URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

13. Januar 2011 *

In der Rechtssache T-362/08

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH mit Sitz in Hamburg (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: S. Crosby, Solicitor, und Rechtsanwalt S. Santoro,

Klägerin,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch J. Bering Liisberg und B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

durch

Republik Finnland, zunächst vertreten durch J. Heliskoski, M. Pere und H. Leppo, dann durch J. Heliskoski als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

und durch

Königreich Schweden, vertreten durch K. Petkovska, A. Falk und S. Johannesson als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch C. O'Reilly und P. Costa de Oliveira als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 19. Juni 2008, mit der der Klägerin der Zugang zu einem Dokument verweigert wurde, das der Kommission von den deutschen Behörden in einem Verfahren zur Entwidmung eines nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) geschützten Gebiets vorgelegt worden war,

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin M. E. Martins Ribeiro sowie der Richter N. Wahl und A. Dittrich (Berichterstatter),

Kanzler: N. Rosner, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. April 2010

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen des in Art. 255 EG vorgesehenen Rechts auf Zugang zu Dokumenten dieser Organe fest. Die Verordnung gilt seit dem 3. Dezember 2001.

2 Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„(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.

…“

3 Art. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bedeutet:

a) ‚Dokument‘: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen;

b) ‚Dritte‘: alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, einschließlich der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.“

4 In Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der die Ausnahmen von diesem Zugangsrecht festlegt, heißt es:

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

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

— die öffentliche Sicherheit,

— die Verteidigung und militärische Belange,

— die internationalen Beziehungen,

— die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;

…

(3) …

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(4) Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

(5) Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

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

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden."

5 Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 regelt die Behandlung sensibler Dokumente wie folgt:

„(1) Sensible Dokumente sind Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' oder ‚CONFIDENTIEL' eingestuft sind.

(2) Anträge auf Zugang zu sensiblen Dokumenten im Rahmen der Verfahren der Artikel 7 und 8 werden ausschließlich von Personen bearbeitet, die berechtigt sind, Einblick in diese Dokumente zu nehmen. Unbeschadet des Artikels 11 Absatz 2

entscheiden diese Personen außerdem darüber, welche Hinweise auf sensible Dokumente in das öffentliche Register aufgenommen werden können.

(3) Sensible Dokumente werden nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben.

…“

6 Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) lautet:

„Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

7 Die Klägerin, die IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, ist eine nichtstaatliche Organisation, die für die Erhaltung des Wohlergehens von Tieren und für den Naturschutz eintritt.

8 Auf einen auf Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 92/43 gestützten Antrag der Bundesrepublik Deutschland hin sprach sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 19. April 2000 für den Bau einer Industrieanlage im Mühlenberger Loch, einem Schutzgebiet im Sinne dieser Richtlinie, aus. Dieses Projekt bestand in der Erweiterung des Betriebsgeländes der Gesellschaft D. für die Endmontage des Airbus A3XX.

9 Mit Schreiben an die Kommission vom 20. Dezember 2001 beantragte die Klägerin Zugang zu verschiedenen Dokumenten, die bei der Kommission im Rahmen der Prüfung dieser Industrieanlage eingegangen waren, nämlich zu den Schreiben der Bundesrepublik Deutschland, der Stadt Hamburg und des deutschen Bundeskanzlers.

10 Da die Kommission der Ansicht war, dass ihr Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 verbiete, die fraglichen Dokumente zu verbreiten, erließ sie am 26. März 2002 eine Entscheidung, mit der sie der Klägerin den Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigerte, die sie in dem Verfahren erhalten hatte, nach dessen Abschluss sie ihre Stellungnahme vom 19. April 2000 abgab.

11 Mit Klageschrift, die am 4. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Klägerin Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 26. März 2002.

12 Mit Urteil vom 30. November 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (T-168/02, Slg. 2004, II-4135), wies das Gericht die Klage als unbegründet ab.

13 Am 10. Februar 2005 legte das Königreich Schweden, das in der Rechtssache T-168/02 Streithelfer gewesen war, gegen das Urteil des Gerichts in dieser Rechtssache ein Rechtsmittel beim Gerichtshof ein.

14 Mit Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission (C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389), hob der Gerichtshof das Urteil IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission (oben in Randnr. 12 angeführt) auf und erklärte die Entscheidung der Kommission vom 26. März 2002 für nichtig.

15 Nach dem Erlass des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) wiederholte die Klägerin mit Schreiben an die Kommission vom 13. Februar 2008 ihren Antrag auf Zugang zu den von den deutschen Behörden stammenden Dokumenten, die bei der Kommission im Rahmen der Prüfung des Projekts Mühlenberger Loch eingegangen waren.

16 Mit Schreiben vom 20. Februar 2008 bestätigte die Kommission den Eingang des Schreibens der Klägerin vom 13. Februar 2008.

17 Am 26. März 2008 forderte die Klägerin die Kommission auf, ihren Antrag vom 13. Februar 2008 zu beantworten.

18 Mit Schreiben vom 7. April 2008 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass derzeit mit den deutschen Behörden über die Verbreitung der angeforderten Dokumente beraten werde.

19 Am 9. April 2008 forderte die Klägerin die Kommission erneut auf, ihren Antrag vom 13. Februar 2008 zu beantworten, und zwar bis zum 22. April 2008.

20 Da eine Antwort der Kommission bis zu diesem Zeitpunkt ausblieb, stellte die Klägerin mit Schreiben vom 29. April 2008 einen Zweitantrag.

21 Mit Schreiben vom 19. Mai 2008 bestätigte die Kommission der Klägerin den Eingang des Zweitantrags und erklärte, dass ihr innerhalb der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Frist geantwortet werde.

22 Am 19. Juni 2008 erließ die Kommission eine Entscheidung über den Zweitantrag der Klägerin (im Folgenden: angefochtene Entscheidung), die der Klägerin am selben Tag übermittelt wurde. Mit dieser Entscheidung verbreitete die Kommission alle von der Klägerin angeforderten Dokumente, d. h. acht Dokumente, die von der Stadt Hamburg und der Bundesrepublik Deutschland stammten, mit Ausnahme eines Schreibens des deutschen Kanzlers an den Kommissionspräsidenten vom 15. März 2000 (im Folgenden: Schreiben des deutschen Kanzlers), da die deutschen Behörden der Verbreitung dieses Dokuments widersprochen hatten.

23 Der angefochtenen Entscheidung zufolge erklärten die deutschen Behörden zum einen, die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers würde den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigen.

24 Das Schreiben betreffe nämlich eine vertrauliche Mitteilung, die ausschließlich für den internen Gebrauch erfolgt sei. Es betreffe eine vertrauliche Angelegenheit im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten. Nach Ansicht der deutschen Behörden würde seine Verbreitung

nicht nur die Vertraulichkeit verletzen und damit die internationalen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Organen der Europäischen Union und anderen Mitgliedstaaten belasten, sondern auch die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Daher sei der Zugang zum Schreiben des deutschen Kanzlers nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu verweigern.

25 Zum anderen hätten die deutschen Behörden darauf hingewiesen, dass die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers den Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission im Sinne des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ernstlich beeinträchtigen würde.

26 Das Schreiben betreffe nämlich eine an die Kommission gerichtete vertrauliche Mitteilung, die ausschließlich für den internen Gebrauch bei den Beratungen im Zusammenhang mit der Stellungnahme der Kommission vom 19. April 2000 erfolgt sei. Es betreffe die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten. Seine Verbreitung würde die Vertraulichkeit verletzen und damit die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Unionsorganen und anderen Mitgliedstaaten schädigen. Dies würde den Entscheidungsprozess der Kommission ernstlich beeinträchtigen. Daher greife hinsichtlich des Schreibens des deutschen Kanzlers die Ausnahme des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.

27 Die Kommission wies in der angefochtenen Entscheidung zudem darauf hin, dass nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Ausnahme vom Zugangsrecht nicht anwendbar sei, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des fraglichen Dokuments bestehe. Obwohl das betreffende Dokument auch unter die beiden Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 falle, die nicht gegen das öffentliche Interesse abzuwägen seien, habe sie geprüft, ob ein solches überwiegendes öffentliches Interesse im vorliegenden Fall gegeben sei.

28 Um ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bejahen zu können, müsse dieses Interesse erstens öffentlich sein und zweitens überwiegen, d. h. schwerer wiegen als die durch Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen. Im vorliegenden Fall gebe es keinen Anhaltspunkt für das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne dieser Verordnung, das schwerer wiege als das Erfordernis, den Entscheidungsprozess der Kommission zu schützen.

29 Zur Frage eines teilweisen Zugangs zum fraglichen Dokument stellte die Kommission in der angefochtenen Entscheidung fest, dass sie nach dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) verpflichtet gewesen sei, die Konsequenzen aus dem Ergebnis des Konsultationsverfahrens zu ziehen und den Zugang zum Schreiben des deutschen Kanzlers auf der Grundlage der von den deutschen Behörden geltend gemachten Ausnahmen und den von ihnen vorgetragenen Gründen zu verweigern. Da die deutschen Behörden die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers in vollem Umfang ablehnten, könne kein teilweiser Zugang nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu dem Dokument gewährt werden.

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

30 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 28. August 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

31 Mit Schriftsatz, der am 9. Januar 2009 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden ist, hat die Republik Finnland beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Mit Beschluss des Präsidenten der Achten Kammer des Gerichts vom 5. März 2009 ist diesem Antrag nach Anhörung der Parteien stattgegeben worden.

32 Die Republik Finnland hat ihren Streithilfeschriftsatz am 17. April 2009 eingereicht. Mit am 26. Juni 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Schriftsätzen haben die Parteien zu diesem Schriftsatz Stellung genommen.

33 Mit Schriftsätzen, die am 18. und 29. Juni 2009 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden sind, haben das Königreich Schweden und das Königreich Dänemark beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen des Präsidenten der Achten Kammer des Gerichts vom 12. August 2009 ist diesen Anträgen nach Anhörung der Parteien stattgegeben worden.

34 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Achte Kammer) die mündliche Verhandlung eröffnet.

35 Die Parteien, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden haben in der Sitzung vom 16. April 2010 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet. Da die Republik Finnland in der Sitzung nicht zugegen sein konnte, ist vor Schließung der mündlichen Verhandlung beschlossen worden, ihr schriftlich eine Frage zur Zulässigkeit ihres Vorbringens in Bezug auf den teilweisen Zugang zum Schreiben des deutschen Kanzlers und die zeitliche Anwendbarkeit der Ausnahmen vom fraglichen Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 6 und 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu stellen. Die Republik Finnland hat fristgemäß geantwortet, und die Parteien, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden haben dazu Stellung genommen.

36 Die Stellungnahme der Klägerin hat sich nicht auf den Inhalt der Antwort der Republik Finnland beschränkt. Da den Verfahrensbeteiligten nicht gestattet ist, die Akten nach der Sitzung über eine Stellungnahme zu dieser Antwort hinaus zu ergänzen, hat der Präsident der Achten Kammer des Gerichts am 15. Juni 2010 beschlossen, die Stellungnahme der Klägerin nur insoweit zu den Akten zu geben, als sie sich auf den Inhalt der Antwort der Republik Finnland bezogen hat.

37 Die mündliche Verhandlung ist am 15. Juni 2010 geschlossen worden.

38 Die Klägerin beantragt,

— der Kommission aufzugeben, dem Gericht das Schreiben des deutschen Kanzlers vorzulegen;

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

39 Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland und das Königreich Schweden beantragen, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

40 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

41 Die Klägerin stützt ihre Anträge auf zwei Klagegründe. Mit dem ersten beanstandet sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001. Nach dieser Bestimmung wird der Zugang zu einem Dokument verweigert, wenn durch dessen Verbreitung der Schutz des öffentlichen Interesses u. a. im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats beeinträchtigt würde. Mit dem zweiten macht sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend, der bestimmt, dass der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert wird, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

42 Die Streithelfer unterstützen das entsprechende Vorbringen der Klägerin. Die Republik Finnland rügt ferner einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001, in dem es um die Möglichkeit des teilweisen Zugangs zu einem Dokument geht. Außerdem sei den Anforderungen des Art. 4 Abs. 7 dieser Verordnung an die zeitliche Anwendbarkeit der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung vorgesehenen Ausnahme vom Zugangsrecht nicht entsprochen worden. In ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz der Republik Finnland „begrüßt" die Klägerin dieses Vorbringen zu Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 und weitet es auf alle in der vorliegenden Rechtssache diskutierten Ausnahmen aus.

43 Die Verfahrensbeteiligten entwickeln im Rahmen ihrer Auslegungen des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, mit denen im Licht des ihrer Ansicht nach im Mittelpunkt des vorliegenden Rechtsstreits stehenden Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) die Folgen der Anwendung dieser Bestimmung auf den vorliegenden Fall geklärt werden sollen, eine Argumentation, die für alle Klagegründe gilt. Daher ist diese Frage vor den einzelnen Klagegründen zu prüfen.

Zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

44 Die Klägerin macht geltend, es sei wichtig, alle Gründe zu kennen, aus denen die Kommission mit ihrer Stellungnahme vom 19. April 2000 der Aufhebung der Klassifizierung eines nach dem mit der Richtlinie 92/43 geschaffenen Natura-2000-Programm geschützten Naturschutzgebiets zugestimmt habe. Die Bundesrepublik Deutschland habe mehrfach beanstandet, dass die Kommission zögere, der Entwidmung des Naturschutzgebiets zuzustimmen und die Erweiterung des Betriebsgeländes der Gesellschaft D. am Elbeufer in Hamburg für die Endmontage des Airbus A3XX zu gestatten. Die Kommission habe der Entwidmung erst kurz nach Erhalt des Schreibens des deutschen Kanzlers zugestimmt.

45 Nach dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 94) sei der Unionsrichter dafür zuständig, zu prüfen, ob die Zugangsverweigerung durch das mit der Sache befasste Organ wirksam auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 habe gestützt werden können, was unabhängig davon gelte, ob die Zugangsverweigerung auf die Beurteilung der Ausnahmen durch das Organ selbst oder durch den betreffenden Mitgliedstaat zurückzuführen sei.

46 Die Annahme der Kommission, ihre Rolle beschränke sich auf die summarische Prüfung der vom Mitgliedstaat vorgebrachten Gründe, liefe faktisch auf die Wiedereinführung der Urheberregel hinaus. Die Kommission müsse in jedem Einzelfall prüfen, ob ein Dokument, das Gegenstand eines Zugangsantrags gewesen sei, in den Anwendungsbereich der fraglichen Ausnahmen falle.

47 Das Königreich Dänemark macht geltend, dass die Unionsorgane nach der Verordnung Nr. 1049/2001 über Entscheidungsautonomie verfügten. Sie hätten die Letztverantwortung für die Beurteilung, ob eine Zugangsverweigerung gerechtfertigt sei, und müssten den Zugangsantrag konkret prüfen.

48 Zwar könnten sich die Unionsorgane in bestimmten Fällen ausnahmsweise auf eine *Prima-facie*-Beurteilung beschränken, doch der Umstand, dass das Verfahren nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall anwendbar sei, sei kein Gesichtspunkt, der es rechtfertige, eine *Prima-facie*-Beurteilung ausreichen zu lassen.

49 Die Republik Finnland trägt vor, das betreffende Organ müsse sich nach dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt), wenn Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung finde, stets durch eine Prüfung des fraglichen Dokuments vergewissern, ob die vom betreffenden Mitgliedstaat geltend gemachten Ausnahmen vom Zugang zu diesem Dokument griffen. Seien die vom Mitgliedstaat vorgebrachten Gründe nach Auffassung der Kommission nicht angemessen, müsse sie dem Antragsteller das betreffende Dokument zugänglich machen. Da die Kommission dieser Verpflichtung im vorliegenden Fall nicht nachgekommen sei, sei die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

50 Zur Begründung ihrer Auslegung führt die Republik Finnland erstens an, dass die Ausnahmen des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 eng auszulegen und anzuwenden seien.

51 Zweitens gelte die Begründungspflicht nach Art. 253 EG auch in Bezug auf eine ablehnende Entscheidung, die auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergangen sei. Der betreffende Mitgliedstaat habe nur einen Anspruch auf Beteiligung an dem Verfahren für den Erlass der Entscheidung der Union (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnrn. 76 und 81). Da es

sich um eine Entscheidung eines Unionsorgans handele, sei dieses Organ dafür verantwortlich, dass die Anwendbarkeit der fraglichen Ausnahmen genau geprüft werde.

52 Drittens wäre nach Ansicht der Republik Finnland die Abschaffung der Urheberregel durch die Verordnung Nr. 1049/2001 bedeutungslos, wenn die Kommission, wie sie geltend mache, nur prüfen müsste, ob die von einem Mitgliedstaat angeführte Ausnahme offensichtlich unangemessen sei. Ein Unionsorgan müsse in jedem Einzelfall prüfen, ob ein Dokument unter die Ausnahmen des Art. 4 dieser Verordnung falle.

53 Das Königreich Schweden macht geltend, dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) sei zu entnehmen, dass der betreffende Mitgliedstaat kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht habe, aufgrund dessen er der Verbreitung eines Dokuments durch ein Organ nach Belieben widersprechen dürfe, und dass er verpflichtet sei, seinen Widerspruch unter Bezugnahme auf die in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Zugangsrecht ordnungsgemäß zu begründen. Welcher Art die Prüfung sei, die das Organ vorzunehmen habe, wenn ein Mitgliedstaat der Verbreitung widerspreche, sei jedoch durch dieses Urteil nicht geklärt worden.

54 Nach Auffassung des Königreichs Schweden muss sich die Kommission vergewissern, dass die Beweggründe des Mitgliedstaats aus rechtlicher Sicht formell und materiell einwandfrei seien, sie müsse jedes Dokument einzeln prüfen, und ihre Prüfung müsse auf die Feststellung gerichtet sein, ob eine konkrete und gegenwärtige Gefahr bestehe, dass die Verbreitung eines Dokuments einem geschützten Interesse schaden könne. Auch die Wichtigkeit einer einheitlichen Auslegung der Verordnung Nr. 1049/2001 spreche für ein Prüfungsrecht des Organs.

55 Der Entscheidung des Organs müsse ein von loyaler Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geprägter Dialog vorausgehen. In bestimmten Fällen, z. B. wenn die

Finanz- oder Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats negativ beeinflusst werden könnte, müsse die Sichtweise dieses Mitgliedstaats ausschlaggebend sein. In anderen Fällen, wenn die Verbreitung eines Dokuments den Entscheidungsprozess eines Organs ernstlich beeinträchtigen könne, müsse diesem Organ ein größerer Handlungsspielraum für die Beurteilung, ob die Überlegungen des Mitgliedstaats unzureichend seien, eingeräumt werden.

56 Die Kommission trägt vor, sie habe, da das Dokument, zu dem der Zugang verweigert worden sei, aus einem Mitgliedstaat gestammt habe, Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 angewandt, wie er vom Gerichtshof im Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) ausgelegt worden sei. Die deutschen Behörden hätten der Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers widersprochen.

57 Die Kernfrage sei, inwieweit die Kommission den Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines Dokuments respektieren müsse, wenn dieser Widerspruch ordnungsgemäß auf Gründe gestützt werde, die sich auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 bezögen. Mit anderen Worten sei zu klären, inwieweit die Kommission die Beurteilung des Mitgliedstaats durch ihre eigene ersetzen müsse.

58 Es gebe in der Verordnung Nr. 1049/2001 zwei Bestimmungen, die den Fall beträfen, dass ein Dokument, zu dem Zugang begehrt werde, nicht von dem betreffenden Organ stamme, sondern von Dritten, nämlich Art. 4 Abs. 4, der die allgemeine Regelung für den Zugang zu von Dritten stammenden Dokumenten enthalte, und Art. 4 Abs. 5, der aus einem Mitgliedstaat stammende Dokumente betreffe. Durch die Einfügung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 habe der Gesetzgeber den Mitgliedstaaten gemäß der der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügten Erklärung Nr. 35 zu Art. 255 Abs. 1 EG eine Sonderstellung eingeräumt.

59 Der Gerichtshof habe im Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 44) entschieden, dass das in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltene Erfordernis einer vorherigen Zustimmung des Mitgliedstaats möglicherweise toter Buchstabe bliebe, wenn es dem Organ ungeachtet des Widerspruchs eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments und trotz fehlender Zustimmung dieses Staates freistünde, das betreffende Dokument zu verbreiten. Ein solches Erfordernis hätte keinerlei praktische Wirksamkeit, wenn das Organ, das im Besitz dieses Dokuments sei, über die Notwendigkeit einer solchen vorherigen Zustimmung zur Verbreitung des Dokuments letztlich frei entscheiden könnte. Nach den Randnrn. 45 und 46 dieses Urteils unterscheide sich die Zustimmung rechtlich von einer einfachen Stellungnahme, und den Mitgliedstaaten stehe der Anspruch auf Konsultation bereits sehr umfassend nach Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu.

60 In Randnr. 47 des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) habe der Gerichtshof festgestellt, dass Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 anders als deren Art. 9 Abs. 3 dem Mitgliedstaat eine Möglichkeit eröffne, bei der nur die tatsächliche Inanspruchnahme im konkreten Fall dazu führe, dass die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats notwendige Voraussetzung für eine künftige Verbreitung des betreffenden Dokuments sei.

61 In verfahrensrechtlicher Hinsicht müsse der Mitgliedstaat, der der Verbreitung eines Dokuments widerspreche, nach Randnr. 87 des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) diesen Widerspruch anhand der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 begründen. Aus den Randnrn. 45 bis 47 und 76 dieses Urteils ergebe sich, dass das Vorliegen eines ordnungsgemäß begründeten Widerspruchs die Kommission daran hindere, das betreffende Dokument zu verbreiten.

62 Die Kommission könne dem Widerspruch eines Mitgliedstaats nicht stattgeben und sei daher zu einer eigenen Beurteilung verpflichtet, wenn der Widerspruch völlig unbegründet sei oder in der vorgetragenen Begründung nicht auf die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen Bezug genommen werde (Randnr. 88 des Urteils Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt).

63 Nach Randnr. 89 des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) sei die Kommission verpflichtet, in ihrer ablehnenden Entscheidung auf die Gründe hinzuweisen, die der Mitgliedstaat für die Anwendung einer der Ausnahmeregelungen bezüglich des Zugangsrechts gemäß Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 angeführt habe.

64 Die Kommission macht geltend, dass sie ihren Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 1049/2001 in deren Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) nachgekommen sei. Die deutschen Behörden seien nämlich konsultiert worden, sie hätten der Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers widersprochen und ihren Standpunkt unter Bezugnahme auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich und des Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Verordnung begründet. Die Kommission habe anschließend geprüft, ob die Ausnahmen auf den ersten Blick zu Recht angeführt worden seien, habe dies bejaht und dann die Gründe für ihre ablehnende Entscheidung dargelegt.

65 Wenn ein Mitgliedstaat widerspreche, sei die von ihr vorzunehmende Überprüfung darauf beschränkt, ob sich der Widerspruch auf den ersten Blick auf die Ausnahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 stütze und es nicht offensichtlich unangemessen sei, diese Ausnahmen geltend zu machen. Offensichtlich unangemessen sei eine Ausnahme, die von einem Mitgliedstaat für die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument angeführt werde, das eindeutig nicht in den Anwendungsbereich der Ausnahme falle, wie sie vom Unionsrichter ausgelegt werde.

66 Die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung müsse sich ebenfalls auf die Prüfung beschränken, ob sich die Kommission ordnungsgemäß vergewissert habe, dass die anwendbaren Ausnahmen nicht offensichtlich unangemessen geltend gemacht worden seien.

Würdigung durch das Gericht

67 Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll laut ihrem vierten Erwägungsgrund und nach Art. 1 dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten, die sich im Besitz eines Organs befinden, größtmögliche Wirksamkeit verschaffen. Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung sind von diesem Recht nicht nur die von einem Organ erstellten Dokumente erfasst, sondern auch die Dokumente, die es von Dritten erhalten hat, zu denen — wie Art. 3 Buchst. b der Verordnung ausdrücklich klarstellt — auch die Mitgliedstaaten zählen.

68 In Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sind Ausnahmen vom Zugang zu einem Dokument vorgesehen. Art. 4 Abs. 5 bestimmt, dass ein Mitgliedstaat das Organ ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

69 Im vorliegenden Fall hat die Bundesrepublik Deutschland von der ihr durch Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Kommission ersucht, das Schreiben des deutschen Kanzlers nicht zu verbreiten. Sie hat ihren Widerspruch auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung aufgeführten Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats und auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung vorgesehene Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission gestützt. Die Kommission hat daraufhin in der angefochtenen Entscheidung die Verweigerung des Zugangs zum Schreiben des deutschen Kanzlers auf den nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung erhobenen Widerspruch der deutschen Behörden gestützt.

70 Deshalb ist die Tragweite des nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruchs der deutschen Behörden zu prüfen.

71 Wie sich aus dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 81) ergibt, ist diese Bestimmung verfahrensrechtlicher Natur, da sie das Verfahren für den Erlass einer Entscheidung der Union betrifft.

72 Im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, der Dritten bei von ihnen stammenden Dokumenten nur ein Konsultationsrecht einräumt, macht Art. 4 Abs. 5 dieser Verordnung die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats auf sein Verlangen zu einer notwendigen Voraussetzung für die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments. In einem solchen Fall steht es dem Organ, das nicht über die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats verfügt, nicht frei, das fragliche Dokument zu verbreiten (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 44). Im vorliegenden Fall hing daher die Entscheidung der Kommission über den Antrag auf Zugang zu dem fraglichen Dokument von der Entscheidung des Mitgliedstaats im Verfahren zum Erlass der angefochtenen Entscheidung ab.

73 Nach dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 58) verleiht Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht, aufgrund dessen er der Verbreitung eines jeden im Besitz eines Organs befindlichen Dokuments nach Belieben und ohne Begründung seiner Entscheidung allein deshalb widersprechen darf, weil das Dokument von ihm stammt.

74 Nach dem Urteil Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 76) wird die Ausübung der Befugnis, die Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 dem betreffenden Mitgliedstaat einräumt, durch die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung aufgezählten materiellen Ausnahmen eingegrenzt, so dass der betreffende Mitgliedstaat insoweit nur einen Anspruch auf Beteiligung an der Entscheidung des Unionsorgans hat. So gesehen ist die vorherige Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats, auf die Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Bezug nimmt, nicht mit einem Vetorecht, das nach freiem Ermessen ausgeübt werden kann, sondern mit einer Art von Zustimmung zum Fehlen von Ausnahmegründen gemäß Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung vergleichbar. Der auf diese Weise in Art. 4 Abs. 5 der Verordnung geregelte Entscheidungsprozess verlangt also, dass das Organ und der Mitgliedstaat sich

an die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung halten (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 83).

75 Zudem ist die Durchführung solcher Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts dem Organ und dem Mitgliedstaat, der von der ihm nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, gemeinsam übertragen worden. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses, an dem das Organ und der Mitgliedstaat beteiligt sind und mit dem festgestellt werden soll, ob der Zugang zu einem Dokument auf der Grundlage einer der materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung zu verweigern ist, müssen beide die sich aus Art. 10 EG ergebende Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit beachten, auf die im 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 Bezug genommen wird (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 85).

76 Der Mitgliedstaat, der nach diesem Dialog der Verbreitung des fraglichen Dokuments widerspricht, muss den Widerspruch anhand dieser Ausnahmen begründen (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 87).

77 Mithin kann der Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung von aus ihm stammenden Dokumenten nur widersprechen, wenn er sich auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung stützt und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnrn. 87 und 99).

78 Im vorliegenden Fall ist hinsichtlich der Tragweite des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 für die Kommission zu beachten, dass, wie der Gerichtshof in Randnr. 94 des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) entschieden hat, die Beteiligung des betreffenden Mitgliedstaats für den Antragsteller nichts daran ändert, dass die Entscheidung, die das Organ letztlich ihm gegenüber auf seinen an das Organ gerichteten Antrag auf Zugang zu einem im Besitz dieses Organs befindlichen Dokument hin erlässt, den Charakter eines Unionsrechtsakts hat. Dieser Aspekt ist umso wichtiger, wenn eine solche Entscheidung ausschließlich auf der vom

Mitgliedstaat durchgeführten Prüfung der Anwendbarkeit dieser materiellen Ausnahmen beruht.

79 Die Kommission ist als diejenige, die eine Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten erlässt, für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung verantwortlich. Bevor sie den Zugang zu einem Dokument verweigert, das aus einem Mitgliedstaat stammt, muss sie daher prüfen, ob der Mitgliedstaat seinen Widerspruch auf die materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt hat und seinen Standpunkt ordnungsgemäß begründet hat.

80 Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass aus der Begründung der Entscheidung des Unionsorgans hervorgehen muss, dass die Anwendbarkeit der materiellen Ausnahmen geprüft wurde (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 19. Juli 1999, Hautala/Rat, T-14/98, Slg. 1999, II-2489, Randnr. 67, vom 6. April 2000, Kuijer/Rat, T-188/98, Slg. 2000, II-1959, Randnr. 38, und vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, Slg. 2005, II-1121, Randnr. 69). Beruht die ablehnende Entscheidung ausschließlich auf der Prüfung der Anwendbarkeit dieser Ausnahmen durch den betreffenden Mitgliedstaat, wird die Anwendung der Ausnahmen letztlich auf die Überlegungen des Mitgliedstaats gestützt. Daher müssen dessen Überlegungen aus der Begründung der Entscheidung des Unionsorgans hervorgehen.

81 Soweit die Kommission sich nicht gegen die Verbreitung des fraglichen Dokuments ausspricht und in ihrer Entscheidung auf die vom Mitgliedstaat angeführten Gründe verweist, sind es die in der Entscheidung wiedergegebenen Gründe des Mitgliedstaats, die vom Unionsrichter zu prüfen sind.

82 Da nach ständiger Rechtsprechung die Begründung einer Entscheidung eines Unionsorgans die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 80 und die dort angeführte

Rechtsprechung), müssen die vom betreffenden Mitgliedstaat in seinem Ersuchen nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 angeführten Gründe so beschaffen sein, dass sie den Anforderungen des Art. 253 EG, wie er in der Rechtsprechung auf dem Gebiet des Zugangs zu Dokumenten nach dieser Verordnung ausgelegt wird, genügen. Die vom betreffenden Mitgliedstaat vorgetragene Begründung muss dem Antragsteller ermöglichen, den Ursprung und die Gründe der Ablehnung in Erfahrung zu bringen, und dem zuständigen Gericht, gegebenenfalls die ihm übertragene Überprüfung durchzuführen (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 89).

83 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die Kommission dem Widerspruch eines Mitgliedstaats gegen die Verbreitung eines aus ihm stammenden Dokuments nicht stattgeben kann, wenn dieser völlig unbegründet ist oder in der vorgetragenen Begründung nicht auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmen Bezug genommen wird (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 88). Im Verfahren zum Erlass einer Entscheidung, mit der sie den Zugang verweigert, muss sich die Kommission des Vorliegens einer solchen Begründung vergewissern und in der schließlich erlassenen Entscheidung darauf Bezug nehmen (Urteil Schweden/Kommission, oben in Randnr. 14 angeführt, Randnr. 99).

84 Für die Beurteilung des vorliegenden Falles braucht nicht geklärt zu werden, ob die Kommission verpflichtet war, über eine rein formale Prüfung des Vorliegens einer Begründung des Mitgliedstaats für die Zugangsverweigerung und einer Bezugnahme auf die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgeführten Ausnahmen hinaus eine *Prima-facie*-Prüfung oder eine umfassende Prüfung der vom Mitgliedstaat angeführten Gründe für den Widerspruch vorzunehmen.

85 Was nämlich die Verbreitung eines aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokuments oder die Verweigerung des Zugangs zu ihm ohne vorherige Zustimmung dieses Mitgliedstaats angeht, lassen sich zwei Ebenen der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen Verbreitung oder Zugangsverweigerung unterscheiden, nämlich die

Überprüfung des nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruchs des Mitgliedstaats, zu der die Kommission befugt ist, und die Überprüfung der abschließenden Entscheidung der Kommission über die Gewährung oder Verweigerung des Zugangs, zu der der Unionsrichter befugt ist.

86 Im vorliegenden Fall geht es um eine ablehnende Entscheidung der Kommission, die nicht im Gegensatz zu den Gründen steht, die der betreffende Mitgliedstaat für seinen Widerspruch angeführt hat, sondern sich auf diese Gründe stützt und deshalb zum Ergebnis hatte, dass das fragliche Dokument nicht weitergeleitet wurde. Die im vorliegenden Fall zu klärende Frage bezieht sich daher nicht darauf, zu welcher Art von Überprüfung des nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruchs des Mitgliedstaats die Kommission befugt war. Da die angefochtene Entscheidung dem Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats entspricht, ist unerheblich, ob die Kommission zu einer *Prima-facie*-Prüfung oder zu einer umfassenden Prüfung der Widerspruchsgründe des Mitgliedstaats befugt war. Diese Frage wäre zu prüfen gewesen, wenn die Entscheidung der Kommission dem Ersuchen des Mitgliedstaats nicht entsprochen hätte. Entsprechen die Entscheidung der Kommission über die Verbreitung eines aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokuments und das auf Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützte Ersuchen dieses Mitgliedstaats einander, ist festzustellen, zu welcher Art von Überprüfung der Unionsrichter bezüglich der Entscheidung der Kommission über die Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Dokument befugt ist.

87 Zur gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen ablehnenden Entscheidung der Kommission ist Randnr. 94 des Urteils Schweden/Kommission (oben in Randnr. 14 angeführt) zu entnehmen, dass der Unionsrichter dafür zuständig ist, auf Antrag des Betroffenen, dem das mit der Sache befasste Organ den Zugang verweigert hat, zu prüfen, ob die Weigerung wirksam auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt werden konnte, was unabhängig davon gilt, ob die Zugangsverweigerung auf die Beurteilung der Ausnahmen durch das Organ selbst oder durch den Mitgliedstaat zurückzuführen ist. Daraus ergibt sich, dass entgegen der Auffassung der Kommission die Überprüfung durch den Unionsrichter nicht wegen der Anwendung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf eine

Prima-facie-Prüfung beschränkt ist. Die Anwendung dieser Bestimmung hindert ihn also nicht daran, eine umfassende Prüfung der ablehnenden Kommissionsentscheidung durchzuführen, die u. a. der Begründungspflicht unterliegt und die auf der materiellen Beurteilung der Anwendbarkeit der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 durch den betreffenden Mitgliedstaat beruht.

88 Dass der Unionsrichter eine umfassende Überprüfung der Anwendbarkeit der fraglichen materiellen Ausnahmen vornimmt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Kommission zu einer umfassenden Überprüfung des nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruchs des Mitgliedstaats befugt oder nicht befugt ist. Selbst wenn die Kommission den Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument verweigert hat, nachdem sie auf der Grundlage einer *Prima-facie*-Prüfung zu der Auffassung gelangt ist, dass der Mitgliedstaat seine Widerspruchsgründe nicht offensichtlich unangemessen geltend gemacht habe, ist die Überprüfung durch den Unionsrichter nicht wegen der Anwendung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf eine *Prima-facie*-Prüfung der Anwendbarkeit der materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung beschränkt, da er die Anwendbarkeit dieser Ausnahmen auf der Grundlage der materiellen Beurteilung des betreffenden Mitgliedstaats überprüft.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001

89 Dieser Klagegrund umfasst zwei Teile, die gemeinsam zu prüfen sind. Er betrifft die Ausnahmen vom Zugangsrecht zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

90 Erstens macht die Klägerin zur Ausnahme vom Zugangsrecht zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geltend, dass diese Bestimmung auf die Beziehungen innerhalb der Union nicht anwendbar sei. Die internationalen Beziehungen umfassten nur die Beziehungen zwischen den Unionsorganen und Drittstaaten oder internationalen Organisationen.

91 Die Kommission habe in der angefochtenen Entscheidung ausschließlich die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den Unionsorganen und anderen Mitgliedstaaten angeführt. Folglich habe die Kommission die fragliche Bestimmung rechtsfehlerhaft angewandt.

92 Zweitens trägt die Klägerin zur Ausnahme vom Zugangsrecht zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vor, die Kommission habe sich damit begnügt, in der angefochtenen Entscheidung zu erwähnen, dass das fragliche Dokument eine vertrauliche Mitteilung betreffe, die ausschließlich für den internen Gebrauch erfolgt sei und deren Verbreitung daher den vertraulichen Charakter der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde. Sie habe keine weiteren Gründe genannt.

93 Die Kürze der Begründung der angefochtenen Entscheidung könne gerechtfertigt sein, wenn das Schreiben des deutschen Kanzlers tatsächlich vertraulich sei. Die Frage sei also, ob das Schreiben des deutschen Kanzlers vertraulich sei oder nicht. Sie könne sich kaum vorstellen, dass dieses Schreiben derart sensible Informationen enthalte, allerdings habe sie es nicht einsehen können. Die Beweislast für die Vertraulichkeit des Schreibens des deutschen Kanzlers liege bei der Kommission.

94 In ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz der Republik Finnland fügt die Klägerin hinzu, dass dies umso mehr gelte, als viel Zeit vergangen sei, seitdem die Kommission die in diesem Dokument enthaltenen Informationen erhalten habe. Nach Ansicht der Klägerin hätte die Kommission die wahren Gründe, aus denen das Schreiben des deutschen Kanzlers nicht verbreitet worden sei, nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 überdenken müssen.

95 Entgegen dem Vorbringen der Kommission könne nur einem Verfahrensbeteiligten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden. Die Ausübung eines solchen Ermessens könne folglich vom Unionsrichter überprüft werden. Im vorliegenden Fall sei die Entscheidung von einem Dritten, dem Mitgliedstaat, getroffen worden, dessen Ausübung eines solchen Ermessens nicht der gerichtlichen Überprüfung unterliege. Er verfüge demnach nicht über einen weiten Wertungsspielraum, sondern die Ausübung seines Ermessens werde durch die Ausnahmeregelungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 begrenzt.

96 Das Königreich Dänemark macht geltend, dass die Kommission ihrer Pflicht zur Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht nachgekommen sei.

97 Die Republik Finnland fügt hinzu, dass die Klägerin entgegen der Auffassung der Kommission nicht nachweisen müsse, dass die fragliche Ausnahme für das betreffende Dokument nicht gelte, da sie keine ausreichende Kenntnis vom Inhalt dieses Dokuments habe.

98 Zur zeitlichen Anwendbarkeit der Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 trägt die Republik Finnland mit Unterstützung der Klägerin, des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden vor, dass diese Bestimmung untrennbar mit den Bestimmungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung verbunden sei.

99 Nach Ansicht des Königreichs Schweden ist die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Zugangsrecht nicht anwendbar, weil die fraglichen Beziehungen keinen internationalen Charakter hätten.

100 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin und der Streithelfer entgegen.

Würdigung durch das Gericht

101 Im Rahmen dieses Klagegrundes macht die Klägerin geltend, dass die Kommission ihre Weigerung, Zugang zum Schreiben des deutschen Kanzlers zu gewähren, nicht wirksam auf den nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 erhobenen Widerspruch der deutschen Behörden unter Berufung auf die Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung habe stützen können.

102 Zunächst ist unter Berücksichtigung der Ausführungen zur Auslegung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 (siehe oben, Randnrn. 67 bis 88) die Rüge in Bezug auf die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Verordnung zu prüfen.

103 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass im vorliegenden Fall, in dem sich die Kommission nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 geweigert hat, Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument zu gewähren, die Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses auf der materiellen Beurteilung des Mitgliedstaats und nicht auf derjenigen der Kommission beruht hat.

104 Hinsichtlich des Umfangs der Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung durch den Unionsrichter ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zur Anwendung einer der materiellen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 durch ein Organ außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 4 Abs. 5 dieser Verordnung bereits entschieden hat, dass diesem Organ ein weiter Ermessensspielraum bei der Feststellung zuzugestehen ist, ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von diesen Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche fallen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte. Diesen Ermessensspielraum hat der Gerichtshof u. a. damit begründet, dass eine solche ablehnende Entscheidung einen komplexen und diffizilen Charakter aufweist, der ganz besondere Vorsicht erforderlich macht, und dass die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Kriterien sehr allgemein sind (Urteil Sison/Rat, oben in Randnr. 82 angeführt, Randnrn. 34 bis 36).

105 Diese Erwägungen gelten auch dann, wenn bei einer Weigerung der Kommission nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001, Zugang zu einem aus einem Mitgliedstaat stammenden Dokument zu gewähren, die Anwendung einer in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung genannten materiellen Ausnahme auf der Beurteilung des Mitgliedstaats beruht. Zudem kann die Beurteilung der Frage, ob die Verbreitung eines Dokuments die durch solche materiellen Ausnahmen geschützten Interessen beeinträchtigt, Teil der politischen Verantwortung dieses Mitgliedstaats sein (vgl. entsprechend Urteile des Gerichts Hautala/Rat, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 71, und vom 7. Februar 2002, Kuijer/Rat, T-211/00, Slg. 2002, II-485, Randnr. 53). In einem solchen Fall muss dieser Mitgliedstaat in gleicher Weise wie das Organ über einen weiten Ermessensspielraum verfügen.

106 Im vorliegenden Fall ist daher der Bundesrepublik Deutschland für die Feststellung, ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfassten Bereiche fallen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte, ein weiter Ermessensspielraum zuzuerkennen.

107 Die Kontrolle des Unionsrichters muss sich folglich auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil Sison/Rat, oben in Randnr. 82 angeführt, Randnrn. 34 und 64).

108 Bezüglich der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats rügt die Klägerin erstens, dass die Begründung der angefochtenen Entscheidung, was diese Ausnahme anbelange, unzureichend sei, weil sich die Kommission damit begnügt habe, nur kurz zu erwähnen, dass eine im Schreiben des deutschen Kanzlers enthaltene Aussage vertraulich sei, ohne weitere Gründe anzugeben, und zweitens, dass diese Ausnahme im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Das Königreich Dänemark macht ebenfalls geltend, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen sei.

109 Was als Erstes die Begründung der angefochtenen Entscheidung angeht, muss sie nach ständiger Rechtsprechung gemäß Art. 253 EG der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil Sison/Rat, oben in Randnr. 82 angeführt, Randnr. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

110 Im Fall einer Entscheidung, mit der der Zugang zu einem Dokument unter Berufung auf eine in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Ausnahme verweigert wird, ist in der Begründung zu erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das durch diese Ausnahme geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 49, und Urteil des Gerichts vom 11. März 2009, Borax Europe/Kommission, T-121/05, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 37).

111 Es kann sich allerdings als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung eines Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen (vgl. Urteil des Gerichts vom 26. April 2005, Sison/Rat, T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Slg. 2005, II-1429, Randnr. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Anwendung dieser Rechtsprechung verlangt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, dass es sich um ein sensibles Dokument im Sinne des Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 handelt (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 5. März 1997, WWF UK/Kommission, T-105/95, Slg. 1997, II-313, Randnr. 65, vom 25. April 2007, WWF European Policy Programme/Rat, T-264/04, Slg. 2007, II-911, Randnr. 37, und vom 30. Januar 2008, Terezakis/Kommission, T-380/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 71).

112 Wie der Gerichtshof entschieden hat, wird nämlich das Gebot, keine Informationen mitzuteilen, die auf diese Art und Weise mittelbar die Interessen beeinträchtigen würden, die mit den fraglichen Ausnahmeregelungen gerade geschützt werden sollen, u. a. durch Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 unterstrichen (Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, oben in Randnr. 82 angeführt, Randnr. 83). Diese Bestimmung sieht u. a. vor, dass ein Hinweis auf ein Dokument unabhängig davon, ob dieses im Sinne des Art. 9 der Verordnung sensibel ist oder nicht, im Register eines Organs so abzufassen ist, dass der Schutz der in Art. 4 der Verordnung aufgeführten Interessen nicht beeinträchtigt wird.

113 Im vorliegenden Fall hat die Kommission ihre Verweigerung des Zugangs zum Schreiben des deutschen Kanzlers hinsichtlich der Ausnahme des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 darauf gestützt, dass die

Verbreitung dieses Schreibens den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen könnte. Nach der Begründung der deutschen Behörden, wie sie in der angefochtenen Entscheidung wiedergegeben worden ist, betraf das Schreiben des deutschen Kanzlers eine vertrauliche Mitteilung, die ausschließlich für den internen Gebrauch erfolgt sei. Dieses Schreiben habe eine vertrauliche Angelegenheit im Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten betroffen. Seine Verbreitung würde die Vertraulichkeit verletzen und die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen (vgl. oben, Randnr. 24).

114 Diese Begründung der angefochtenen Entscheidung ist trotz ihrer Kürze im Kontext der Rechtssache angemessen und reicht aus, damit die Klägerin die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Dokument beurteilen und der Unionsrichter die ihm obliegende Rechtmäßigkeitskontrolle durchführen kann.

115 Der Kontext der Rechtssache ist der Klägerin nämlich wohlbekannt.

116 Zum einen hatte sie Kenntnis von der befürwortenden Stellungnahme der Kommission vom 19. April 2000 zum Bau der fraglichen Industrieanlage im Mühlenberger Loch, einem nach der Richtlinie 92/43 geschützten Gebiet. Dieses Projekt bestand in der Erweiterung des Betriebsgeländes der Gesellschaft D. für die Endmontage des Airbus A3XX. In der Stellungnahme vom 19. April 2000 hat die Kommission insbesondere die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nach Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 bewertet, die von den deutschen Behörden geltend gemacht wurden, um dieses Projekt trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung mangels einer Alternativlösung durchzuführen, nämlich wirtschaftliche und soziale Gründe wie die sehr große wirtschaftliche Bedeutung des Projekts für die Stadt Hamburg, für Norddeutschland und für die europäische Luftfahrtindustrie. Die Kommission hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass die negativen

Auswirkungen des Projekts aus diesen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt seien.

117 Zum anderen hat die Kommission der Klägerin abgesehen vom Schreiben des deutschen Kanzlers alle von den deutschen Behörden stammenden Dokumente, die von der Klägerin angefordert worden waren, als Anlagen zur angefochtenen Entscheidung weitergeleitet.

118 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass in der Begründung der angefochtenen Entscheidung durch den Hinweis, dass das Schreiben des deutschen Kanzlers an den Kommissionspräsidenten eine vertrauliche Mitteilung betreffe, deren Verbreitung die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigen würde, klar zum Ausdruck gebracht wird, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument nach Auffassung der Kommission das durch die fragliche Ausnahme geschützte Interesse konkret und tatsächlich beeinträchtigen konnte. Die Angabe zusätzlicher Informationen, insbesondere zur genauen Mitteilung im betreffenden Dokument, hätte die wesentliche Zweckbestimmung der geltend gemachten Ausnahmeregelung verfehlen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat, oben in Randnr. 111 angeführt, Randnr. 62).

119 Folglich hat die Kommission die Begründungspflicht nicht verletzt.

120 Was als Zweites die Anwendbarkeit der fraglichen Ausnahme auf den vorliegenden Fall angeht, ist zu prüfen, ob die Beurteilung, dass die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland hätte beeinträchtigen können, auf einem offensichtlichen Fehler der deutschen Behörden beruht.

121 Da die Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, sind sie eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, oben in Randnr. 82 angeführt, Randnr. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

122 Bevor sie der Verbreitung der von der Klägerin angeforderten Dokumente widersprachen, mussten die deutschen Behörden prüfen, ob eine solche Offenlegung nach den ihnen vorliegenden Informationen tatsächlich geeignet war, einen der Aspekte des öffentlichen Interesses zu verletzen, das durch die eine Zugangsverweigerung zulassenden Ausnahmen geschützt ist. Diese Ausnahmen können daher nur angewandt werden, wenn die Gefahr einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses absehbar und nicht rein hypothetisch ist (Urteile Kuijer/Rat, oben in Randnr. 105 angeführt, Randnrn. 55 und 56, und WWF European Policy Programme/Rat, oben in Randnr. 111 angeführt, Randnr. 39). Nach ständiger Rechtsprechung muss die im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten erforderliche Prüfung konkret sein (vgl. Urteil Verein für Konsumenteninformation/Kommission, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese konkrete Prüfung muss außerdem in Bezug auf jedes im Antrag bezeichnete Dokument durchgeführt werden. Aus der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt sich nämlich, dass alle in ihrem Art. 4 Abs. 1 bis 3 genannten Ausnahmen auf das einzelne Dokument („zu einem Dokument“) anzuwenden sind (Urteile des Gerichts Verein für Konsumenteninformation/Kommission, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 70, und vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission, T-391/03 und T-70/04, Slg. 2006, II-2023, Randnr. 116).

123 Im vorliegenden Fall ist der angefochtenen Entscheidung erstens zu entnehmen, dass die Prüfung des Antrags der Klägerin auf Dokumentenzugang für jedes in diesem Antrag bezeichnete Dokument durchgeführt worden ist. Da nämlich die deutschen Behörden nicht der Verbreitung der acht von der Stadt Hamburg und der Bundesrepublik Deutschland stammenden Dokumente, die in der angefochtenen Entscheidung einzeln aufgeführt sind, widersprochen haben, sondern nur — unter Angabe konkreter Gründe — der Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers, hat die Kommission zu diesen acht Dokumenten Zugang gewährt und nur die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers verweigert (vgl. oben, Randnr. 22).

124 Zweitens haben die deutschen Behörden keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie im Rahmen einer konkreten Prüfung des fraglichen Dokuments zu dem Ergebnis gelangten, dass im Fall der Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers die Gefahr einer Beeinträchtigung der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland bestehe. In Anbetracht der wirtschaftlichen Bedeutung des betreffenden Projekts war es nicht offensichtlich fehlerhaft, eine solche Gefahr für absehbar und nicht rein hypothetisch zu halten.

125 Zum einen ergibt sich nämlich aus der Begründung der deutschen Behörden, wie sie in der angefochtenen Entscheidung wiedergegeben ist, dass diese Behörden das Schreiben des deutschen Kanzlers bei ihrer Entscheidungsfindung konkret geprüft haben. Die deutschen Behörden haben sich in ihrem Widerspruch auf die in diesem Schreiben enthaltene konkrete Mitteilung des deutschen Kanzlers gestützt und nicht nur auf abstrakte Tatsachen wie etwa den Umstand, dass das Schreiben vom damaligen deutschen Kanzler stammte.

126 Wie die Kommission ausgeführt hat, ohne dass die Klägerin ihr darin widersprochen hätte, ergibt zum anderen eine Prüfung der Stellungnahme vom 19. April 2000, dass wirtschaftspolitische Erwägungen im Mittelpunkt der Diskussion über die Entwidmung des fraglichen Gebiets standen. In der Stellungnahme der Kommission vom 19. April 2000 geht es im Wesentlichen um die Frage, ob es im Sinne des Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 weitere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses wie die sehr große wirtschaftliche Bedeutung der Erweiterung des Betriebsgeländes der Gesellschaft D. für die Endmontage des Airbus A3XX für die Stadt Hamburg, für Norddeutschland und für die europäische Luftfahrtindustrie gebe, die die Durchführung dieses Projekts trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung mangels einer Alternativlösung rechtfertigten. Die Klägerin hat nicht bestritten, dass es diese wirtschaftspolitischen Erwägungen gegeben hat.

127 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Beurteilung, die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers hätte den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen können, nicht auf einem offensichtlichen Fehler der deutschen Behörden beruht.

128 Diesem Ergebnis steht das Vorbringen der Klägerin nicht entgegen, dass in Anbetracht der Zeit, die seit der Versendung des Schreibens des deutschen Kanzlers vergangen sei, die Zugangsverweigerung aufgrund des Inhalts dieses Schreibens nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht mehr gerechtfertigt sei und dass die Kommission die Gründe, aus denen dieses Schreiben nicht verbreitet worden sei, hätte überdenken müssen.

129 Hierbei ist zu beachten, dass nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 die fraglichen Ausnahmen nur für den Zeitraum gelten, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Sie gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren.

130 Im vorliegenden Fall erwähnt die Klägerin die zeitliche Anwendbarkeit der Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 erst in ihrer Stellungnahme zum Streithilfeschriftsatz der Republik Finnland. Die Klageschrift enthält kein Vorbringen zu Art. 4 Abs. 7 dieser Verordnung. Die Republik Finnland rügt in ihrem Streithilfeschriftsatz einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 7 der Verordnung nur hinsichtlich der Ausnahme vom Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung betreffend den Entscheidungsprozess der Kommission. Die Klägerin hat in ihrer Stellungnahme zu diesem Schriftsatz die Überlegungen der Republik Finnland begrüßt und auf die vom vorliegenden Klagegrund umfassten Ausnahmen ausgedehnt.

131 Da die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Klage und der mit ihr erhobenen Rügen zwingendes Recht sind, kann sie das Gericht gemäß Art. 113 seiner Verfahrensordnung von Amts wegen prüfen (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichtshofs vom 15. April 2010, Makhteshim-Agan Holding u. a./Kommission, C-517/08 P, Randnr. 54, und Urteil des Gerichts vom 9. September 2009, Brink's Security

Luxembourg/Kommission, T-437/05, Slg. 2009, II-3233, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

132 Nach Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung muss die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten und können neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind.

133 Dass der Kläger von einem rechtlichen Grund während des Verfahrens vor dem Gericht Kenntnis erlangt hat, bedeutet jedoch nicht, dass dieser einen rechtlichen Grund darstellt, der erst während des Verfahrens zutage getreten ist. Hinzukommen muss, dass der Kläger vorher keine Kenntnis von diesem Umstand haben konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 8. März 2007, France Télécom/Kommission, T-340/04, Slg. 2007, II-573, Randnr. 164 und die dort angeführte Rechtsprechung). Den Akten ist nicht zu entnehmen, dass die Klägerin von einem etwaigen Verstoß in Bezug auf die zeitliche Anwendbarkeit der Ausnahmen vom fraglichen Zugangsrecht keine Kenntnis haben konnte.

134 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass das Vorbringen der Klägerin zu Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 unzulässig ist, da es sich um ein neues Angriffsmittel handelt, das nicht in der Klageschrift vorgebracht wurde. Dieses Vorbringen stellt auch keine Erweiterung der von der Klägerin in der Klageschrift vorgetragenen Klagegründe dar.

135 Entgegen der Auffassung der Klägerin und der Streithelfer ist nämlich Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht untrennbar mit den Bestimmungen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 verbunden. Zwar ist Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit den Ausnahmen vom Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung

anzuwenden. Doch lässt sich daraus nicht schließen, dass die Geltendmachung eines Verstoßes gegen einen Teil dieser Bestimmungen auf die Geltendmachung eines Verstoßes gegen alle Bestimmungen hinausläuft. Die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 weist keine enge Verbindung mit den von der Klägerin vorgetragenen Klagegründen auf, die auf einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 und 3 der Verordnung gestützt sind. Zwar ist die konkrete Prüfung der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine für die Entscheidung über die zeitliche Anwendbarkeit der fraglichen Ausnahmen unerlässliche Voraussetzung, doch betrifft Art. 4 Abs. 7 der Verordnung nicht die Anwendungsvoraussetzungen dieser Ausnahmen — diese sind in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung geregelt —, sondern ihre begrenzte zeitliche Anwendbarkeit.

136 Jedenfalls ergibt sich aus den Akten nicht, dass ein Schutz des fraglichen öffentlichen Interesses zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung aufgrund des Inhalts des Schreibens des deutschen Kanzlers nicht mehr gerechtfertigt war. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass weder die Klägerin noch die Streithelfer ihr Vorbringen zum geltend gemachten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf andere Umstände als den reinen Zeitablauf stützen, wie etwa solche, mit denen die Erheblichkeit der angeführten wirtschaftspolitischen Erwägungen in Frage gestellt werden könnte.

137 Das fragliche Schreiben enthält eine Mitteilung des deutschen Kanzlers über das Projekt zur Erweiterung des Betriebsgeländes der Gesellschaft D. für die Endmontage des Airbus A3XX im Mühlenberger Loch, einem Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/43. Wie bereits festgestellt, standen wirtschaftliche Erwägungen mit Blick auf die Stadt Hamburg, Norddeutschland und die europäische Luftfahrtindustrie im Mittelpunkt der Diskussion über die Entwidmung des Mühlenberger Lochs. In Anbetracht der im Schreiben des deutschen Kanzlers enthaltenen Mitteilung, die demnach eine Angelegenheit von sehr großer Bedeutung für die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland betraf, ist die Zeitspanne von rund acht Jahren, die zwischen dem Schreiben des deutschen Kanzlers (15. März 2000) und dem Erlass der angefochtenen Entscheidung (19. Juni 2008) gelegen hat, als ein Zeitraum anzusehen, in dem der

Schutz des fraglichen öffentlichen Interesses — die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland — gerechtfertigt war.

138 Aus alledem ergibt sich, dass die Kommission die Verbreitung des Schreibens des deutschen Kanzlers zu Recht verweigert hat, nachdem die Bundesrepublik Deutschland dieser nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf der Grundlage der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats widersprochen hatte.

139 Daher brauchen die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend die Ausnahme vom Zugangsrecht zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und der zweite Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Verordnung betreffend die Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses nicht mehr geprüft zu werden.

Zum geltend gemachten Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

140 Nach Ansicht der Republik Finnland hat die Kommission ihre Pflicht aus Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 verletzt, die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zum fraglichen Dokument zu prüfen. Die Kommission hätte sich nicht damit begnügen dürfen, auf die Erklärung des betreffenden Mitgliedstaats zu verweisen, dass dieser den Zugang zum Dokument in vollem Umfang ablehne.

141 In Beantwortung einer Frage des Gerichts zur Zulässigkeit ihres Vorbringens führt die Republik Finnland mit Unterstützung der Klägerin, des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden aus, dass ihr Vorbringen zulässig sei, da Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 untrennbar mit Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung verbunden sei.

142 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Republik Finnland entgegen.

Würdigung durch das Gericht

143 Das Gericht kann jederzeit von Amts wegen prüfen, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen, zu denen auch die Zulässigkeit des Vorbringens eines Streithelfers gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde, 30/59, Slg. 1961, 3, 41).

144 Der Vorwurf eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffend die Frage eines teilweisen Zugangs zum fraglichen Dokument ist nur von der Republik Finnland erhoben worden. Die Klägerin hat dazu nicht vorgetragen.

145 Nach Art. 40 Abs. 4 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der nach Art. 53 der Satzung auf das Gericht anwendbar ist, können mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen nur die Anträge einer Partei unterstützt werden. Ferner muss der Streithelfer nach Art. 116 § 3 der Verfahrensordnung den Rechtsstreit in der Lage annehmen, in der dieser sich zur Zeit des Beitritts befindet. Diese Bestimmungen verwehren es einem Streithelfer zwar nicht, andere Argumente als die von ihm unterstützte Partei vorzubringen; dies gilt jedoch nur, soweit sie nicht den Rahmen

des Rechtsstreits ändern und die Streithilfe weiterhin die Unterstützung der Anträge dieser Partei bezweckt (vgl. in diesem Sinne Urteile De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde, oben in Randnr. 143 angeführt, 41, und Verein für Konsumenteninformation/Kommission, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 52).

146 Im vorliegenden Fall hat der Rechtsstreit, wie er zwischen der Klägerin und der Kommission begründet worden ist, die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung zum Gegenstand. Er betrifft zum einen die Folgen der Anwendung des Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 und zum anderen den Vorwurf eines Verstoßes gegen die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter und vierter Gedankenstrich und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen vom Zugangsrecht. Weder in der Klageschrift noch in der Klagebeantwortung finden sich Ausführungen zu einem etwaigen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung. Zudem hat die Klägerin in der Klageschrift ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie die angefochtene Entscheidung nicht in Bezug auf einen teilweisen Zugang anfechte. Ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 wurde erstmals im Streithilfeschriftsatz der Republik Finnland geltend gemacht.

147 Entgegen der Auffassung der Republik Finnland ist Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht untrennbar mit Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung verbunden. Zwar ist die konkrete Prüfung der Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 unerlässliche Voraussetzung für die Entscheidung, ob die Gewährung eines teilweisen Zugangs zum fraglichen Dokument möglich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Verein für Konsumenteninformation/Kommission, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 73, sowie Urteil des Gerichts Franchet und Byk/Kommission, oben in Randnr. 122 angeführt, Randnr. 117, und vom 19. Januar 2010, Co-Frutta/Kommission, T-355/04 und T-446/04, Slg. 2010, II-1, Randnr. 124), doch betrifft die Prüfung einer solchen Möglichkeit nicht die Anwendungsvoraussetzungen der in Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen. Die Erforderlichkeit einer solchen Prüfung ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Rahmen des Art. 4 Abs. 6 der Verordnung ist nämlich zu prüfen, ob das mit der Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Dokument verfolgte Ziel auch dadurch erreicht werden kann, dass nur die Stellen unkenntlich gemacht werden, die das geschützte Interesse beeinträchtigen könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember

2001, Rat/Hautala, C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Randnrn. 27 bis 29, und Urteil WWF European Policy Programme/Rat, oben in Randnr. 111 angeführt, Randnr. 50).

148 Die Anwendungsvoraussetzungen des Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 werden daher separat in einem anderen Prüfungsschritt als die in Art. 4 Abs. 1 bis 3 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmen vom Zugangsrecht geprüft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. April 2005, Sison/Rat, oben in Randnr. 111 angeführt, Randnrn. 86 bis 89, und Urteil WWF European Policy Programme/Rat, oben in Randnr. 111 angeführt, Randnrn. 47 bis 55). Allein ein etwaiger Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 kann die Nichtigerklärung einer Entscheidung über die Verweigerung des teilweisen Zugangs nach sich ziehen.

149 Demnach knüpft das Vorbringen der Republik Finnland zu einem Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht an den Streitgegenstand an, wie er von den Parteien festgelegt worden ist, und ändert somit den Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits. Dieses Vorbringen ist daher als unzulässig zurückzuweisen.

Zum Antrag auf Vorlage des fraglichen Dokuments

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

150 Die Klägerin beantragt, der Kommission im Rahmen der Beweisaufnahme gemäß Art. 66 § 1 der Verfahrensordnung aufzugeben, das Schreiben des deutschen Kanzlers vorzulegen, damit das Gericht seinen Inhalt prüfen und dadurch feststellen kann, ob und inwiefern es von den Ausnahmen erfasst wird, auf die sich die Kommission beruft.

151 Die Kommission und die Streithelfer haben sich zu dem Antrag der Klägerin nicht geäußert.

Würdigung durch das Gericht

152 Wie die gesamten vorstehenden Ausführungen zeigen, ist das Gericht in der Lage, auf der Grundlage der Anträge, Klagegründe und Argumente, die im Laufe des Verfahrens vorgebracht worden sind, über die Klage zu entscheiden.

153 Daher ist der Antrag der Klägerin, der Kommission die Vorlage des Schreibens des deutschen Kanzlers aufzugeben, zurückzuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 10. September 2008, Williams/Kommission, T-42/05, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 130 und 131).

154 Nach alledem ist die Klage somit insgesamt abzuweisen.

Kosten

155 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, tragen nach Art. 87 § 4 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

156 Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission aufzuerlegen. Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.

3. Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Januar 2011.

Unterschriften