegenteil damit begnügen konnte, sich auf eine allgemeine Vermutung des Inhalts zu stützen, dass der Schutz des Zwecks des für sämtliche angeforderten Dokumente geltenden Verfahrens beeinträchtigt würde.

52. Nach ständiger Rechtsprechung soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und ihrem Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren³⁵. Jedoch unterliegt dieses Recht gewissen Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Insbesondere sieht diese Verordnung im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 vor, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung eines der mit dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigt würde. Beschließt die Kommission, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Verbreitung bei ihr beantragt wurde, muss sie daher grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihr geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Diese Ausnahmen sind, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden³⁶.

53. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Kommission, um dem Leitgrundsatz der Transparenz Genüge zu tun, grundsätzlich nicht nur verpflichtet war, ein jedes der von LPN angeforderten Dokumente konkret und individuell zu prüfen, um festzustellen, ob deren Verbreitung den Zweck der gemäß Art. 258 AEUV gegen die Portugiesische Republik eingeleiteten Untersuchung tatsächlich beeinträchtigen würde, sondern auch, für jedes in Rede stehende Dokument zu erläutern, inwiefern der vollständige oder teilweise Zugang zu einem jeden dieser Dokumente den genannten Zweck beeinträchtigen könnte.

54. Wie das Gericht jedoch in den Randnrn. 113 ff. des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, gibt es kraft Richterrechts Ausnahmen von der Pflicht der Kommission zur konkreten und individuellen Prüfung der Dokumente, zu denen der Zugang beantragt worden ist.

55. Nach dieser Rechtsprechung³⁷ kann eine individuelle und konkrete Prüfung jedes Dokuments entbehrlich sein, wenn aufgrund der besonderen Umstände des Falls offenkundig ist, dass der Zugang zu verweigern oder im Gegenteil zu gewähren ist. In diesen Fällen kann sich das betreffende Organ auf eine allgemeine Vermutung stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gilt, wenn für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können³⁸.

56. Nach der jüngsten Rechtsprechung können die Beteiligten, wenn der Zugang auf der Grundlage einer solchen allgemeinen Vermutung verweigert wird, darlegen, dass die genannte Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht³⁹.

35 — Urteile vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 33), und Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (Randnr. 51).

36 — Vgl. Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Randnrn. 70 bis 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat (Randnr. 50) und Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (Randnr. 54), Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, Randnr. 116) und Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, Randnr. 57), sowie Urteil Schweden u. a./API und Kommission (Randnr. 74).

38 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (Randnr. 62), Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 116), Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 57) und Schweden u. a./API und Kommission (Randnr. 74).

39 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (Randnr. 62), Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 126) und Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 68).

57. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Möglichkeit, auf allgemeine Vermutungen zurückzugreifen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, anstatt jedes Dokument individuell und konkret zu prüfen, bevor der Zugang zu ihm versagt wird, nicht unerheblich ist. Sie bewirkt nicht nur eine Beschränkung des in Art. 11 EUV, Art. 15 AEUV und der Verordnung Nr. 1049/2001 verankerten grundlegenden Prinzips der Transparenz, sondern auch und zwangsläufig eine Begrenzung des Zugangs zu den in Rede stehenden Dokumenten in der Praxis. Daher bin ich der Auffassung, dass die Anwendung derartiger Vermutungen auf stichhaltigen und überzeugenden Gründen beruhen muss. Bislang hat der Gerichtshof ausdrücklich anerkannt, dass auf solche allgemeinen Vermutungen unter drei besonderen Umständen, nämlich in Beihilfekontrollverfahren⁴⁰, in Fusionskontrollverfahren⁴¹ und in laufenden Verfahren vor den Unionsgerichten⁴², zurückgegriffen werden kann.

58. Zunächst hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau die Geltung einer allgemeinen Vermutung für die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten von Beihilfekontrollverfahren zugelassen. Er hat für Recht erkannt, dass bei der Auslegung der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 der Umstand zu berücksichtigen sei, dass die Beteiligten⁴³ mit Ausnahme des für die Gewährung der Beihilfe verantwortlichen Mitgliedstaats nach der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV]⁴⁴ nicht über das Recht verfügten, die Dokumente der Verwaltungsakte der Kommission einzusehen. Wären diese Beteiligten in der Lage, auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu erhalten, so der Gerichtshof, wäre das System der Kontrolle staatlicher Beihilfen gefährdet.

59. In den Urteilen Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding hat der Gerichtshof sodann auch die Anwendung einer allgemeinen Vermutung für die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten eines Verfahrens zur Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen erlaubt und dies damit begründet, dass die Regelung für diese Verfahren strikte Vorschriften für den Umgang mit den im Rahmen eines solchen Verfahrens erlangten Informationen oder getroffenen Feststellungen vorsehe.

60. Ein verallgemeinerter Zugang zu den im Rahmen eines solchen Verfahrens zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten ausgetauschten Dokumenten auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001, so der Gerichtshof, wäre geeignet, das Gleichgewicht zu bedrohen, das der Unionsgesetzgeber in der Fusionskontrollverordnung zwischen der Verpflichtung der betroffenen Unternehmen zur Übermittlung gegebenenfalls sensibler geschäftlicher Informationen an die Kommission zwecks der Ermöglichung einer Beurteilung der Vereinbarkeit des beabsichtigten Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt auf der einen Seite und der Verbürgung eines verstärkten Schutzes der so der Kommission übermittelten Informationen im Rahmen des Berufs- und des Geschäftsgeheimnisses auf der anderen Seite sicherstellen wollen⁴⁵. Aus den vorstehenden Erwägungen ergebe sich, dass eine allgemeine Vermutung dafür bestehe, dass die Verbreitung der betroffenen Dokumente grundsätzlich den Schutz der geschäftlichen Interessen der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen und den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Kontrolle dieses Zusammenschlusses beeinträchtigen würde⁴⁶.

40 — Vgl. Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau.

41 — Vgl. Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding.

42 — Vgl. Urteil Schweden u. a./API und Kommission.

43 — Und zwar insbesondere die Empfänger der Beihilfen und ihre Wettbewerber.

44 — ABl. L 83, S. 1.

45 — Vgl. Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 121) und Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 62).

46 — Vgl. Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 123) und Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 64).

61. Im Urteil Schweden u. a./API und Kommission hat der Gerichtshof schließlich die Auffassung vertreten, es sei anzuerkennen, dass eine allgemeine Vermutung dafür bestehe, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze den Schutz dieses Verfahrens im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt, solange dieses Verfahren laufe⁴⁷.

62. Dass die Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmten Organen Transparenzpflichten auferlege, könne, so der Gerichtshof, nicht zur Folge haben, dass die verfahrensrechtliche Stellung der Organe im Rahmen anhängiger Gerichtsverfahren hinsichtlich des Grundsatzes der Waffengleichheit beeinträchtigt werde. Unter Berufung auf den Grundsatz der geordneten Rechtspflege hat der Gerichtshof ferner die Auffassung vertreten, der Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit vom Geltungsbereich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, ohne dass zwischen den verschiedenen Verfahrensstadien zu unterscheiden wäre, lasse sich damit rechtfertigen, dass während des gesamten Gerichtsverfahrens sichergestellt sein müsse, dass die Erörterungen zwischen den Parteien sowie die Beratungen des Gerichts über die anhängige Rechtssache in aller Ruhe ablaufen. Überdies hat der Gerichtshof unter entsprechender Bezugnahme auf das Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau entschieden, dass sich diese Vermutung auch auf die Tatsache gründe, dass weder die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union noch die Verfahrensordnungen der Unionsgerichte ein Recht auf Zugang zu den beim Gerichtshof im Rahmen von Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen vorsähen.

63. LPN und die Republik Finnland tragen vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es angenommen habe, dass die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau zu Beihilfekontrollverfahren auch für Vertragsverletzungsverfahren gelten würden. Ich bin nicht dieser Auffassung.

64. Nicht nur aus dem Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, sondern auch aus den Urteilen Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding geht hervor, dass der Gerichtshof die Anwendung allgemeiner Vermutungen für die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die zu einem Beihilfe- oder Fusionskontrollverfahren gehören, u. a. unter Bezugnahme auf das Bestehen strikter Vorschriften für den Zugang zu den Akten in diesen Verfahren erlaubt. Mit anderen Worten: Auch wenn der Gerichtshof ebenso wenig wie der Unionsgesetzgeber eine Rangfolge zwischen den fraglichen Vorschriften eingeführt hat⁴⁸, hat er doch die Anwendung der allgemeinen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 durch diese allgemeinen Vermutungen beschränkt, wenn der Zugang zu den Dokumenten der Verwaltungsakte darauf hinausliefe, den besonderen Zweck der Vorschriften, mit denen die Wirksamkeit der Beihilfe- und Fusionskontrollverfahren gerade sichergestellt werden soll, zu beeinträchtigen.

65. Auch wenn der Gerichtshof, um die Anwendung derartiger allgemeiner Vermutungen zu rechtfertigen, dem Bestehen dieser besonderen Vorschriften, die den Zugang der Öffentlichkeit zur Verwaltungsakte im Rahmen bestimmter Verfahren beschränken, in seinen Ausführungen – nicht nur im Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, sondern auch in den Urteilen Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding⁴⁹ – eine gewisse Bedeutung beigemessen hat, bin ich entgegen dem Vorbringen von LPN und der Republik Finnland der Auffassung, dass dieser Umstand für sich allein genommen nicht entscheidend war.

47 — Vgl. Urteil Schweden u. a./API und Kommission (Randnr. 94).

48 — Vgl. insoweit Urteile Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 110) und Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 52), in denen der Gerichtshof die Auffassung vertreten hat, dass ungeachtet des Fehlens von Bestimmungen, die ausdrücklich eine Rangfolge zwischen der Verordnung Nr. 1049/2001 und den Verordnungen im Bereich der Fusionskontrolle vorsähen, „eine Anwendung jeder dieser Verordnungen sicherzustellen [ist], die mit der Anwendung der jeweils anderen vereinbar ist und somit deren kohärente Anwendung erlaubt“.

49 — In den Urteilen Kommission/Éditions Odile Jacob (Randnr. 115) und Kommission/Agrofert Holding (Randnr. 56) hat sich der Gerichtshof auch auf den Zweck des Schutzes geschäftlicher Interessen gestützt und festgestellt, dass dieser Zweck und der von Untersuchungstätigkeiten in einem engen Zusammenhang stünden.

66. Die Anwendung solcher allgemeiner Vermutungen wird nämlich wesentlich durch die zwingende Notwendigkeit bestimmt, das ordnungsgemäße Funktionieren der fraglichen Verfahren sicherzustellen und zu gewährleisten, dass deren Zweck nicht beeinträchtigt wird.

67. Insoweit weise ich darauf hin, dass sich der Gerichtshof, um die Anwendung derartiger allgemeiner Vermutungen zu rechtfertigen, im Urteil Schweden u. a./API und Kommission hauptsächlich auf den Grundsatz der Waffengleichheit und auf die Notwendigkeit gestützt hat, einen ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten. Auf das Fehlen eines Rechts auf Zugang zu den beim Gerichtshof im Rahmen von Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen ist in diesem Urteil nur ergänzend eingegangen worden, um den Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit als solcher vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu rechtfertigen.

68. Vereinheitlichungsfaktor der Ausführungen des Gerichtshofs in all diesen Urteilen⁵⁰ war folglich die Tatsache, dass der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren mit deren ordnungsgemäßem Ablauf ganz und gar unvereinbar war und diese Verfahren zu beeinträchtigen drohte. Überdies folgt aus den Urteilen Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Kommission/Éditions Odile Jacob und Kommission/Agrofert Holding, dass die allgemeine Vermutung einer Zugangsverweigerung sämtliche unveröffentlichten Dokumente der Verwaltungsakte der fraglichen Verfahren umfasste.

69. Ich bin der Ansicht, dass dieser Vereinheitlichungsfaktor auch für das Vorverfahren des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV gilt, auch wenn dieses Verfahren einem Verfahren im Bereich der Beihilfe- oder Fusionskontrolle oder einem Gerichtsverfahren nicht in allen Punkten entspricht, da sich auch die letztgenannten Verfahren untereinander nicht entsprechen.

70. Allerdings ist die besondere Verbindung zwischen Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen zu beachten, die beide die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. Im Fall einer Negativentscheidung hinsichtlich einer rechtswidrigen Beihilfe befreit Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV die Kommission von der Durchführung des in Art. 258 AEUV vorgesehenen Vorverfahrens; ist die in der Negativentscheidung der Kommission gesetzte Frist⁵¹, innerhalb deren der Mitgliedstaat der Entscheidung nachkommen muss, abgelaufen, kann die Kommission den Gerichtshof unmittelbar anrufen⁵². Hieraus folgt, dass die Negativentscheidung der Kommission hinsichtlich einer rechtswidrigen Beihilfe gemäß Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV das Vorverfahren des Vertragsverletzungsverfahrens in gewisser Weise ersetzt.

71. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission – wie in den Verfahren, die staatliche Beihilfen oder geplante Fusionen betreffen – während des gesamten Vertragsverletzungsverfahrens eine ganz zentrale Rolle spielt. In ihrer Rolle als Hüterin des AEU-Vertrags verfügt sie in diesem Verfahren nämlich über einen weiten Ermessensspielraum und entscheidet souverän darüber, ob es zweckmäßig ist, das Vorverfahren durch die Übersendung eines Aufforderungsschreibens einzuleiten und durch die Übersendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme weiter zu betreiben⁵³. Dieses Vorverfahren hat, indem es dem Mitgliedstaat die Möglichkeit einräumt, sich zu verteidigen, zum Ziel, die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen und eine gerichtliche Klage möglichst zu vermeiden.

50 — Nämlich den Urteilen Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Kommission/Éditions Odile Jacob, Kommission/Agrofert Holding und Schweden u. a./API und Kommission.

51 — Oder gegebenenfalls die Frist, die die Kommission später festgesetzt hat. Vgl. Urteil vom 14. Dezember 2006, Kommission/Spanien (C-485/03 bis C-490/03, Slg. 2006, I-11887, Randnr. 53).

52 — Ebd. (Randnr. 53).

53 — Ist die Kommission der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, obliegt es ihr, zu beurteilen, ob ein Einschreiten gegen diesen Mitgliedstaat zweckmäßig ist, die von ihm verletzten Bestimmungen zu benennen und den Zeitpunkt für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen diesen Staat zu wählen, wobei die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, die Zulässigkeit ihrer Klage nicht beeinflussen können. Vgl. hierzu Urteile vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien (C-35/96, Slg. 1998, I-3851, Randnr. 27), und vom 8. Dezember 2005, Kommission/Luxemburg (C-33/04, Slg. 2005, I-10629, Randnr. 66).

72. Im Übrigen schließe ich mich der vom Gericht in Randnr. 126 des angefochtenen Urteils getroffenen Feststellung an, dass dieses Vorverfahren des Vertragsverletzungsverfahrens zweiseitiger Natur ist und zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat geführt wird. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass es – wie hier – durch eine Beschwerde eingeleitet worden sein könnte, denn jedenfalls hat der mögliche Beschwerdeführer im weiteren Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens keinerlei Rechte⁵⁴. Wie die Kommission es in der streitigen Entscheidung ausdrückt, „sollte im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat ein Klima gegenseitigen Vertrauens herrschen, um es ihnen zu ermöglichen, mit dem Ziel einer gütlichen Beilegung der Meinungsverschiedenheit, ohne dass es zu einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof kommen muss, einen Verhandlungs- und Kompromissprozess zu beginnen“.

73. Überdies kann das Vorverfahren der Vertragsverletzungsklage, auch wenn es einem Gerichtsverfahren nicht in allen Punkten entspricht, zu einem solchen Verfahren führen, da die Kommission am Ende dieses Verfahrens den Gerichtshof anrufen kann, um von diesem die Vertragsverletzung, die sie dem betreffenden Mitgliedstaat vorwirft, feststellen zu lassen⁵⁵.

74. Der einheitliche Zweck, den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens aufrechtzuerhalten, der den Gerichtshof zur Anerkennung einer allgemeinen Vermutung im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen⁵⁶ oder von Fusionen⁵⁷ oder im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren⁵⁸ veranlasst hat, scheint mir somit auf das Vorverfahren des Vertragsverletzungsverfahrens anwendbar zu sein.

75. Ich bin daher der Auffassung, dass auch der nur teilweise Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten dieses Verfahrens, solange es läuft, die Erreichung von dessen Zweck gefährdet und demzufolge den Rückgriff auf eine allgemeine Vermutung wie die vom Gerichtshof in den anderen Verfahren anerkannte rechtfertigt.

76. LPN und die Republik Finnland haben zutreffend geltend gemacht, der Inhalt einer Akte in einem Vertragsverletzungsverfahren in Umweltangelegenheiten sei notwendigerweise heterogen und könne über die Korrespondenz zwischen der Kommission und dem fraglichen Mitgliedstaat hinausgehen, beispielsweise technische und wissenschaftliche Studien umfassen. Im vorliegenden Fall hat das Gericht festgestellt, dass sich in der in Rede stehenden Akte nur die Korrespondenz zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat befunden habe⁵⁹. Aber selbst dann, wenn dies nicht der Fall gewesen wäre, ändert dies, auch wenn die im Besitz der Kommission befindlichen Dokumente im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zweifellos unterschiedlicher Natur sein können und jedes Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat seine eigenen Besonderheiten aufweist, nichts an der Notwendigkeit, den ordnungsgemäßen Ablauf dieses Verfahrens dadurch sicherzustellen, dass die Einflussnahme Dritter beschränkt wird. Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, als es in Randnr. 121 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten hat, die Dokumente der Akte eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens stellen für die Zwecke der allgemeinen Vermutung der Zugangsverweigerung auf der Grundlage der von der Kommission geltend gemachten Ausnahme eine einheitliche Kategorie dar.

54 — Vgl. insoweit Mitteilung KOM(2002) 141 endgültig.

55 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Februar 1989, *Star Fruit/Kommission* (247/87, Slg. 1989, 291, Randnr. 12), und vom 29. September 1998, *Kommission/Deutschland* (C-191/95, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 46). Das Vertragsverletzungsverfahren ist durch den Opportunitätsgrundsatz gekennzeichnet. Vgl. Urteil vom 19. Mai 2009, *Kommission/Italien* (C-531/06, Slg. 2009, I-4103, Randnrn. 23 und 24). Die Beurteilung, ob die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zweckmäßig ist, obliegt ausschließlich der Kommission.

56 — Vgl. Nr. 58 der vorliegenden Schlussanträge.

57 — Vgl. Nrn. 59 und 60 der vorliegenden Schlussanträge.

58 — Vgl. Nrn. 61 und 62 der vorliegenden Schlussanträge.

59 — Vgl. Randnr. 121 des angefochtenen Urteils.

77. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Ausnahme nur für den Zeitraum gelten kann, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist⁶⁰. Ist das Verfahren abgeschlossen, dürfte der Zugang zu den Akten zu gewähren sein, wenn keine der übrigen in Art. 4 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen anwendbar ist.

78. Im vorliegenden Fall geht aus den Randnrn. 28 bis 35 des angefochtenen Urteils klar hervor, dass LPN, nachdem beschlossen worden war, ihrer Beschwerde vom 28. Februar 2008 über das Staudammprojekt nicht weiter nachzugehen, Zugang zu nahezu sämtlichen der angeforderten Dokumente erhalten hat⁶¹.

79. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, den ersten Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

B – Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006

1. Vorbringen

80. LPN trägt vor, entgegen den Ausführungen des Gerichts in den Randnrn. 113 bis 117 des angefochtenen Urteils sei die Kommission bei einer aufmerksamen Betrachtung von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht von der Pflicht „zur konkreten und individuellen Prüfung der Dokumente, zu denen der Zugang beantragt worden ist“⁶², befreit. Auch wenn Untersuchungen von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 ausgenommen seien, fielen sie unvermeidlicher- und logischerweise unter Satz 2 dieses Artikels. Da sich nicht die Auffassung vertreten lasse, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verweigerung des Zugangs zu Untersuchungen betreffenden Dokumenten bestehe, seien die möglichen Gründe für diese Verweigerung eng auszulegen; es sei zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Verbreitung der Informationen über die Umwelt im vorliegenden Fall etwaige andere Interessen überwiege, die durch die Nichtverbreitung geschützt werden sollten, und ob sich die in den angeforderten Dokumenten enthaltenen Informationen konkret auf Umweltemissionen bezögen.

81. Die Republik Finnland, unterstützt vom Königreich Dänemark und vom Königreich Schweden, macht geltend, das Gericht lege Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 in Randnr. 136 des angefochtenen Urteils falsch aus, wenn es die Auffassung vertrete, dass sich diese Bestimmung „nur auf die Verpflichtung zur engen Auslegung der anderen als in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006, d. h. der anderen als in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen“ beziehe.

82. Die Kommission macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe dadurch, dass er Untersuchungen, die sich auf mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht bezögen, von der gesetzlichen Vermutung in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 ausgeschlossen habe, offenkundig deren Besonderheiten Rechnung getragen. Daher sei das etwaige Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung im Rahmen der Parameter der Verordnung Nr. 1049/2001 zu prüfen; der Verordnung Nr. 1367/2006 lasse sich nicht entnehmen, dass Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich anders zu behandeln seien als die gleichen Verfahren in anderen Bereichen, was die allgemeine Vermutung angehe, dass die Verbreitung der in diesen Akten enthaltenen Dokumente den Zweck der Untersuchung beeinträchtigen würde.

60 — Vgl. Urteil Schweden und Turco/Rat (Randnr. 70).

61 — Vgl. Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge.

62 — Vgl. Randnr. 113 des angefochtenen Urteils.

83. Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 modifiziere nicht den Prüfungsmaßstab im Zusammenhang mit einer Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten eines laufenden, die Umwelt betreffenden Vertragsverletzungsverfahrens, der weiterhin durch die Verordnung Nr. 1049/2001 geregelt werde. Diese Vorschrift wiederhole nämlich allein das von den Unionsgerichten entwickelte Gebot der restriktiven Auslegung der Ausnahmegründe und der Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Abwägung.

2. Beurteilung

84. Der vorliegende Rechtsmittelgrund betrifft die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006; mit ihm soll insbesondere geklärt werden, ob die Vorschriften über den Zugang zu Informationen im Umweltbereich einen Einfluss auf die Frage haben, ob die Kommission eine konkrete und individuelle Prüfung von Dokumenten vornehmen muss, die zur Verwaltungsakte eines Vertragsverletzungsverfahrens in Umweltangelegenheiten gehören.

85. Meiner Meinung nach hat das Gericht in Randnr. 105 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt, dass „[die Verordnung Nr. 1367/2006] eine *lex specialis* gegenüber der Verordnung Nr. 1049/2001 darstellt, indem sie bestimmte Vorschriften dieser Verordnung ersetzt, modifiziert oder präzisiert, wenn der Antrag auf Zugang ‚Umweltinformationen‘ oder Informationen betrifft, die ‚Bezug ... zu Emissionen in die Umwelt [haben]‘“⁶³.

86. Aus Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 geht klar hervor, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen gilt, die sich im Besitz der Organe der Union befinden. Folglich ist die Tragweite der Verordnung Nr. 1367/2006 auf dem Gebiet des Zugangs zu diesen Informationen sehr begrenzt, da die Änderungen an der Verordnung Nr. 1049/2001 nur marginal sind.

87. Der 15. Erwägungsgrund und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 präzisieren die Wechselwirkung zwischen den in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen und den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1367/2006.

88. Aus dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 geht zunächst hervor, dass grundsätzlich die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vorbehaltlich speziellerer Bestimmungen der Verordnung Nr. 1367/2006 in vollem Umfang gelten sollten.

89. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 weitet die Anwendung des Transparenzgrundsatzes auf „Artikel 4 Absatz 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung ... Nr. 1049/2001 [aus], ... wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen“, indem er vorsieht, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieser Informationen besteht.

90. Bestimmte in Art. 4 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmen, nämlich „Untersuchungen, insbesondere [solche], die mögliche Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand haben“, werden in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 jedoch ausdrücklich von der Anwendung des Grundsatzes der erhöhten Transparenz ausgenommen. Die Vermutung des Bestehens eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung gilt nicht für Informationen, die in der Verwaltungsakte eines Vertragsverletzungsverfahrens enthalten sind, auch wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen.

63 — Vgl. auch Randnr. 135 des angefochtenen Urteils.

91. Es bleibt die Frage, ob diese Verfahren demgegenüber unter Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 fallen könnten. Nach diesem Satz 2 sind bei den „übrigen Ausnahmen“ nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Gründe für die Verweigerung eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.

92. LPN und die Republik Finnland sind der Auffassung, mangels gegenteiliger Anhaltspunkte schlossen die „übrigen Ausnahmen“ Vertragsverletzungsverfahren zwangsläufig ein, da Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 auf diese nicht anwendbar sei. Dies verpflichte die Kommission grundsätzlich zur individuellen und konkreten Prüfung sämtlicher Dokumente der Verwaltungsakte eines Vertragsverletzungsverfahrens im Umweltbereich und hindere die Anwendung einer allgemeinen Vermutung.

93. Ich teile diese Auslegung der in Rede stehenden Vorschrift nicht.

94. Nach meinem Dafürhalten ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006, sondern auch aus der allgemeinen Systematik und dem Zweck dieser Vorschrift⁶⁴, dass sie nur für die in ihrem Satz 1 nicht genannten Ausnahmen gilt. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 nennt die Vertragsverletzungsverfahren jedoch ausdrücklich⁶⁵, auch wenn dies nur geschieht, um sie von den Bestimmungen des Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 auszunehmen.

95. Die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 zeigen die ausdrückliche Absicht des Unionsgesetzgebers klar auf, Vertragsverletzungsverfahren vom Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung insgesamt auszunehmen.

96. Hieraus folgt, dass für den Zugang zu Dokumenten der Verwaltungsakte eines Vertragsverletzungsverfahrens im Umweltbereich allein die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 gelten und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 keinen Einfluss auf die Frage hat, ob die Kommission eine konkrete und individuelle Prüfung dieser Dokumente vornehmen muss. Da Art. 6 Abs. 1 der letztgenannten Verordnung nicht für Vertragsverletzungsverfahren gilt, ist die Kommission darüber hinaus nicht verpflichtet, zu prüfen, ob die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt im Sinne dieser Vorschrift betreffen.

97. Hilfsweise bin ich der Ansicht, dass, selbst wenn der Gerichtshof die Auffassung vertreten sollte, Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 gelte für Vertragsverletzungsverfahren, die Entscheidung über das vorliegende Rechtsmittel dadurch nicht anders ausfiele. Diese Vorschrift erinnert – wie die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 4 der Verordnung Nr. unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe eng auszulegen, und fügt der Auslegung oder Anwendung der letztgenannten Vorschrift, die für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache einschlägig ist, oder aber der Frage, ob eine allgemeine Vermutung Anwendung findet, insoweit nichts hinzu.

98. Aus den Randnrn. 73 und 74 des Urteils Schweden u. a./API und Kommission geht nämlich klar hervor, dass die enge Auslegung und Anwendung der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen die Anwendung allgemeiner Annahmen auf bestimmte Kategorien von Dokumenten nicht hindert.

64 — Vgl. auch Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 und den 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung.

65 — Vgl. Randnr. 136 des angefochtenen Urteils.

99. Überdies bin ich der Ansicht, dass die Verpflichtung, „ein[en] etwaige[n] Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt“ zu berücksichtigen, eindeutig mit der Verpflichtung, die Gründe für die Zugangsverweigerung eng auszulegen, im Zusammenhang steht und diese verstärkt. Noch einmal: Auch diese Verpflichtung hindert meines Erachtens jedoch nicht die Anwendung allgemeiner Annahmen auf bestimmte Kategorien von Dokumenten.

100. Daher bin ich der Auffassung, dass das Gericht keinen Rechtsfehler begangen hat, indem es in Randnr. 136 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass sich LPN und die Streithelfer „[i]m Zusammenhang mit der Anwendung der in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme ... auch nicht mit Erfolg auf Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 berufen [können]“, und der Gerichtshof den zweiten Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückweisen sollte.

C – Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001

1. Vorbringen

101. LPN, die Republik Finnland, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden machen geltend, die Erwägungen des Gerichts betreffend das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung durch das Gericht in den Randnrn. 132 bis 138 des angefochtenen Urteils seien fehlerhaft.

102. Im Wesentlichen habe das Gericht zu Unrecht die Auffassung vertreten, die streitige Entscheidung der Kommission stehe im Einklang mit Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001⁶⁶, zumal die Kommission nicht überprüft habe, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, was sie nach dieser Vorschrift (nach Ansicht des Königreichs Schweden sogar von Amts wegen) hätte tun müssen, da Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 ihr insoweit keinerlei Befreiung gewähre.

103. Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen.

2. Beurteilung

104. In den Randnrn. 134 bis 136 des angefochtenen Urteils hat das Gericht entschieden, dass Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 die Anwendung des Transparenzgrundsatzes nicht auf Vertragsverletzungsverfahren ausweite und nicht dahin auszulegen sei, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 an der Verbreitung von Informationen bestehe, die Emissionen in die Umwelt betreffen und zu diesen Verfahren gehörten.

105. Aufgrund meiner Antwort auf den vorstehenden zweiten Rechtsmittelgrund bin ich der Auffassung, dass diese Beurteilung zutrifft.

106. In Randnr. 138 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass LPN und die Streithelfer weder in der Lage gewesen seien, ein etwaiges anderes überwiegendes öffentliches Interesse als dasjenige der angeblich erhöhten Transparenz in Umweltangelegenheiten namhaft zu machen, das die Kommission bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung

⁶⁶ — Vgl. Randnrn. 135 und 136 des angefochtenen Urteils.

Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall hätte berücksichtigen müssen, noch hätten erläutern können, ob und in welchem Umfang sich die angeforderten Informationen auf Emissionen in die Umwelt im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 bezögen. Meiner Meinung nach kann diese tatsächliche Feststellung im Stadium eines Rechtsmittels nicht in Frage gestellt werden⁶⁷.

107. Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, dass sich LPN darauf beschränkt hat, im ersten Rechtszug geltend zu machen, die erhöhte Transparenz in Umweltangelegenheiten stelle als solche ein überwiegendes öffentliches Interesse dar. Ich schließe mich den Ausführungen des Gerichtshofs in den Randnrn. 157 und 158 des Urteils Schweden u. a./API und Kommission an und bin der Ansicht, dass derart allgemeine Erwägungen nicht geeignet sind, darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im vorliegenden Fall irgendeine besondere Dringlichkeit aufweist, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente schwerer hätte wiegen können. Aus Randnr. 62 des Urteils Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau geht ferner klar hervor, dass es nicht Sache der Kommission ist, von Amts wegen zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäß Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 und Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 die Verbreitung der betreffenden Dokumente rechtfertigen kann. Der Gerichtshof hat im Gegenteil für Recht erkannt, dass die Beteiligten das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der betreffenden Dokumente darlegen könnten⁶⁸.

108. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass auch der dritte Rechtsmittelgrund zurückgewiesen werden sollte.

VIII – Ergänzungsantrag von LPN

109. LPN trägt vor, das angefochtene Urteil enthalte zwei Unrichtigkeiten in Bezug auf die Identifizierung der streitigen Entscheidung.

110. Erstens stellt sie fest, dass der dem Gericht unterbreitete Rechtsstreit die Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung und nicht die in Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils erwähnte Entscheidung vom 24. Oktober 2008 betreffe. Daher beantragt LPN, in Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils klarzustellen, dass sich die Klage gegen die streitige Entscheidung richtet.

111. Zweitens ist LPN der Auffassung, Randnr. 46 des angefochtenen Urteils sei schlecht formuliert und müsse wie folgt gefasst werden:

„... hat LPN ihren Antrag auf Prüfung der Rechtmäßigkeit der [streitigen] Entscheidung hinsichtlich des dritten in der Klageschrift vorgebrachten Klagegrundes zurückgenommen, der aus der Nichtbeachtung der in Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Frist hergeleitet wurde ...“.

112. Die Kommission tritt dem Vorbringen von LPN entgegen.

67 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs folgt aus Art. 256 AEUV und Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs, dass allein das Gericht für die Feststellung der Tatsachen – sofern sich nicht aus den Prozessakten ergibt, dass seine Feststellungen tatsächlich falsch sind – und für ihre Würdigung zuständig ist. Hat das Gericht die Tatsachen festgestellt oder gewürdigt, so ist der Gerichtshof gemäß Art. 256 AEUV zur Kontrolle der rechtlichen Qualifizierung dieser Tatsachen und der Rechtsfolgen, die das Gericht aus ihnen gezogen hat, befugt (Urteile vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C-487/06 P, Slg. 2008, I-10515, Randnr. 96, und vom 27. Oktober 2011, *Österreich/Scheucher-Fleisch u. a.*, C-47/10 P, Slg. 2010, I-10707, Randnr. 57). Ich stelle fest, dass im vorliegenden Fall weder LPN noch die Republik Finnland vorgetragen haben, die vom Gericht in Randnr. 138 des angefochtenen Urteils festgestellte Tatsache sei tatsächlich falsch.

68 — Vgl. Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge.

113. Meiner Meinung nach hat LPN es unterlassen, zu präzisieren, inwiefern sich die angeblichen Unrichtigkeiten auf ihre Rechtsstellung ausgewirkt haben sollen. Ferner bin ich wie die Kommission der Ansicht, dass der vorliegende Antrag unzulässig ist, da es sich nicht um eine Rechtsfrage im Sinne von Art. 58 der Satzung des Gerichtshofs handelt. Schließlich wäre es selbst dann, wenn eine Unrichtigkeit vorliegen sollte, allein Sache des Gerichts, diese gemäß Art. 84 seiner Verfahrensordnung zu berichtigen.

114. Folglich ist der vorliegende Antrag zurückzuweisen.

IX – Zur Anfechtung der Kostenentscheidung des Gerichts durch LPN

115. LPN trägt vor, die Kostenentscheidung des Gerichts in den Randnrn. 141 und 143 des angefochtenen Urteils sei mit mehreren Rechtsfehlern behaftet.

116. Die Kommission tritt dem Vorbringen von LPN entgegen.

117. Nach ständiger Rechtsprechung sind Anträge, die die angebliche Rechtswidrigkeit der Kostenentscheidung des Gerichts betreffen, gemäß Art. 58 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs, wonach ein Rechtsmittel nur gegen die Kostenentscheidung oder gegen die Kostenfestsetzung unzulässig ist, als unzulässig zurückzuweisen, wenn alle anderen Rechtsmittelgründe zurückgewiesen worden sind⁶⁹.

118. Da meiner Meinung nach alle anderen Gründe des von LPN eingelegten Rechtsmittels zurückzuweisen sind, ist der letzte Rechtsmittelgrund, der sich gegen die Entscheidung des Gerichts über die Kostenverteilung richtet, folglich als unzulässig zurückzuweisen.

119. Nach alledem bin ich daher der Auffassung, dass sowohl das von LPN in der Rechtssache C-514/11 P als auch das von der Republik Finnland in der Rechtssache C-605/11 P eingelegte Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen sind.

X – Kosten

120. Gemäß Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 dieser 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. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der genannten Verfahrensordnung, der nach dem erwähnten Art. 184 Abs. 1 ebenfalls im Rechtsmittelverfahren anwendbar ist, tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Nach Art. 184 Abs. 4 dieser Verfahrensordnung kann der Gerichtshof einer erstinstanzlichen Streithilfepartei, die am Rechtsmittelverfahren teilnimmt, ihre eigenen Kosten auferlegen.

121. Ich bin der Auffassung, dass LPN und die Republik Finnland entsprechend dem Antrag der Kommission zur Tragung der die Rechtssachen C-514/11 P bzw. C-605/11 P betreffenden Kosten zu verurteilen sind. Das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

69 — Vgl. Urteile vom 12. Juli 2001, Kommission und Frankreich/TF1 (C-302/99 P und C-308/99 P, Slg. 2001, I-5603, Randnr. 31), und vom 30. September 2003, Freistaat Sachsen u. a./Kommission (C-57/00 P und C-61/00 P, Slg. 2003, I-9975, Randnr. 124).

XI – Ergebnis

122. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Rechtsmittel zurückzuweisen;
- die Liga para a Protecção da Natureza (LPN) zur Tragung ihrer eigenen Kosten sowie der der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel in der Rechtssache C-514/11 P entstandenen Kosten zu verurteilen;
- die Republik Finnland zur Tragung ihrer eigenen Kosten sowie der der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel in der Rechtssache C-605/11 P entstandenen Kosten zu verurteilen und
- das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland sowie das Königreich Schweden zur Tragung ihrer eigenen im Zusammenhang mit den Rechtsmitteln in den verbundenen Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P entstandenen Kosten zu verurteilen.