ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

9 september 2011 *

In zaak T-29/08,

Liga para Protecção da Natureza (LPN), gevestigd te Lissabon (Portugal), vertegenwoordigd door P. Vinagre e Silva, advocaat,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door B. Weis Fogh, vervolgens door C. Vang als gemachtigden,

door

Republiek Finland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski, M. Pere en H. Leppo, vervolgens door M. Heliskoski en Guimaraes-Purokoski als gemachtigden,

* Procestaal: Portugees.

en door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, S. Johannesson en K. Petkovska als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Costa de Oliveira en D. Recchia als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 22 november 2007 tot bevestiging van de weigering om toegang te verlenen tot stukken in het dossier van een tegen de Portugese Republiek ingeleide niet-nakomingsprocedure betreffende de geplande bouw van een stuwdam op de Sabor-rivier (Portugal), die in strijd kon zijn met richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1) en richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7),

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. Azizi (rapporteur), kamerpresident, E. Cremona en S. Frimodt Nielsen, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 oktober 2010,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1049/2001

1 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) definieert de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het recht van toegang tot documenten van deze instellingen in de zin van artikel 255 EG.

2 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

[...]

3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.

[...]"

3 Artikel 4, leden 2, 3 en 6, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt met name:

„2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

— [...]

— gerechtelijke procedures en juridisch advies,

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven."

Verordening (EG) nr. 1367/2006

4 Punt 8 van de considerans van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij

besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13) luidt:

„De definitie van milieu-informatie in deze verordening omvat informatie in ongeacht welke vorm over de toestand van het milieu. Deze definitie, die afgestemd is op die van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 [...], blz. 26), heeft dezelfde inhoud als de definitie die in het Verdrag van Aarhus wordt gehanteerd. De definitie van ‚document' in verordening [...] nr. 1049/2001 omvat ook milieu-informatie als omschreven in de onderhavige verordening."

5 Punt 15 van de considerans van verordening nr. 1367/2006 luidt:

„Waar verordening [...] nr. 1049/2001 in uitzonderingen voorziet, dienen deze van toepassing te zijn, behoudens meer specifieke bepalingen in de onderhavige verordening met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie. De gronden voor weigering met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie moeten in beperkende zin worden uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het met de openbaarmaking gediende openbaar belang, alsmede met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. [...]"

6 Artikel 3 van verordening nr. 1367/2006 bepaalt:

„Verordening [...] nr. 1049/2001 is van toepassing op ieder verzoek van een aanvrager om toegang tot milieu-informatie waarover communautaire instellingen en organen beschikken, zonder onderscheid op basis van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of van een feitelijk middelpunt van de activiteiten.

[...]"

7 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 met opschrift „Toepassing van uitzonderingen met betrekking tot verzoeken om toegang tot milieu-informatie" luidt:

„Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening [...] nr. 1049/2001, met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4 van verordening [...] nr. 1049/2001, worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu."

De feiten

8 Verzoekster, de Liga para Protecção da Natureza (LPN), een in Lissabon (Portugal) gevestigde vereniging naar Portugees recht, is aangesloten bij het Plataforma Sabor Livre, waarbij meerdere niet-gouvernementele organisaties (NGO's) met milieubescherming tot doel zijn aangesloten. In die hoedanigheid volgt zij de geplande bouw van een stuwdam op de Sabor-rivier in Portugal (hierna: „stuwdamproject") om er met name voor te zorgen dat de betrokken soorten en habitats een passende bescherming krijgen wat de uit richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn") voortvloeiende eisen betreft.

9 De LPN diende bij het directoraat-generaal (DG) „Milieu" van de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij brief van 22 april 2003 een klacht in, die is ingeschreven onder nummer 2003/4523, volgens welke het stuwdamproject de gebieden van communautair belang (GCB) van „Morais" en de „Rios Sabor e Maçãs" in strijd met de habitatrichtlijn aantastte.

10 De Commissie leidde als gevolg van deze klacht een niet-nakomingsprocedure tegen de Portugese Republiek in en nam contact op met de Portugese autoriteiten om na te gaan in hoeverre het stuwdamproject richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1) en de habitatrichtlijn kon schenden.

11 De LPN verzocht het DG „Milieu" bij brief van 27 maart 2007 om toegang tot inlichtingen over de behandeling van de klacht en om inzage van door „de werkgroep van de Commissie" opgestelde documenten alsook van de tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten uitgewisselde documenten.

12 Het DG „Milieu" wees het verzoek om toegang tot documenten van de LPN krachtens artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 af bij brief van 22 mei 2007, op grond dat de openbaarmaking van de betrokken documenten het goede verloop van de krachtens artikel 226 EG ingeleide niet-nakomingsprocedure zou ondermijnen, in het kader waarvan de Commissie en de lidstaten in een sfeer van wederzijds vertrouwen moeten samenwerken om te kunnen onderhandelen en het geschil minnelijk te regelen. Zij wees er in deze brief met name op dat de Commissie de Portugese autoriteiten op 18 oktober 2005 een aanmaningsbrief had gestuurd, waarop zij op 16 december 2005 hadden geantwoord, en dat sindsdien naar een oplossing van het geschil via bilaterale contacten werd gezocht.

13 De LPN herhaalde haar verzoek om toegang bij brief aan de Commissie van 14 juni 2007, bij de Commissie geregistreerd op 22 juni 2007, en verzocht om heroverweging van de weigering van de Commissie.

14 De Commissie deelde de LPN bij brief van 16 juli 2007 mee dat de antwoordtermijn overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met vijftien werkdagen was verlengd en dus verstreek op 3 augustus 2007.

15 De Commissie deelde de LPN bij brief van 3 augustus 2007 mee dat zij wegens de omvang van de gevraagde documenten jammer genoeg niet tijdig kon antwoorden en dat de Commissie alles in het werk stelde voor een zo spoedig mogelijk definitief antwoord.

16 Na bekendmaking door de Portugese minister van Economie dat de Commissie had besloten of op het punt stond te besluiten tot seponering van de klacht aan de oorsprong van de niet-nakomingsprocedure betreffende het stuwdamproject, stuurde de LPN de Commissie op 27 september en 1 oktober 2007 twee andere brieven.

17 Het DG „Milieu" antwoordde bij brief van 9 november 2007 in wezen dat de Commissie de niet-nakomingsprocedure niet had afgesloten, maar er met het oog op een definitieve spoedige beoordeling een „hoge prioriteit" aan gaf. Zij deelde bovendien mee dat de klager overeenkomstig haar „interne regels" op de hoogte zou worden gehouden van de verdere dossierbehandeling en vóór een besluit van de Commissie opmerkingen zou kunnen maken.

18 De Commissie bevestigde in antwoord op de brief van de LPN van 14 juni 2007 bij brief van 22 november 2007 (hierna: „litigieuze besluit") haar weigering van toegang tot de gevraagde documenten.

19 De Commissie baseert het litigieuze besluit in wezen op de overweging dat alle tussen haar en de Portugese autoriteiten uitgewisselde documenten vallen onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, zoals uitgelegd door het arrest van het Gerecht van 11 december 2001, Petrie e.a./Commissie (T-191/99, Jurispr. blz. II-3677, punt 68), dat strekt tot bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits.

20 In het bijzonder, aldus de Commissie, vereiste een niet-nakomingsprocedure een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat met het oog op onderhandelingen en een compromis zodat het geschil buiten het Hof om in der minne kon worden geregeld. Zij wees er ook op dat enerzijds de onderhandelingen tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten nog steeds gaande waren en anderzijds verschillende gedachtewisselingen en bijeenkomsten plaatsvonden en nog moesten plaatsvinden ter beoordeling van de gevolgen van het stuwdamproject. Zij leidde daaruit af dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten het de Commissie onmogelijk zou maken de gestelde inbreuk te behandelen doordat zulks een minnelijke schikking van het geschil met de Portugese autoriteiten vóór de aanhangigmaking van de zaak bij het Hof in gevaar kon brengen. Bovendien achtte zij een „gedeeltelijke toegang" in de zin van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 voor deze documenten onmogelijk, daar de gestelde uitzondering van toepassing was op al deze documenten.

21 Voorts, aldus de Commissie, ontbrak een eventueel „hoger openbaar belang" in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zin, van verordening nr. 1049/2001. Haars inziens was artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, volgens hetwelk een hoger openbaar belang wordt geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu, niet van toepassing op onderzoek over

mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht als in casu. Zij preciseerde dat het gevaar van een zware schending van de habitatrichtlijn evenmin een dergelijk belang was, daar alleen het Hof de niet-nakoming door de betrokken lidstaat van zijn verplichtingen krachtens het EG-Verdrag kon vaststellen. Haars inziens bracht de openbaarmaking van de gevraagde documenten geen opheldering in dat opzicht zolang het Hof zich daarover niet definitief had uitgesproken.

22 De LPN verzocht de Commissie bij brief van 7 januari 2008 om mededeling krachtens verordening nr. 1049/2001 van de in de brief van het DG „Milieu" van „22 november 2007" vermelde „interne regels" om de procedure van behandeling van de klacht „beter te kunnen onderzoeken en volgen".

23 Het DG „Milieu" deelde de LPN op 18 januari 2008, namelijk de dag van de instelling van het onderhavige beroep tegen de litigieuze beslissing, haar voornemen mee de Commissie voor te stellen haar klacht in de niet-nakomingsprocedure betreffende het stuwdamproject te seponeren en nodigde haar uit binnen een termijn van een maand vanaf de ontvangst van deze brief de opmerkingen te maken die zij passend achtte.

24 De LPN herhaalde bij brief van 6 februari 2008 aan het DG „Milieu" haar verzoek om toegang tot de documenten in het niet-nakomingsdossier en tot de in de brief van dit DG van 9 november 2007 vermelde „interne regels" van de Commissie, waarvan kennis haars inziens noodzakelijk was om doeltreffend haar recht om te worden gehoord uit te oefenen en „relevante opmerkingen" in te dienen. Zij verzocht ook om de antwoordtermijn van een maand eerst te laten ingaan na ontvangst van de gevraagde preciseringen en documenten.

25 De LPN herhaalde bij brief aan de Commissie van 19 februari 2008 haar verzoek om toegang tot de specifieke „interne regels" van de Commissie.

26 De LPN zette bij memorie aan de Commissie van 27 februari 2008 technische, formele en juridische bezwaren tegen seponering van haar klacht uiteen.

27 De LPN preciseerde bij e-mail van 4 maart 2008 haar opmerkingen in de memorie van 27 februari 2008.

28 De Commissie deelde de LPN bij brief van 3 april 2008 in wezen mee dat, in de eerste plaats, zij op haar vergadering van 28 februari 2008 had beslist de klacht betreffende het stuwdamproject te seponeren, in de tweede plaats, de klagers in procedures van inbreuk op het gemeenschapsrecht geen bevoorrechte toegang tot documenten hadden en zich dus op het algemene recht van toegang krachtens verordening nr. 1049/2001 moesten beroepen, en in de derde plaats de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van deze verordening door de seponering van de klacht door de Commissie niet langer van toepassing was, zodat de gevraagde documenten haar thans ter hand konden worden gesteld mits zij niet onder een andere uitzondering van deze verordening vielen. Daartoe voegde de Commissie een lijst van documenten, „Overzicht van dossierstukken", toe. Ten slotte zette de Commissie uiteen waarom zij het, gelet op het toepasselijke communautaire milieurecht, passend achtte van verder onderzoek van de klacht af te zien.

29 De LPN verzocht vervolgens om toegang tot bepaalde documenten die waren vermeld in het door de Commissie meegedeelde „Overzicht van dossierstukken".

30 Bij op 9 mei 2008 ter griffie van het Gerecht neergelegd en onder zaaknummer T-186/08 ingeschreven verzoekschrift, stelde de LPN beroep in tegen met name het besluit van de Commissie van 28 februari 2008 tot seponering van de klacht.

31 De LPN kreeg op 20 juni 2008 inzage van de dossiers van het DG „Milieu" en toegang tot de inhoud van de gevraagde documenten.

32 De LPN herhaalde bij brief van 11 juli 2008 haar verzoek om toegang tot de documenten waarvan de inhoud haar niet of slechts gedeeltelijk was bekendgemaakt.

33 De Commissie verleende bij brief van 24 oktober 2008 met de referentie SG.E.3/MIB/psi D(2008) 8639 (hierna: „besluit van 24 oktober 2008") de LPN allereerst toegang tot de volledige inhoud van 21 in een lijst bij deze brief vermelde documenten. Zij verleende vervolgens gedeeltelijke toegang tot de inhoud van 16 andere in deze lijst vermelde documenten. Zij weigerde ten slotte toegang tot 10 andere in deze lijst vermelde documenten (zie punten 2.1-2.3 van het besluit van 24 oktober 2008). Zij baseerde haar weigeringen van toegang tot bepaalde documenten of tot bepaalde delen van documenten op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van het besluitvormingsproces, maar voor bepaalde passages van een document ook op de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening inzake bescherming van gerechtelijke procedures (zie punten 2.4.1 en 2.4.2 van het besluit van 24 oktober 2008).

34 De Commissie deelde de LPN bij brief van 7 november 2008 twee extra documenten mee.

35 Het Gerecht verklaarde bij beschikking van 7 september 2009, LPN/Commissie (T-186/08, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie) het in punt 30 hierboven vermelde beroep van de LPN niet-ontvankelijk voor zover het strekt tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 28 februari 2008 tot seponering van de klacht.

Procesverloop en conclusies van partijen

36 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 januari 2008, heeft de LPN het onderhavige beroep ingesteld.

37 Bij ter griffie van het Gerecht op 8, 19 respectievelijk 20 mei 2008 neergelegde akten hebben het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de LPN. Bij beschikking van 8 juli 2008 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht toestemming gegeven voor deze interventies. De Republiek Finland heeft haar memorie in interventie ingediend op 27 augustus 2008; het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden dienden ze in op 22 september 2008. De Commissie heeft haar opmerkingen over deze memories in interventie ingediend op 5 februari 2009.

38 De LPN, daarin ondersteund door interveniënten, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het litigieuze besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

39 In haar verweerschrift concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— de LPN te verwijzen in de kosten.

40 Bij ter griffie van het Gerecht op 25 november 2008 neergelegde afzonderlijke akte concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage vast te stellen dat „het onderhavige beroep zonder voorwerp is geraakt wat de vrijgegeven documenten betreft wegens het verlies aan procesbelang van de [LPN]", „het voorwerp van het onderhavige beroep is gewijzigd wat de geweigerde documenten betreft" en „in deze omstandigheden en overeenkomstig artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering niet meer behoeft te worden beslist op het onderhavige beroep".

41 De LPN en interveniënten hebben tijdig opmerkingen over dit verzoek ingediend.

42 In haar opmerkingen over het verzoek van de Commissie om vast te stellen dat het geding zonder voorwerp is geraakt, concludeert de LPN dat het het Gerecht behage de Commissie bij wijze van in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering bepaalde maatregel tot organisatie van de procesgang te verzoeken om overlegging van nog niet of slechts gedeeltelijk aan LPN meegedeelde documenten.

43 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

44 Bij brief van 12 juli 2010 heeft het Gerecht bij wijze van in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering bepaalde maatregel tot organisatie van de procesgang de hoofdpartijen verzocht bepaalde documenten in te dienen en schriftelijk op schriftelijke vragen te antwoorden. Deze partijen hebben ingevolge dit verzoek lijsten overgelegd die alle gevraagde documenten vermelden, waartoe de LPN in het geding volledig of gedeeltelijk toegang was gegeven, en deze vragen tijdig beantwoord. Bovendien verzocht het Gerecht alle partijen zich ter terechtzitting uit te spreken over de eventuele gevolgtrekkingen voor de oplossing van het geding uit de arresten van het Hof van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, en Commissie/Bavarian Lager (C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885 respectievelijk C-28/08 P, Jurispr. blz. I-6055).

45 De pleidooien en de antwoorden van partijen op de mondelinge vragen van het Gerecht zijn gehoord ter terechtzitting van 5 oktober 2010.

46 Ter terechtzitting heeft de LPN in antwoord op vragen van het Gerecht afgezien van haar verzoek om toetsing van de rechtmatigheid van het besluit van 24 oktober 2008 en van haar derde middel inzake niet-inachtneming van de termijn van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, onder voorbehoud dat het Gerecht in de kostenbeslissing rekening houdt met de late vaststelling van het litigieuze besluit. Bovendien aanvaardde de LPN dat het voorwerp van het geding werd beperkt tot de documenten en uittreksels van documenten waartoe zij nog geen toegang had, op voorwaarde dat de Commissie werd verwezen in de kosten voor het gedeelte van het geding waarover het Gerecht zich niet uitspreekt. Deze verklaringen zijn opgenomen in de notulen van de terechtzitting.

47 Na op 19 respectievelijk 20 oktober 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoeken tot rechtzetting van de notulen van de terechtzitting van de Republiek Finland en van de LPN heeft het Gerecht bij beschikking van 16 november 2010 besloten tot heropening van de mondelinge behandeling. Na de andere partijen te hebben

gehoord over deze verzoeken heeft het Gerecht deze rechtzettingen aangebracht in de notulen van de terechtzitting en is de mondelinge behandeling gesloten.

In rechte

Verzoek om afdoening zonder beslissing

Argumenten van partijen

48 De Commissie herinnert eraan dat zij de LPN bij brief van 3 april 2008 meedeelde dat de weigeringsgrond in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 niet langer toepasselijk was, en haar een lijst van stukken uit het nietnakomingsdossier stuurde met het oog op de uitoefening van haar recht van toegang tot de documenten. Zij stelt ook dat de LPN vervolgens toegang had tot bepaalde gevraagde documenten en een confirmatief verzoek indiende over de documenten waartoe de toegang volledig of gedeeltelijk was geweigerd. Zij verklaart dat zij in antwoord op dit verzoek het besluit van 24 oktober 2008 nam. Ten slotte wijst zij erop dat zij de LPN bij brief van 7 november 2008 twee extra documenten meedeelde.

49 De Commissie trekt daaruit enerzijds de conclusie dat het voorwerp van het onderhavige beroep is gewijzigd doordat toegang tot een groot deel van de gevraagde documenten is verleend, en anderzijds dat de gronden van weigering voor de documenten waartoe de toegang volledig of gedeeltelijk is geweigerd, niet langer dezelfde waren als in het litigieuze besluit. Bijgevolg verloor de LPN voor de openbaar gemaakte

documenten of delen van documenten haar belang bij nietigverklaring van dit besluit wegens gebrek aan extra voordeel bij deze nietigverklaring.

50 De LPN, daarin ondersteund door interveniënten, concludeert tot afwijzing van het verzoek om afdoening zonder beslissing.

51 De LPN stelt primair in wezen dat de vrijgegeven documenten haar pas laat en op basis van een ontoereikende grond, namelijk het feit dat de niet-nakomingsprocedure was beëindigd, zijn meegedeeld, terwijl toegang tot deze documenten in de loop van de niet-nakomingsprocedure noodzakelijk was om haar standpunt nuttig te kunnen verdedigen en het onderhavige beroep te voorkomen. Voor zover zij kennis nam van de inhoud van deze documenten, verzet zij zich evenwel niet tegen de beperking van het voorwerp van het onderhavige geding tot de nog niet of slechts gedeeltelijk vrijgegeven documenten op voorwaarde dat de Commissie wordt verwezen in de kosten van het gedeelte van het geding dat zonder voorwerp is geraakt. Ter terechtzitting bevestigde zij haar akkoord met deze beperking van het voorwerp van het geding waarvan in de notulen van de terechtzitting akte is genomen (zie punt 46 hierboven).

52 De LPN handhaaft bovendien haar verzoek om nietigverklaring van het litigieuze besluit voor de documenten waartoe de toegang volledig of gedeeltelijk is geweigerd. Zij betwist dat het voorwerp van het geding en de weigeringsgronden zijn gewijzigd. Haars inziens kan de Commissie de alleen tot voorkoming van toetsing van de rechtmatigheid van het litigieuze besluit aangevoerde weigeringsgronden niet in de loop van het geding wijzigen. Bovendien stelt zij nog steeds belang te hebben bij de mededeling van de nog niet of slechts gedeeltelijk vrijgegeven documenten alsook bij een behoorlijk gemotiveerd antwoord betreffende de gronden waarop de toegang tot deze documenten haar gedurende de niet-nakomingsprocedure is geweigerd. Zij acht de in het litigieuze besluit aangevoerde weigeringsgrond betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken in casu ongegrond.

53 Volgens de LPN moet de Commissie hoe dan ook de kosten dragen enerzijds omdat zij de geweigerde openbaarmaking van de gevraagde documenten tijdens de niet-nakomingsprocedure niet behoorlijk heeft gemotiveerd en anderzijds omdat zij volledig verantwoordelijk is voor de situatie die leidde tot het onderhavige procesincident.

54 De Republiek Finland betwist dat het voorwerp van het geding na de vaststelling van het besluit van 24 oktober 2008 is gewijzigd. Het enkele feit dat de in dit besluit aangevoerde weigeringsgrond verschilt van de weigeringsgronden waarop het litigieuze besluit berust, leidt niet tot een dergelijke wijziging of tot verlies van het voorwerp van het beroep in de zin van artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering. Volgens het Koninkrijk Zweden verplicht het feit dat het litigieuze besluit in de loop van het geding „zonder gevolg" is geraakt, het Gerecht niet vast te stellen dat het beroep zonder voorwerp is geraakt zolang dit besluit niet formeel is ingetrokken. Derhalve behoudt de LPN een rechtmatig belang bij toetsing van de rechtmatigheid en nietigverklaring van het litigieuze besluit. Volgens interveniënten kan de Commissie het voorwerp van het geding niet wijzigen door een tweede besluit met een nieuwe of gewijzigde motivering vast te stellen; dat laat de geldigheid van het oorspronkelijke besluit onverlet en is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Indien zulks werd toegestaan, zou een instelling de motivering van een bestreden handeling huns inziens kunnen onttrekken aan de controle door het Gerecht door achteraf andere handelingen op andere gronden met hetzelfde doel vast te stellen.

Beoordeling door het Gerecht

55 Zoals gezegd, baseert de Commissie haar verzoek om afdoening zonder beslissing in wezen op twee argumenten: enerzijds verlies van het voorwerp van het onderhavige beroep en van het procesbelang van de LPN, daar het beroep documenten betreft die haar in de loop van het geding zijn meegedeeld, en anderzijds wijziging van het voorwerp van het onderhavige beroep als gevolg van het besluit van 24 oktober 2008,

daar dit besluit berust op twee nieuwe en andere weigeringsgronden dan die aan de grondslag van het litigieuze besluit.

56 Volgens vaste rechtspraak moet het voorwerp van het geding, zoals vastgesteld in het stadium van de instelling van het beroep, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen onderstelt dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld (arrest Hof van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, Jurispr. blz. I-4333, punt 42; arrest Gerecht van 24 september 2008, Reliance Industries/Raad en Commissie, T-45/06, Jurispr. blz. II-2399, punt 35).

57 Aangezien de LPN in de loop van het geding toegang tot documenten en uittreksels van documenten had, is het beroep zonder voorwerp geraakt en behoeft dus niet meer te worden beslist (zie in die zin arrest Gerecht van 23 november 2004, Turco/Raad, T-84/03, Jurispr. blz. II-4061, punten 28-30).

58 Wat de documenten betreft waartoe de LPN nog geen of slechts gedeeltelijk toegang had, wettigt het enkele feit dat de Commissie een nieuw besluit inzake de toegang tot een deel van de in het litigieuze besluit bedoelde documenten heeft vastgesteld, als zodanig niet de conclusie dat het geding zonder voorwerp is geraakt.

59 Nog gesteld dat het door de Commissie op 24 oktober 2008 vastgestelde besluit het litigieuze besluit bepaalde rechtsgevolgen ontnam, behoudt het geding zijn voorwerp daar de Commissie dit laatste besluit niet formeel heeft ingetrokken (zie in die zin arrest Wunenburger/Commissie, punt 56 hierboven, punten 47-49), zoals zij in

antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht erkende zodat het litigieuze besluit in beginsel bindende rechtsgevolgen blijft hebben.

60 Inzake het procesbelang is het bovendien vaste rechtspraak dat een verzoeker eveneens een belang kan behouden bij nietigverklaring van een handeling van een gemeenschapsinstelling om te voorkomen dat de onwettigheid die aan die handeling zou kleven, zich in de toekomst weer voordoet. Dat procesbelang vloeit voort uit artikel 266, eerste alinea, VWEU, op grond waarvan de instellingen wier handeling nietig is verklaard, gehouden zijn de maatregelen te nemen welke nodig zijn voor de uitvoering van het arrest van het Hof. Dit procesbelang kan echter alleen bestaan indien de gestelde onwettigheid zich in de toekomst kan herhalen, onafhankelijk van de omstandigheden van de zaak die aanleiding hebben gegeven tot het door verzoeker ingestelde beroep (zie in die zin arrest Wunenburger/Commissie, punt 56 hierboven, punten 50-53, en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Reliance Industries/Raad en Commissie, punt 56 hierboven, punt 43).

61 In casu stelde de Commissie in het litigieuze besluit enerzijds een beginselstandpunt vast over de weigering van toegang tot alle dossierstukken van een op gebied van milieurecht aan de gang zijnde niet-nakomingsprocedure en is de LPN anderzijds een vereniging met milieubescherming en actieve deelneming aan het besluitvormingsproces op dat gebied als hoofddoel. Bijgevolg is er, zoals de Commissie ter terechtzitting erkende, een voldoende concreet en van de omstandigheden van de onderhavige zaak onafhankelijk gevaar dat voor de LPN in de toekomst in soortgelijke situaties, namelijk bij verzoek aan de Commissie om toegang tot documenten met milieuinformatie bij aan de gang zijnde niet-nakomingsprocedures, dezelfde gestelde onrechtmatigheid dreigt.

62 Dit noopt dus tot de conclusie dat de LPN een procesbelang tegen het litigieuze besluit behoudt, aangezien dit besluit de weigering van toegang tot de betrokken documenten op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betrof, dat met name de bescherming beoogt van het doel van onderzoeken zoals gelezen tegen de achtergrond van de relevante voorschriften van verordening nr. 1367/2006.

63 Wat het gevaar voor mogelijke herhaling van de gestelde onrechtmatigheid betreft, is het van weinig belang dat de Commissie bij nietigverklaring van het litigieuze besluit krachtens artikel 266, eerste alinea, VWEU niet noodzakelijkerwijs gehouden is de LPN toegang tot nog niet of slechts gedeeltelijk vrijgegeven documenten te verlenen op grond dat zij zich op de uitzondering inzake bescherming van het besluitvormingsproces kan blijven beroepen, daar het besluit van 24 oktober 2008 definitief en niet vatbaar voor beroep is. De Commissie, zoals zij ter terechtzitting zelf erkende, is in dat geval namelijk gehouden om het verzoek om toegang tot de betrokken documenten aan de hand van eventuele nieuwe feitelijke of juridische elementen opnieuw te beoordelen.

64 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient het verzoek om afdoening zonder beslissing van de Commissie dus te worden afgewezen voor zover het de betrokken documenten betreft die nog niet of slechts gedeeltelijk aan de LPN zijn meegedeeld.

Samenvatting van de middelen tot nietigverklaring

65 Na de beperking van het voorwerp van het onderhavige geding ter terechtzitting dienen twee in wezen door de LPN aangevoerde middelen tot nietigverklaring te worden onderzocht.

66 Enerzijds stelt de LPN dat het litigieuze besluit verschillende bepalingen en in het bijzonder artikel 6 van verordening nr. 1367/2006 schendt.

67 Anderzijds stelt de LPN schending van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende met name de bescherming van het doel van onderzoeken.

68 Dit laatste middel bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats verwijt de LPN de Commissie onrechtmatig te hebben verzuimd concreet en individueel te onderzoeken en te motiveren of en in hoeverre deze uitzondering van toepassing was op elk van de nog niet vrijgegeven documenten waartoe toegang werd gevraagd. In de tweede plaats verzuimde de Commissie ten onrechte na te gaan of ten minste een gedeeltelijke toegang tot deze documenten moest worden verleend. In de derde plaats negeerde de Commissie de in het verzoek om toegang aangevoerde openbare belangen, die openbaarmaking van deze documenten gebieden.

69 Gelet op de overlappingen tussen het eerste en het tweede middel acht het Gerecht het passend ze samen te onderzoeken.

Eerste en tweede middel: schending van verordening nr. 1367/2006 en van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

— Eerste middel: schending van verordening nr. 1367/2006

70 Gelet op de relevante bepalingen van verordening nr. 1367/2006 is de LPN van mening dat de documenten waartoe toegang is gevraagd, inlichtingen bevatten die haar moeten worden meegedeeld gelet op de milieubelangen die zij in het kader van het

stuwdamproject wil verdedigen en beschermen. Nog gesteld dat krachtens artikel 6 van deze verordening in casu geen hoger openbaar belang kon worden aangenomen dat wettigde de aangevoerde uitzonderingen buiten toepassing te laten, is de Commissie volgens de LPN daarom nog niet vrijgesteld van haar verplichting concreet te beoordelen of op zijn minst sprake is van een openbaar belang bij openbaarmaking. Anders dan artikel 6, lid 1, tweede zin, van deze verordening vereist, paste de Commissie de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 evenwel „automatisch" toe en kwam zij haar verplichting niet na elke weigeringsgrond op basis van artikel 4, lid 2, van deze verordening gelet op het openbaar belang bij openbaarmaking beperkt uit te leggen.

71 Het litigieuze besluit moet dus nietig worden verklaard wegens schending van de krachtens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 geldende verplichting de bepalingen van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 beperkt uit te leggen.

72 In repliek betwist de LPN de stelling van de Commissie dat verordening nr. 1367/2008 in casu niet van toepassing is. De Commissie erkende zelf impliciet niet te hebben onderzocht of de betrokken documenten al dan niet informatie over uitstoot in het milieu bevatten. De uitlegging van deze verordening geeft dus blijk van een juridische vergissing van de Commissie.

73 De bij verordening nr. 1049/2001 gestelde algemene regels van toegang hebben niet tot gevolg de meer bijzondere regels van verordening nr. 1367/2006 betreffende toegang tot informatie, inspraak van het publiek bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden buiten toepassing te stellen. Volgens de LPN dient, anders dan de Commissie stelt, het begrip „milieu-informatie" te worden opgevat in ruime zin, in de zin van punt 8 van de considerans van verordening nr. 1367/2006, dat moet worden gelezen tegen de achtergrond van het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake

milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: „verdrag van Aarhus"), goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1).

74 Volgens de LPN regelt verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1367/2006 namelijk alleen de vorm waarin dit recht van toegang wordt uitgeoefend en de wijze waarop de Commissie de informatie vrijgeeft. Bij de toepassing van verordening nr. 1049/2001, met name van de uitzonderingen die de afwijzing van een verzoek om toegang tot milieu-informatie kunnen rechtvaardigen, moet de Commissie dus rekening houden met de specifieke voorwaarden van verordening nr. 1367/2006. Deze beoordeling vindt bevestiging in punt 15 van de considerans van deze verordening, dat uitdrukkelijk verwijst naar de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001, die van toepassing dienen te zijn, behoudens meer specifieke bepalingen van verordening nr. 1367/2006 met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie.

75 Ook al sluit artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006, wat de uitzonderingen krachtens artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreft, „onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht" uit van zijn werkingssfeer, bepaalt de tweede zin van deze bepaling voorts duidelijk dat de weigeringsgronden op basis van de andere uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beperkt moeten worden uitgelegd, gelet op het openbaar belang dat openbaarmaking gebiedt, en op de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Enerzijds moet de Commissie, ook al wordt geen hoger openbaar belang aangenomen, dus concreet beoordelen of sprake is van een openbaar belang en anderzijds, indien de gevraagde informatie, zoals in casu, betrekking heeft op uitstoot in het milieu, de weigeringsgronden beperkt uitleggen.

76 Volgens de LPN kan de Commissie zich niet geldig beroepen op het arrest Petrie e.a./Commissie, punt 19 hierboven, dat vóór de inwerkingtreding van de verordeningen nrs. 1049/2001 en 1367/2006 is gewezen. Zij preciseert dat de aan deze verordeningen voorafgegane gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie van 6 december 1993 (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode"), dat ten uitvoer is gelegd bij besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43), en [bij] besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58), geen even concrete en gemotiveerde beoordeling vereiste van situaties waarin een toegang tot documenten het goede verloop van een onderzoek kon aantasten en zelfs niet bepaalde dat een hoger openbaar belang kon primeren op het belang van bescherming van het doel van onderzoeken. Ten slotte wijst zij erop dat, anders dan de situatie aan de oorsprong van het arrest Petrie e.a./Commissie, punt 19 hierboven, bij toepassing van de gedragscode slechts twee van de naar behoren geïdentificeerde documenten buiten de „auteursregel" zouden zijn gevallen en dat de Commissie in casu de Portugese autoriteiten zelfs niet meer raadpleegde om te weten of deze van hun afkomstige documenten konden worden vrijgegeven.

77 Volgens de LPN kon in casu door de toepassing van verordening nr. 1367/2006 zelfs informatie in verband met onderzoek worden vrijgegeven gelet op de uitslag van de bij artikel 6 van deze verordening vereiste beoordeling van het openbaar belang.

78 Interveniënten stellen in wezen dat de Commissie, door het litigieuze besluit vast te stellen, artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 heeft geschonden.

79 Volgens de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden wees de gemeenschapswetgever in verordening nr. 1367/2006 op het belang van toegang van het publiek tot milieu-informatie wat de in verordening nr. 1049/2001 gestelde algemene regels van toegang betreft. Artikel 6 van verordening nr. 1367/2006, al is het niet rechtstreeks

van toepassing op een niet-nakomingsprocedure als die in het hoofdgeding, bevat dus bijzondere voorschriften voor de wijze waarop in de context van de toepassing van verordening nr. 1049/2001 het bijzonder belangrijke algemene belang bij openbaarmaking van milieu-informatie, met name inzake uitstoot in het milieu, dient te worden beoordeeld.

80 Volgens het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland moet een instelling bij het onderzoek van een verzoek om toegang tot een document met milieu-informatie dus rekening houden met de doelstellingen van verordening nr. 1367/2006, zoals uitgelegd tegen de achtergrond van het verdrag van Aarhus, dat het bijzondere belang en de noodzaak van betere toegang van particulieren tot deze informatie tegenover de algemene voorschriften van verordening nr. 1049/2001 vermeldt, aangezien een dergelijke toegang ruimschoots bijdraagt tot de milieubescherming. De Commissie moet dus bij het onderzoek en de toepassing van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, alsook in het kader van de beoordeling of sprake is van een (hoger) openbaar belang bij openbaarmaking rekening houden met deze beginselen om de burgers van de Unie de grootst mogelijke transparantie te garanderen.

81 De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden betwisten de stelling van de Commissie dat de laatste zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 alleen het beginsel in herinnering brengt dat de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 beperkt moeten worden uitgelegd en toegepast. Deze zin betekent bovendien dat de instelling bij het onderzoek van de relevante inlichtingen in het bijzonder rekening moet houden met dit vereiste van beperkte uitlegging en met het openbaar belang informatie over de uitstoot in het milieu te krijgen. Ook al moesten de uiteenlopende belangen formeel alleen in het kader van verordening nr. 1049/2001 worden afgewogen, moet tegen de achtergrond van verordening nr. 1367/2006 het algemeen belang op grotere transparantie, wat milieu-informatie betreft, dus een des te groter gewicht in de schaal leggen.

82 De Commissie concludeert tot afwijzing van het eerste middel.

— Tweede middel: schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

83 In het kader van het eerste onderdeel van het tweede middel dat de betrokken documenten niet concreet zijn onderzocht, betwist de LPN de gegrondheid van de haars inziens ook te vage en algemene motivering door de Commissie in het litigieuze besluit tot rechtvaardiging van de afwijzing van haar verzoek om toegang. Volgens haar moest de Commissie krachtens de door artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 opgelegde verplichting tot beperkte uitlegging elk van de betrokken documenten concreet onderzoeken om te beoordelen of zij al dan niet binnen de werkingssfeer van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vielen, hetgeen zij, anders dan vereist door de rechtspraak, in casu verzuimde. Aanvaarden dat alle documenten betreffende inspecties, onderzoeken en audits onder deze uitzondering vallen, zolang de eraan te geven gevolgen niet vaststaan, komt er voorts op neer de toegang tot deze documenten te onderwerpen aan een toevallige, toekomstige en eventueel latere gebeurtenis die afhangt van de willekeur van de Commissie en van de snelheid en de bekwame spoed van verschillende autoriteiten.

84 Bovendien is het onjuist te stellen dat de openbaarmaking van alle betrokken documenten het de Commissie onmogelijk maakt de inbreuk te behandelen en in voorkomend geval tot een minnelijke schikking te komen. Volgens de LPN strekt haar verzoek om toegang er daarentegen toe „de Commissie te helpen om een akkoord te vinden dat garandeert en ervoor zorgt dat de strikte communautaire milieubepalingen die zowel de lidstaten als Commissie binden, worden nageleefd". De Commissie legde niet uit waarom de openbaarmaking van de betrokken documenten een dergelijke minnelijke schikking met de Portugese autoriteiten in gevaar kon brengen.

Haars inziens kan de Commissie de afwijzing van het verzoek om toegang niet rechtvaardigen door zuiver hypothetische en ongegronde gevaren. Bovendien bewijst het voorbeeld van de notulen van een bezoek in juli 2007 van de vertegenwoordigers van het DG „Milieu" in het gebied waar de stuwdam op de Sabor-rivier moest worden gebouwd, waaraan zij deelnam, dat een dergelijk gevaar in casu niet bestond. Haars inziens verwijst de Commissie ten onrechte naar het arrest Petrie e.a./Commissie, punt 19 hierboven, daar het is gewezen vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1367/2006 en in ruime mate berust op de niet in verordening nr. 1049/2001 overgenomen „auteursregel", die de Commissie vrijstelt van haar verplichting om de door derden opgestelde documenten te onderzoeken. Zij stelt dat de Commissie in casu elk document moest onderzoeken, hetgeen zij verzuimde. Elke andere uitlegging is in strijd met de vereisten van de rechtspraak inzake artikel 4, lid 5, van deze verordening.

85 Volgens het tweede onderdeel van het tweede middel van de LPN schendt de weigering van de Commissie om haar ten minste gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten te geven, het evenredigheidsbeginsel.

86 Uit het litigieuze besluit volgt dat de Commissie verzuimde de inlichtingen in deze documenten concreet te beoordelen door slechts de aanmaningsbrief en het antwoord van de Portugese autoriteiten aan te halen zonder de specifieke teneur ervan te toetsen aan artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Bovendien verwees de Commissie volgens de LPN ten onrechte naar zeer algemene categorieën dossierstukken zonder zelfs hun aantal te preciseren alsook naar het bestaan van gestelde „gevraagde gemotiveerde standpunten" („reasoned opinions requested") die zij negeert. Een concreet en individueel onderzoek van deze documenten was evenwel onontbeerlijk om te bepalen of een gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk was.

87 In repliek stelt de LPN, gelet op al het voorgaande, schending door de Commissie van het samenwerkings-, transparantie- en evenredigheidsbeginsel.

88 De LPN wijst in het derde onderdeel van het tweede middel de vaststelling van de hand dat er geen enkel openbaar belang was dat de openbaarmaking van de betrokken documenten rechtvaardigde op grond dat de betrokken milieuaantastingen slechts door het Hof op verzoek van de Commissie konden worden vastgesteld. Deze vaststelling is om te beginnen onverenigbaar met het fundamentele recht van inspraak van elke particulier in milieuprocedures zoals erkend door verordening nr. 1367/2006. Volgens de LPN behoeft het openbaar belang strekkende met name tot milieubescherming geen bevestiging vooraf door de rechter van de Europese Unie. Vervolgens gaat deze vaststelling eraan voorbij dat de Commissie haar het recht verzekerde om vóór een definitief besluit over de na haar klacht ingeleide niet-nakomingsprocedure haar opmerkingen te maken. Zij stelt dat zij met de documenten om toegang waarvan is verzocht, in deze context nuttiger haar recht om te worden gehoord kon uitoefenen tot bescherming van de door het stuwdamproject aangetaste openbare milieubelangen.

89 Een door het Hof eventueel vastgestelde inbreuk door de Portugese Republiek op het gemeenschapsrecht is voorts irrelevant en laat het recht van particulieren onverlet om concreet en preventief deel te nemen aan de milieubescherming, te meer daar de lidstaat de negatieve milieugevolgen van een dergelijke schending van het gemeenschapsrecht achteraf niet meer kan herstellen.

90 Interveniënten stellen onjuiste uitlegging en toepassing door de Commissie van de uitzondering betreffende bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, en lid 6, van verordening nr. 1049/2001.

91 Interveniënten herinneren eraan dat een instelling per geval concreet moet beoordelen of een document onder de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 valt. Dit concrete en individuele onderzoek moet in beginsel elke inlichting in elk van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten betreffen en blijken uit de motivering van het besluit. Een dergelijk concreet en individueel onderzoek van de inhoud van de betrokken documenten door de Commissie blijkt niet uit de motivering van het litigieuze besluit. Dit besluit noemt zelfs niet de documenten waarvan de Commissie de openbaarmaking weigert; de lijst van deze documenten is eerst in de loop van het geding aan de LPN meegedeeld. Het Koninkrijk Zweden voegt eraan toe dat de vaststelling van deze lijst in geen geval gelijkstaat met een onderzoek van de vraag of de volledige of gedeeltelijke openbaarmaking van elk van deze documenten een beschermd belang concreet en reëel kon schenden.

92 Anders dan de Commissie stelt, is in casu niet voldaan aan de voorwaarden waaronder zij uitzonderlijk kan zijn vrijgesteld van haar verplichting de betrokken documenten concreet en individueel te onderzoeken, namelijk wanneer de toegang kennelijk moet worden geweigerd of verleend. Het individuele en concrete onderzoek van de documenten waartoe om toegang wordt verzocht, is een fundamenteel beginsel van uitlegging van verordening nr. 1049/2001, waarvan slechts kan worden afgeweken om dwingende redenen die de Commissie niet aanvoerde. Volgens interveniënten volstaat het enkele feit dat de betrokken documenten een lopend onderzoek betreffen, op zich niet tot rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van deze verordening.

93 Volgens interveniënten moeten de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 krachtens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 (zie punten 80 en 81 hierboven) beperkt worden uitgelegd en toegepast. Volgens het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden strekt het transparantiebeginsel ertoe om door het recht van toegang tot de documenten de grootst mogelijke eerbied voor het beginsel van openheid bij de besluitvorming van de instellingen alsook een grotere legitimiteit en meer verantwoordelijkheid van de instellingen ten opzichte van de burgers te waarborgen (punten 1-4 van de considerans van verordening nr. 1049/2001) en

bepaalt het dus de zowel aan de algemene beginselen als aan de bijzondere bepalingen van verordening nr. 1049/2001 te geven uitlegging voor alle activiteiten van deze instellingen, met inbegrip van de door Commissie ingeleide niet-nakomingsprocedures.

94 Bovendien moet het gevaar dat het beschermde belang wordt aangetast, redelijk te voorzien en niet zuiver hypothetisch zijn. Meer bepaald moet de openbaarmaking van de betrokken documenten de bescherming van het doel van onderzoeken betreffende de betrokken inbreuken daadwerkelijk kunnen aantasten. De motivering van het litigieuze besluit verwijst evenwel algemeen naar de precontentieuze fase van een lopende niet-nakomingsprocedure en naar het belang van de lidstaten bij waarborging van de vertrouwelijkheid zonder evenwel te preciseren waarom de openbaarmaking van de inhoud van elk van deze documenten de betrokken onderzoeken specifiek zou aantasten. Deze motivering komt neer op de erkenning dat elke niet-nakomingsprocedure, althans tot de voltooiing van de administratieve fase ervan, volledig geheim moet worden gevoerd, hetgeen onverenigbaar is met het doel van verordening nr. 1049/2001 om de zo ruim mogelijke toegang tot documenten te garanderen. Deze beoordeling vindt bevestiging in de opheffing van de auteursregel; het doel van de gemeenschapswetgever is de mogelijkheid van de auteur te beperken om openbaarmaking van een van hem afkomstig document te beletten door zich abstract te beroepen op zijn belang bij de vertrouwelijkheid van de inhoud van dit document. De Commissie is haar verplichting van concreet en individueel onderzoek van elk van de betrokken documenten tot bepaling van de al dan niet vertrouwelijkheid van de inhoud ervan en bijgevolg tot beperkte uitlegging en toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 dus niet nagekomen. Het Koninkrijk Denemarken voegt eraan toe dat de Commissie daarbij haar uit deze verordening voortvloeiende motiveringsplicht heeft geschonden.

95 Zo ook, aldus interveniënten, was er schending door de Commissie van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001, krachtens hetwelk moet worden beoordeeld of het door de betrokken uitzondering beschermde belang weigering van toegang tot alle of slechts tot enkele delen van het betrokken document rechtvaardigt, waarbij

de overige delen ervan moeten worden vrijgegeven. De Commissie heeft, door de betrokken documenten niet concreet en individueel te onderzoeken, noodzakelijkerwijze de mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarmaking van de inhoud ervan genegeerd. Het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden betwisten de gestelde algemene en volledige vertrouwelijkheid van de inhoud van alle documenten en alle informatie betreffende een niet-nakomingsprocedure. Ook gesteld dat deze documenten vertrouwelijke informatie bevatten, had de Commissie concreet moeten nagaan of een deel van deze documenten dissocieerbare niet-vertrouwelijke informatie betrof die kon worden vrijgegeven.

96 Volgens interveniënten negeerde de Commissie in casu ook dat er een openbaar belang is bij openbaarmaking van de betrokken documenten. Anders dan vereist door de rechtspraak, woog de Commissie in het litigieuze besluit de noodzakelijke bescherming van onderzoeken niet af tegen het openbare belang bij openbaarmaking van milieu-informatie waarvan verordening nr. 1367/2006 het belang beklemtoont. Een dergelijke afweging had huns inziens moeten leiden tot de conclusie dat het belang bij openbaarmaking primeerde op het belang bij bescherming van de vertrouwelijkheid. De eventuele niet-toepasselijkheid van het vermoeden dat sprake is van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 6, lid 1, van deze verordening, stelt de Commissie niet vrij van onderzoek of een dergelijk hoger openbaar belang bij openbaarmaking bestaat. Dit geldt temeer daar de Commissie enerzijds in het kader van deze afweging rekening moet houden met de doelstellingen van verordening nr. 1367/2006 en het verdrag van Aarhus, volgens welke toegang van het publiek tot milieu-informatie een bijzonder gewicht in de schaal legt (zie punten 80 en 81 hierboven), en anderzijds helemaal niet is nagegaan of de openbaarmaking van de informatie in elk van de betrokken documenten het doel van de door artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 beschermde onderzoeken kon aantasten.

97 Ten slotte, aldus de Republiek Finland, was de Commissie niet gerechtigd het onderzoek te beperken tot een hoger openbaar belang betreffende de vervolging van een

zware inbreuk op de habitatrichtlijn, maar moest zij ambtshalve alle in dit opzicht mogelijk relevante omstandigheden onderzoeken. De Commissie paste artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 dus verkeerd toe.

98 De Commissie concludeert tot afwijzing van het tweede middel.

Beoordeling door het Gerecht

— Opmerkingen vooraf

99 Het eerste en het tweede middel betreffen in wezen de uitlegging en de toepassing van de uitzondering betreffende met name de bescherming van het „doel van [...] onderzoeken" in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, zoals gelezen tegen de achtergrond van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

100 Allereerst wordt de wettigheid van de bestreden handeling in het kader van een krachtens artikel 230 EG ingesteld beroep tot nietigverklaring beoordeeld naar de juridische en feitelijke omstandigheden zoals die op de datum van de vaststelling daarvan bestonden (arrest Gerecht van 11 maart 2009, Borax Europe/Commissie, T-121/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 48).

101 In casu liep ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit een krachtens artikel 226 EG tegen de Portugese Republiek ingeleide niet-nakomingsprocedure. Bijgevolg was de Commissie in beginsel gerechtigd zich te beroepen op de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken (zie in die zin arresten Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punt 113, en 12 september 2007, API/Commissie, T-36/04, Jurispr. blz. II-3201, punten 121, 133 en 134).

102 De Commissie moet bij weigering van toegang tot de betrokken documenten op basis van deze uitzondering evenwel enerzijds haar verplichting nakomen te onderzoeken of deze documenten daadwerkelijk volledig door deze uitzondering zijn gedekt, en anderzijds de eventuele hogere openbare belangen bij openbaarmaking ervan correct afwegen tegen het belang bij bescherming van de vertrouwelijkheid ervan (zie in die zin arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punten 33 e.v., en arrest Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punten 69 e.v.).

103 Aangezien de LPN en interveniënten de Commissie primair verwijten geen concreet en individueel onderzoek van de betrokken documenten te hebben verricht en in dit kader onvoldoende rekening te hebben gehouden met de bepalingen van verordening nr. 1367/2006, dient dus allereerst te worden onderzocht in hoeverre deze laatste verordening de strekking van de krachtens verordening nr. 1049/2001 op de Commissie rustende onderzoeksplicht kan wijzigen.

104 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat het litigieuze besluit op basis zowel van verordening nr. 1049/2001 als van verordening nr. 1367/2006 is vastgesteld.

— Invloed van verordening nr. 1367/2006 op de omvang van de onderzoeksplicht van de Commissie

105 Blijkens de punten 8 en 15 van de considerans van verordening nr. 1367/2006 en in het bijzonder de formule „behoudens meer specifieke bepalingen in de onderhavige verordening met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie" juncto de artikelen 3 en 6 van deze verordening vormt deze verordening een lex specialis tegenover verordening nr. 1049/2001 doordat zij een aantal bepalingen van deze laatste verordening vervangt, wijzigt of preciseert wanneer het verzoek om toegang „milieu-informatie" of informatie over de „uitstoot in het milieu" betreft.

106 In de eerste plaats blijkt namelijk uit artikel 3 van verordening nr. 1367/2006 dat verordening nr. 1049/2001 van toepassing is op elk verzoek om toegang tot milieu-informatie waarover de betrokken communautaire instelling beschikt.

107 Wat in de tweede plaats het recht van toegang tot documenten met dergelijke informatie betreft, herhalen punt 15, tweede zin, van de considerans en artikel 6, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1367/2006, waarvan de respectieve bewoordingen grotendeels overeenkomen, het beginsel dat elke uitzondering op een subjectief recht of op een algemeen Unierechtelijk beginsel, waaronder het recht van toegang in de zin van artikel 255 EG juncto verordening nr. 1049/2001, beperkt moet worden toegepast en uitgelegd (zie in die zin arrest Hof van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 36, en arrest Zweden en Turco/Raad, punt 102 hierboven, punt 36). Wat het recht van toegang tot documenten met milieu-informatie betreft, wordt deze verplichting van beperkte uitlegging van de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 versterkt enerzijds door de noodzaak voor de betrokken instelling om rekening te houden met het openbaar belang bij openbaarmaking van deze informatie alsook door de verwijzing naar het feit of deze informatie betrekking heeft op de uitstoot in het milieu en anderzijds door het feit dat verordening nr. 1049/2001 geen

soortgelijke preciseringen over de toepassing van deze uitzonderingen op dit gebied bevat.

108 In de derde plaats laat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 het beginsel van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 onverlet dat de betrokken instelling rekening moet houden met een eventueel hoger openbaar belang bij openbaarmaking, maar wijzigt en preciseert het alleen de voorwaarden waaronder deze instelling zal onderzoeken of in het kader van een verzoek om toegang tot documenten betreffende milieu-informatie een hoger openbaar belang bij openbaarmaking bestaat. Zo voorziet artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006 in een wettelijk vermoeden dat een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt, wanneer de gevraagde informatie de uitstoot in het milieu betreft, tenzij deze informatie een onderzoek met name betreffende mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht betreft. Zoals de LPN en interveniënten stellen, stelde deze bepaling, ook wanneer dit wettelijk vermoeden niet van toepassing is op documenten betreffende onderzoek in het kader van niet-nakomingsprocedures, de Commissie bijgevolg nog niet vrij van haar verplichting om in elk individueel geval rekening te houden met eventuele hogere openbare belangen bij openbaarmaking, vooral die in verband met milieu-informatie in ruimere zin dan „uitstoot in het milieu", en om de door de rechtspraak vereiste afweging te verrichten (zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, punt 102 hierboven, punten 44, 45 en 67).

109 Gelet op deze overwegingen dient te worden nagegaan of de Commissie in casu haar verplichting is nagekomen te onderzoeken of de betrokken documenten daadwerkelijk volledig waren gedekt door de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 juncto artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

— Op de onderzoeksplicht van de Commissie toepasselijke vereisten

110 Zoals is erkend in vaste rechtspraak, kan, gelet op de noodzaak elke uitzondering op het recht van toegang beperkt uit te leggen en toe te passen, de omstandigheid dat een document een onderzoek in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreft, op zich alleen niet volstaan tot rechtvaardiging van de toepassing van deze uitzondering die slechts van toepassing is wanneer de openbaarmaking van de betrokken documenten de bescherming van het doel van onderzoeken van de Commissie betreffende de betrokken inbreuken daadwerkelijk kan aantasten (zie in die zin arresten Franchet en Byk, punt 101 hierboven, punten 105 en 109, en API/Commissie, punt 101 hierboven, punt 127). Dit gevaar dat het beschermd belang wordt aangetast, moet namelijk redelijkerwijs voorzienbaar en niet zuiver hypothetisch zijn (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 102 hierboven, punten 43 en 63). Bovendien strekt deze uitzondering blijkens de bewoordingen ervan niet tot bescherming van de onderzoeken als zodanig, maar van het doel van deze onderzoeken, dat er in het kader van een niet-nakomingsprocedure in bestaat de betrokken lidstaat te brengen tot de naleving van het gemeenschapsrecht (zie in die zin arrest API/Commissie, punt 101 hierboven, punten 127 en 133, en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott bij arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, Jurispr. blz. I-5885, punten 109-115).

111 In het kader van een krachtens artikel 226 EG ingeleide niet-nakomingsprocedure kan de Commissie, wanneer de openbaarmaking van een document het goede verloop van deze niet-nakomingsprocedure en in het bijzonder de onderhandelingen tussen haar en de lidstaat kan schaden, in beginsel dus toegang tot dit document weigeren omdat de openbaarmaking ervan de bescherming van het doel van onderzoeken, namelijk de lidstaat ertoe brengen het gemeenschapsrecht na te leven, aantast.

112 Zoals is erkend in de rechtspraak, is een instelling, wanneer zij om openbaarmaking van een document wordt verzocht, voorts gehouden om in elk individueel geval te

beoordelen of dit document valt onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen op het recht van toegang (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 102 hierboven, punt 35). In dit opzicht is enerzijds gepreciseerd dat het onderzoek van een verzoek om toegang tot documenten concreet en individueel moet zijn en de inhoud van elk in dit verzoek bedoeld document moet betreffen en anderzijds dat dit onderzoek moet blijken uit de motivering van het besluit van de instelling, wat alle in de leden 1 tot en met 3 van artikel 4 van deze verordening vermelde uitzonderingen betreft waarop dit besluit is gebaseerd (zie in die zin arrest Gerecht Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 102 hierboven, punten 69-74; zie ook in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott bij arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, punten 73-80).

113 Er zijn evenwel verschillende uitzonderingen op de verplichting van de Commissie om concreet en individueel de documenten te onderzoeken om toegang waarvan wordt verzocht.

114 Herhaaldelijk is namelijk geoordeeld dat het door de instelling in antwoord op een verzoek om toegang op grond van verordening nr. 1049/2001 in beginsel te verrichten concrete en individuele onderzoek, aangezien het tot doel heeft haar in staat te stellen enerzijds te beoordelen in hoeverre een uitzondering op het recht van toegang van toepassing is, en anderzijds of gedeeltelijke toegang kan worden verleend, niet noodzakelijk kan zijn wanneer de toegang in de bijzondere omstandigheden van het geval duidelijk moet worden geweigerd dan wel verleend. Dat kan met name het geval zijn wanneer bepaalde documenten ofwel duidelijk volledig onder een uitzondering op het recht van toegang vallen, ofwel, integendeel, duidelijk volledig toegankelijk zijn, ofwel door de Commissie reeds concreet en individueel zijn onderzocht in soortgelijke omstandigheden (arresten Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 102 hierboven, punt 75, en API/Commissie, punt 101 hierboven, punt 58).

115 Bovendien is voor recht verklaard dat de betrokken instelling zich ook in het kader van de motivering van het afwijzingsbesluit in beginsel mocht baseren op algemene

aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard. Zij moet echter wel van geval tot geval nagaan of de overwegingen van algemene aard die normaal gesproken op een bepaald type documenten van toepassing zijn, inderdaad toepasselijk zijn op een bepaald document waarvan om openbaarmaking is verzocht (zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, punt 102 hierboven, punt 50).

116 Anders dan de LPN en interveniënten stellen, herhalen de considerans en de bepalingen van verordening nr. 1367/2006 weliswaar het beginsel dat alle uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 op het recht op toegang in de zin van artikel 255 EG beperkt moeten worden uitgelegd wanneer het verzoek om toegang milieu-informatie betreft (zie punten 105-108 hierboven), maar zij bevatten voor het overige geen enkele aanwijzing die de conclusie wettigt dat de algemene overwegingen in de punten 114 en 115 hierboven niet van toepassing zijn op een verzoek om toegang tot milieu-informatie.

117 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 bevat als speciale regel tegenover de bepalingen van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 weliswaar preciseringen over de beperkte uitlegging van de uitzonderingen waarin deze bepalingen voorzien, alsook over de afweging van de uiteenlopende belangen (zie punten 105-108 hierboven), hetgeen tot een ruimere toegang tot milieu-informatie kan leiden dan de toegang tot andere informatie in documenten in het bezit van de instellingen, maar deze vaststelling laat de vraag onverlet of de betrokken instelling de gevraagde documenten en informatie al dan niet concreet en individueel moet onderzoeken. De door de rechtspraak erkende voorwaarden waaronder deze instelling uitzonderlijk van een dergelijk concreet en individueel onderzoek kan afzien, zijn dus van overeenkomstige toepassing wanneer de betrokken documenten kennelijk onder eenzelfde categorie vallen die kan worden gedekt door een van de uitzonderingen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001. Ook al volgt uit artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006 dat het vermoeden dat sprake is van een hoger openbaar belang

bij openbaarmaking van informatie over uitstoot in het milieu, niet van toepassing is in het kader van een lopende niet-nakomingsprocedure, komen alle documenten uit een dergelijke niet-nakomingsprocedure overeenkomstig deze beginselen van de rechtspraak namelijk in aanmerking voor bescherming als categorie.

— Nakoming door de Commissie van haar plicht tot onderzoek van de betrokken documenten

118 Betreffende de vraag of de Commissie in casu haar verplichting van onderzoek van de betrokken documenten is nagekomen, dient eraan te worden herinnerd dat de documenten die tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten tijdens de niet-nakomingsprocedure zijn gewisseld, volgens het litigieuze besluit alle gedekt waren door de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits. De Commissie baseert deze conclusie in wezen op de in de punten 112 en 115 hierboven bedoelde rechtspraak. Wanneer de aangevoerde uitzondering van toepassing is op alle betrokken documenten, verzet de noodzaak de vertrouwelijkheid van de correspondentie in het kader van een lopende niet-nakomingsprocedure tussen haar en de betrokken lidstaat te beschermen, zich volgens de Commissie ook tegen een gedeeltelijke toegang tot deze documenten in de zin van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001.

119 Blijkens deze motivering baseerde de Commissie zich in wezen op het beginsel dat de betrokken instelling kan afzien van een concreet en individueel onderzoek van elk van de betrokken documenten of althans van een gedetailleerde motivering in het litigieuze besluit over dit onderzoek op grond dat alle documenten kennelijk deel uitmaken van eenzelfde categorie documenten die binnen de werkingssfeer van

de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen.

120 Deze motivering is noch rechtens noch feitelijk onjuist.

121 Anders dan de LPN en interveniënten stellen, was het in de bijzondere omstandigheden van de zaak namelijk duidelijk enerzijds dat de betrokken documenten inhoudelijk volledig binnen dezelfde categorie documenten vielen en anderzijds dat de toegang tot deze categorie documenten op grond van de aangevoerde uitzondering moest worden geweigerd (zie in die zin arrest Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 102 hierboven, punt 75). De Commissie wees er namelijk terecht in het algemeen op dat alle betrokken documenten uit haar correspondentie met de Portugese autoriteiten in het kader van de niet-nakomingsprocedure tegen de Portugese Republiek kwamen. Bovendien is het, gelet op de lijst documenten in bijlage B.6 bij het verweerschrift, ondenkbaar dat de Commissie de toegang tot één enkel van deze documenten of tot een deel van de inhoud ervan had kunnen toestaan zonder de met de Portugese autoriteiten aan de gang zijnde onderhandelingen in gevaar te brengen. Overeenkomstig het in punt 111 hierboven overwogene had de, zij het gedeeltelijke, openbaarmaking van de betrokken documenten de bescherming van het doel van de onderzoeken van de Commissie betreffende de gestelde inbreuken van de Portugese Republiek inzake het stuwdamproject dus daadwerkelijk kunnen aantasten (zie in die zin naar analogie conclusie van advocaat-generaal Kokott bij arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, punten 109-112 en 118-121).

122 In deze context kan het argument van interveniënten dat een dergelijke benadering zou neerkomen op de erkenning dat een niet-nakomingsprocedure „volledig geheim" zou kunnen verlopen, niet slagen, daar deze situatie het onvermijdelijke gevolg is van de erkenning van de uitzondering tot bescherming van onderzoeken, in het bijzonder

wanneer zij aan de gang zijn, en van het feit dat de betrokken instelling onder de in de punten 114 tot en met 117 bedoelde voorwaarden zich algemeen op deze uitzondering kan beroepen tot bescherming van de vertrouwelijkheid van een volledige categorie documenten. Om dezelfde redenen kunnen de LPN en interveniënten niet stellen dat de Commissie, indien zij mocht afzien van een concreet en individueel onderzoek van de inhoud van elk van de betrokken documenten, onvoldoende rekening zou kunnen houden met het openbaar belang bij openbaarmaking in de zin van artikel 6, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1367/2006, temeer daar deze bepaling in casu niet van toepassing is (zie punt 136 hierna).

123 Deze beoordeling vindt bevestiging in de in het arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven (punten 54-62), erkende beginselen waarover partijen ter terechtzitting opmerkingen hebben gemaakt.

124 Het Hof erkende in dat arrest namelijk dat de betrokken instelling zich mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard. Volgens het Hof kunnen voor administratieve controleprocedures inzake staatssteun dergelijke algemene aannames voortvloeien uit verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 [EG] (PB L 83, blz. 1) alsmede uit de rechtspraak betreffende het recht om de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien. Dienaangaande herinnerde het Hof eraan dat de controleprocedure inzake staatssteun, gelet op de algemene systematiek ervan, een tegen een lidstaat ingeleide procedure was, in het kader waarvan alleen deze lidstaat rechten van verdediging heeft met inbegrip van het recht op mededeling van bepaalde documenten, terwijl de belanghebbenden in dit kader geen recht hebben om de documenten in het administratieve dossier van de Commissie in te zien. Het Hof oordeelde ook dat met dit gegeven rekening dient te worden gehouden bij de uitlegging van de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Indien deze belanghebbenden in staat zouden zijn op basis van verordening nr. 1049/2001 toegang te krijgen tot de documenten van het

administratieve dossier van de Commissie, zou immers afbreuk worden gedaan aan het stelsel van controle op staatssteun (zie in die zin arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, punten 54-59).

125 Het Hof leidde daaruit af dat wanneer de instellingen optreden in het kader van de hun krachtens artikel 88 EG specifiek toegekende administratieve functies, er rekening mee moet worden gehouden dat andere belanghebbenden dan de betrokken lidstaat in controleprocedures inzake staatssteun geen recht hebben om de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien, zodat moet worden aanvaard dat een aanname geldt dat openbaarmaking van de documenten van het administratieve dossier in beginsel zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken met het gevolg dat de betrokken instelling zelfs kon afzien van een voorafgaand concreet en individueel onderzoek van de betrokken documenten. Dat neemt niet weg dat de belanghebbenden volgens het Hof het recht hebben om aan te tonen dat een bepaald document niet onder deze algemene aanname valt of dat er een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking ervan gebiedt (zie in die zin arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, punten 60-62).

126 De door de Commissie in het kader van een krachtens artikel 226 EG ingeleide niet-nakomingsprocedure te verrichten controle is een administratieve opdracht in het kader waarvan zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt en een bilaterale dialoog met de betrokken lidstaat aangaat (zie in die zin beschikking Hof van 10 juli 2007, AEPI/Commissie, C-461/06 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 24, en beschikking Gerecht van 5 september 2006, AEPI/Commissie, T-242/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 28 en 29). Voorts is het vaste rechtspraak dat de positie van partijen die bij de Commissie een klacht hebben ingediend, zoals LPN in casu, in het kader van een krachtens artikel 226 EG ingeleide niet-nakomingsprocedure fundamenteel verschilt van hun positie bijvoorbeeld in het kader van een procedure van toepassing van de communautaire mededingingsregels in de zin van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] (PB 2003, L 1,

blz. 1) en verordening (EG) nr. 773/2004 van de Commissie van 7 april 2004 betreffende procedures van de Commissie op grond van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] (PB L 123, blz. 18), waarin de klagers in het kader van een beroep tegen een besluit tot afwijzing van de klacht beschikken over specifieke procedurele waarborgen waarvan de inachtneming is onderworpen aan een daadwerkelijke rechterlijke controle. Daarentegen kunnen klagers in de zin van mededeling 2002/C 244/03 bij de Unierechter geen beroep tegen een eventueel besluit tot seponering van hun klacht instellen en hebben zij niet dezelfde procedurele rechten als in een krachtens voormelde verordeningen ingeleide procedure waarin zij kunnen eisen dat de Commissie hen inlicht en hoort (zie in die zin beschikking LPN/Commissie, punt 35 hierboven, punt 56, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

127 Daar de LPN in het kader van een dergelijke procedure geen recht heeft de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien, dient dus naar analogie met de situatie van de belanghebbenden in het kader van controleprocedures inzake staatssteun het bestaan te worden erkend van een algemene aanname dat de openbaarmaking van de documenten van het administratieve dossier in beginsel de bescherming van het doel van onderzoeken aantast. De Commissie kon er dus mee volstaan na te gaan of deze algemene aanname moest worden toegepast op alle betrokken documenten zonder dat zij de inhoud van elk van deze documenten noodzakelijkerwijze concreet en individueel diende te onderzoeken. Aangezien de niet-nakomingsprocedure liep ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit, moest de Commissie noodzakelijkerwijze uitgaan van het beginsel dat deze algemene aanname van toepassing was op alle betrokken documenten.

128 De in punt 125 hierboven bedoelde aanname sluit evenwel niet het recht van de belanghebbenden uit aan te tonen dat een gegeven document om openbaarmaking waarvan wordt verzocht, niet is gedekt door deze aanname of dat er een in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bedoeld hoger openbaar belang is die

openbaarmaking van het document gebiedt (arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 44 hierboven, punt 62).

129 Inzake het eerste aspect hebben de LPN of interveniënten niets gesteld dat kan wijzen op ongegrondheid van de beoordeling dat alle betrokken documenten onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vielen.

130 Derhalve moeten de grieven dat de betrokken documenten niet concreet en individueel zijn onderzocht, onrechtmatig gedeeltelijke toegang tot deze documenten is geweigerd en verordening nr. 1367/2006 is geschonden, worden verworpen.

131 Gelet op het derde onderdeel van het tweede middel dient ten slotte te worden onderzocht of de Commissie in het litigieuze besluit terecht tot de conclusie kwam dat er geen openbaar belang of hoger openbaar belang bij openbaarmaking van de betrokken documenten was.

— Hoger openbaar belang bij openbaarmaking

132 Volgens het litigieuze besluit ontbreekt in casu een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zin, van verordening nr. 1049/2001. Volgens de Commissie is artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, krachtens hetwelk een dergelijk hoger openbaar belang wordt geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde

informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu, niet van toepassing op onderzoeken betreffende mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht.

133 Deze beoordeling dat er geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 is, is noch rechtens noch feitelijk onjuist.

134 In de eerste plaats was de niet-nakomingsprocedure tegen de Portugese Republiek namelijk aan de gang toen het litigieuze besluit werd vastgesteld. De aanname van een hoger openbaar belang bij openbaarmaking krachtens artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006 vond in casu dus geen toepassing zodat zelfs niet de vraag behoeft te worden beantwoord of de betrokken documenten al dan niet informatie bevatten die daadwerkelijk betrekking had op „uitstoot" in het milieu.

135 Voor zover de LPN en interveniënten in de tweede plaats stellen dat verordening nr. 1367/2006 strekt tot verbetering van de transparantie inzake milieu tegenover de door de voorschriften van verordening nr. 1049/2001 gegarandeerde transparantie, sluit artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006, als lex specialis tegenover verordening nr. 1049/2001 door een aantal bepalingen van deze laatste verordening te vervangen, wijzigen en preciseren, wanneer het verzoek om toegang „milieu-informatie" of informatie over de „uitstoot in het milieu" betreft (zie punt 105 hierboven), juist een dergelijke verbetering uit voor de afweging van de uiteenlopende belangen in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, wanneer de betrokken documenten deel uitmaken van het dossier van een lopende niet-nakomingsprocedure. Zij kunnen de Commissie derhalve niet verwijten geen rekening te hebben gehouden met een dergelijk hoger openbaar belang bij openbaarmaking en dus de uiteenlopende belangen niet correct te hebben afgewogen.

136 In de derde plaats kunnen de LPN en interveniënten zich in de context van de toepassing van de uitzondering in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 evenmin met succes beroepen op artikel 6, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1367/2006. Enerzijds betrof deze laatste bepaling namelijk slechts de verplichting tot beperkte uitlegging van de andere uitzonderingen dan die in artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006, dat wil zeggen de andere dan die in artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Anderzijds verwijst artikel 6, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1367/2006 alleen naar een „openbaar belang" bij openbaarmaking en niet naar een „hoger" openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001. Het argument van de LPN en interveniënten dat de beginselen van grotere transparantie, toegang van het publiek tot documenten, betere inspraak van de burger in het besluitvormingsproces en meer legitimiteit in casu niettemin een openbaar belang vormen, ja zelfs een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de betrokken documenten gebiedt, moet dus van de hand worden gewezen.

137 Voor zover in de vierde plaats de LPN verwees naar haar belang bij actieve deelneming aan de betrokken niet-nakomingsprocedure ter bevordering van het openbaar belang bij milieubescherming waarvoor zij als NGO garant staat, volstaat het op te merken dat het recht van toegang tot documenten niet afhangt van de aard van het bijzondere belang dat de aanvrager van toegang al dan niet kan hebben bij verkrijging van de vereiste informatie (zie in die zin arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 44).

138 Voorts konden de LPN en interveniënten ter terechtzitting in antwoord op vragen van het Gerecht noch een eventueel ander hoger openbaar belang noemen dan de gestelde grotere transparantie inzake milieu, waarmee de Commissie rekening had moeten houden voor de toepassing op de onderhavige zaak van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001, noch uitleggen of en in hoever de gevraagde informatie uitstoot in het milieu in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 betrof.

139 Derhalve dient de grief te worden afgewezen die de LPN en interveniënten ontlenen aan het verzuim van de Commissie om rekening te houden met een openbaar belang of een hoger openbaar belang bij openbaarmaking van de betrokken milieu-informatie en om de uiteenlopende belangen correct af te wegen in de zin van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere argumenten van de LPN en interveniënten in deze context.

140 Het eerste en het tweede middel moeten dus volledig ongegrond worden verklaard en het beroep moet worden verworpen.

Kosten

141 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dat is gevorderd. Aangezien de LPN in het ongelijk is gesteld voor zover haar beroep documenten en delen van documenten betreft waartoe haar toegang is geweigerd, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

142 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden zullen dus hun eigen kosten dragen.

143 Voorts beslist het Gerecht volgens artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering vrijelijk over de kosten, wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt. Indien de LPN in de loop van het geding geen toegang tot bepaalde documenten of uittreksels van documenten had verkregen, zou zij om de in de punten 99 tot en met 140 hierboven uiteengezette redenen op alle onderdelen van het beroep in het ongelijk zijn gesteld. Derhalve dient zij te worden verwezen in al haar kosten alsook in die van de Commissie.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen voor zover het betrekking heeft op documenten en delen van documenten waartoe de Liga para Protecção da Natureza (LPN) toegang is geweigerd bij besluit SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 van de Commissie van 24 oktober 2008.

2) Op het beroep behoeft niet meer te worden beslist voor het overige.

3) De LPN zal haar eigen kosten alsmede de kosten van de Europese Commissie dragen.

4) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden zullen hun eigen kosten dragen.

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 september 2011.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen ..... II - 6029

Verordening (EG) nr. 1049/2001 ..... II - 6029

Verordening (EG) nr. 1367/2006 ..... II - 6031

De feiten ..... II - 6033

Procesverloop en conclusies van partijen ..... II - 6040

In rechte ..... II - 6043

Verzoek om afdoening zonder beslissing ..... II - 6043

Argumenten van partijen ..... II - 6043

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 6045

Samenvatting van de middelen tot nietigverklaring ..... II - 6048

Eerste en tweede middel: schending van verordening nr. 1367/2006 en van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 ..... II - 6049

Argumenten van partijen ..... II - 6049

Eerste middel: schending van verordening nr. 1367/2006 ..... II - 6049

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 ..... II - 6054

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 6060

Opmerkingen vooraf ..... II - 6060

Invloed van verordening nr. 1367/2006 op de omvang van de onderzoeksplicht van de Commissie ..... II - 6062

Op de onderzoeksplicht van de Commissie toepasselijke vereisten ..... II - 6064

Nakoming door de Commissie van haar plicht tot onderzoek van de betrokken documenten ..... II - 6067

Hoger openbaar belang bij openbaarmaking ..... II - 6072

Kosten ..... II - 6075