ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

13 januari 2011 *

In zaak T-362/08,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door S. Crosby, solicitor, en S. Santoro, advocaat,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg en B. Weis Fogh als gemachtigden,

door

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

* Procestaal: Engels.

en door

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

interveniënten,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en P. Costa de Oliveira als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 19 juni 2008 houdende weigering om verzoekster toegang te verschaffen tot een document dat door de Duitse autoriteiten aan de Commissie is overgelegd in het kader van een procedure tot ontneming van de beschermde status aan een gebied dat is beschermd krachtens 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 (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: E. Martins Ribeiro, kamerpresident, N. Wahl en A. Dittrich (rapporteur), rechters,

griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 april 2010,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

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) bepaalt de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het in artikel 255 EG neergelegde recht van toegang tot documenten van deze instellingen. Deze verordening is van toepassing sinds 3 december 2001.

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 3 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚document': iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren;

b) ‚derde': natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, met inbegrip van de lidstaten, andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen."

4 Artikel 4 van de verordening, dat de uitzonderingen op het bovenbedoelde recht van toegang omschrijft, luidt als volgt:

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

a) het openbaar belang, wat betreft:

— de openbare veiligheid,

— defensie en militaire aangelegenheden,

— de internationale betrekkingen,

— het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;

[...]

3. [...]

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.

4. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering van de leden 1 of 2 van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

5. Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

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

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de persoonlijke levenssfeer of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven."

5 Artikel 9 van verordening nr. 1049/2001, dat betrekking heeft op de behandeling van gevoelige documenten, bepaalt:

„1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van de regels van de betrokken instelling ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, [sub] a) — in het bijzonder openbare veiligheid —, defensie en militaire aangelegenheden, als ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' of ‚CONFIDENTIEL' zijn gerubriceerd.

2. Verzoeken om toegang tot gevoelige documenten volgens de procedures van de artikelen 7 en 8 worden uitsluitend behandeld door personen die het recht hebben zelf van deze documenten kennis te nemen. Deze personen beoordelen eveneens,

onverminderd artikel 11, lid 2, welke verwijzingen naar gevoelige documenten in het openbaar register kunnen worden opgenomen.

3. Gevoelige documenten worden uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register vermeld of vrijgegeven.

[...]"

6 Artikel 6, lid 4, van 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) luidt als volgt:

„Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

Voorgeschiedenis van het geding

7 Verzoekster, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, is een niet-gouvernementele organisatie die actief is op het gebied van de bescherming van het dierenwelzijn en de natuurbescherming.

8 Ingevolge een verzoek dat de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn bij haar had ingediend, heeft de Commissie op 19 april 2000 een gunstig advies uitgebracht inzake de verwezenlijking van een industrieel project op het terrein van het Mühlenberger Loch, een beschermd gebied in de zin van die richtlijn. Dit project bestond in de uitbreiding van de fabriek van bedrijf D. voor de eindassemblage van de airbus A3XX.

9 Bij brief van 20 december 2001 aan de Commissie heeft verzoekster verzocht om toegang tot een aantal documenten die deze instelling in het kader van het onderzoek van het bovengenoemde industrieel project had ontvangen, te weten brieven van de Bondsrepubliek Duitsland, de stad Hamburg en de Duitse bondskanselier.

10 Van oordeel dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 haar belette de betrokken documenten openbaar te maken, heeft de Commissie op 26 maart 2002 een beschikking vastgesteld, waarmee zij verzoekster de toegang weigerde tot bepaalde documenten die zij had ontvangen in het kader van de procedure aan het slot waarvan zij haar advies van 19 april 2000 had uitgebracht.

11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 juni 2002, heeft verzoekster beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 26 maart 2002 ingesteld.

12 Bij arrest van 30 november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie (T-168/02, Jurispr. blz. II-4135), heeft het Gerecht dit beroep ongegrond verklaard.

13 Op 10 februari 2005 heeft het Koninkrijk Zweden, interveniënt in de genoemde zaak T-168/02, bij het Hof hogere voorziening ingesteld tegen het door het Gerecht in deze zaak gewezen arrest.

14 Met arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, Jurispr. blz. I-11389, heeft het Hof het arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, aangehaald in punt 12 hierboven, vernietigd en de beschikking van de Commissie van 26 maart 2002 nietig verklaard.

15 Na het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, heeft verzoekster bij brief van 13 februari 2008 de Commissie opnieuw verzocht om toegang tot de documenten die deze instelling in het kader van het onderzoek van het project Mühlenberger Loch van de Duitse autoriteiten had ontvangen.

16 Bij brief van 20 februari 2008 heeft de Commissie de ontvangst bevestigd van de brief van verzoekster van 13 februari 2008.

17 Op 26 maart 2008 heeft verzoekster de Commissie verzocht haar verzoek van 13 februari 2008 te beantwoorden.

18 Bij brief van 7 april 2008 heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat met de Duitse autoriteiten overleg werd gevoerd over de openbaarmaking van de gevraagde documenten.

19 Op 9 april 2008 heeft verzoekster de Commissie opnieuw verzocht te antwoorden op haar verzoek van 13 februari 2008, en wel vóór 22 april 2008.

20 Omdat de Commissie op die datum niet had geantwoord, heeft verzoekster bij brief van 29 april 2008 een confirmatief verzoek ingediend.

21 Op 19 mei 2008 heeft de Commissie verzoekster schriftelijk de ontvangst van het confirmatief verzoek bevestigd en haar meegedeeld dat zij daarop zou antwoorden binnen de in verordening nr. 1049/2001 gestelde termijn.

22 Op 19 juni 2008 heeft de Commissie een beschikking gegeven met betrekking tot het confirmatief verzoek van verzoekster (hierna: „bestreden beschikking"), die haar dezelfde dag is meegedeeld. Bij die beschikking heeft de Commissie alle door verzoekster gevraagde documenten openbaar gemaakt, namelijk acht van de stad Hamburg en de Bondsrepubliek Duitsland afkomstige documenten, met uitzondering van een door de Duitse bondskanselier aan de voorzitter van de Commissie gezonden brief van 15 maart 2000 (hierna: „brief van de Duitse bondskanselier"), omdat de Duitse autoriteiten zich tegen de openbaarmaking van dat document verzetten.

23 Volgens de bestreden beschikking hadden de Duitse autoriteiten ten eerste verklaard dat openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen en het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland betreft in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

24 Die brief bevatte namelijk een vertrouwelijke verklaring die uitsluitend voor intern gebruik was opgesteld. Het ging daarbij om een vertrouwelijke aangelegenheid over het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en andere lidstaten. Openbaarmaking van dat document zou niet alleen de vertrouwelijkheid aantasten, ten

nadele van de internationale betrekkingen tussen de Bondsrepubliek Duitsland, de instellingen van de Europese Unie en andere lidstaten, maar ook het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en van andere lidstaten in gevaar brengen. De toegang tot de brief van de Duitse bondskanselier zou derhalve krachtens artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001 moeten worden geweigerd.

25 Ten tweede hadden de Duitse autoriteiten aangegeven dat openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier de bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie ernstig zou ondermijnen in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

26 Die brief bevatte namelijk een aan de Commissie gerichte vertrouwelijke verklaring, opgesteld voor uitsluitend intern gebruik in het kader van de beraadslagingen inzake het advies van de Commissie van 19 april 2000. Dit document betrof het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en van andere lidstaten. De openbaarmaking van dat document zou de vertrouwelijkheid aantasten en dus schade toebrengen aan de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek Duitsland, de instellingen van de Unie en andere lidstaten. Dat zou het besluitvormingsproces van de Commissie ernstig ondermijnen. Derhalve was de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing op de brief van de Duitse bondskanselier.

27 De Commissie heeft in de bestreden beschikking voorts aangegeven dat krachtens artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 de uitzondering op het recht van toegang niet van toepassing is wanneer er een hoger openbaar belang bestaat waardoor openbaarmaking van het betrokken document gerechtvaardigd is. Ondanks het feit dat het betrokken document ook onder de twee uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 viel, die niet worden afgezet tegen een openbaar belang, heeft de Commissie onderzocht of in casu een hoger openbaar belang bestond.

28 Wil er sprake zijn van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking rechtvaardigt, dient dat belang volgens de Commissie ten eerste openbaar te zijn, en ten tweede hoger te zijn, namelijk voorrang te hebben op de door artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen. In casu beschikte zij niet over gegevens waaruit zou kunnen blijken dat er sprake was van een eventueel hoger belang in de zin van die verordening dat voorrang had boven het vereiste van bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie.

29 Wat de vraag van een gedeeltelijke toegang tot het betrokken document betreft heeft de Commissie in de bestreden beschikking aangegeven dat zij op grond van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, de consequenties moest trekken uit het resultaat van het overleg en de toegang tot de brief van de Duitse bondskanselier moest weigeren op grond van de door de Duitse autoriteiten aangevoerde uitzonderingen en de door hen genoemde redenen. Daar die autoriteiten zich verzetten tegen de openbaarmaking van de volledige brief van de Duitse bondskanselier, kon geen gedeeltelijke toegang tot dat document worden verleend op grond van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001.

Procesverloop en conclusies van partijen

30 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 augustus 2008, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

31 Bij op 9 januari 2009 ter griffie van het Gerecht ingeschreven brief heeft de Republiek Finland verzocht om toelating tot interventie in deze procedure ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster. Deze toelating is haar verleend, na de hoofdpartijen te hebben gehoord, bij beschikking van de president van de Achtste kamer van het Gerecht van 5 maart 2009.

32 De Republiek Finland heeft haar memorie in interventie ingediend op 17 april 2009. Bij op 26 juni 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben de hoofdpartijen opmerkingen over die memorie ingediend.

33 Bij op respectievelijk 18 en 29 juni 2009 ter griffie van het Gerecht ingeschreven brieven hebben het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk Denemarken verzocht om toelating tot interventie in deze procedure ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster. Deze toelating is hun verleend, na de hoofdpartijen te hebben gehoord, bij beschikkingen van de president van de Achtste kamer van het Gerecht van 12 augustus 2009.

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

35 De hoofdpartijen, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden zijn ter terechtzitting van 16 april 2010 in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord. Gelet op het feit dat de Republiek Finland niet ter terechtzitting kon worden vertegenwoordigd, is besloten de Republiek Finland alvorens de mondelinge procedure te sluiten een schriftelijke vraag te stellen over de ontvankelijkheid van haar argumentatie inzake de gedeeltelijke toegang tot de brief van de Duitse bondskanselier en de toepassing ratione temporis van de uitzonderingen op het toegangsrecht volgens artikel 4, leden 6 en 7, van verordening nr. 1049/2001. De Republiek Finland heeft binnen de gestelde termijn geantwoord en de hoofdpartijen, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden hebben hun opmerkingen ingediend.

36 Wat de opmerkingen van verzoekster betreft, deze beperkten zich niet tot de inhoud van het antwoord van de Republiek Finland. Omdat het partijen niet is toegestaan om het dossier na de terechtzitting aan te vullen met opmerkingen die dat antwoord te buiten gaan, heeft de president van de Achtste kamer van het Gerecht op 15 juni 2010 besloten die opmerkingen enkel bij het dossier te voegen voor zover zij de inhoud van het antwoord van de Republiek Finland betroffen.

37 De mondelinge behandeling is gesloten op 15 juni 2010.

38 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de Commissie te gelasten de brief van de Duitse bondskanselier over te leggen aan het Gerecht;

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

39 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden concluderen dat het het Gerecht behage de bestreden beschikking nietig te verklaren.

40 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

In rechte

41 Verzoekster voert twee middelen aan. Het eerste is ontleend aan schending van artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Volgens deze bepaling wordt de toegang tot een document geweigerd wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang, onder meer wat de internationale betrekkingen en het economisch beleid van een lidstaat betreft. Het tweede is ontleend aan schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, op grond waarvan de toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling ook wordt 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.

42 De interveniënten ondersteunen de argumentatie van verzoekster ter zake. De Republiek Finland stelt ook schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang tot een document. Voorts is volgens de Republiek Finland niet voldaan aan de eisen van artikel 4, lid 7, van die verordening inzake de toepassing ratione temporis van de uitzondering op het recht van toegang bedoeld in de tweede alinea van lid 3 van dat artikel. In haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Republiek Finland „verwelkomt" verzoekster de argumentatie van die lidstaat inzake artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 en past die toe op alle betrokken uitzonderingen in de onderhavige zaak.

43 Met hun respectieve uitleggingen van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ter vaststelling van de gevolgen van de toepassing van die bepaling in de onderhavige zaak in het licht van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, dat volgens hen centraal staat in dit geding, voeren partijen een argumentatie aan die voor alle middelen geldt. Derhalve moet die kwestie vóór de verschillende middelen worden onderzocht.

De uitlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

44 Verzoekster voert aan dat het van belang is alle redenen te kennen waarom de Commissie met haar advies van 19 april 2000 de ontneming van de beschermde status aan een natuurbeschermingsgebied dat is beschermd krachtens het programma Natura 2000 zoals vastgesteld bij richtlijn 92/43, heeft goedgekeurd. Zij wijst erop dat de Bondsrepubliek Duitsland haar onvrede te kennen heeft gegeven over de aarzeling van de Commissie om het natuurbeschermingsgebied zijn beschermde status te ontnemen en de uitbreiding van het fabrieksterrein van het aan de Elbe te Hamburg gevestigde bedrijf D. voor de eindassemblage van de airbus A3XX toe te staan. De Commissie heeft de ontneming van de beschermde status pas kort na de ontvangst van de brief van de Duitse bondskanselier goedgekeurd.

45 Volgens verzoekster blijkt uit het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven (punt 94), dat de Unierechter bevoegd is om te toetsen of de weigering van de toegang door de aangezochte instelling op de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 kon worden gebaseerd, ongeacht of die weigering voortvloeit uit de beoordeling van die uitzonderingen door de instelling zelf dan wel door de betrokken lidstaat.

46 De stelling van de Commissie dat haar taak beperkt is tot een summier onderzoek van de redenen van de lidstaat, leidt de facto tot herintroductie van de auteursregel. De Commissie dient in elk individueel geval te beoordelen of een document ten aanzien waarvan een verzoek om toegang is ingediend, tot de werkingssfeer van de betrokken uitzonderingen behoort.

47 Het Koninkrijk Denemarken voert aan dat de instellingen van de Unie volgens verordening nr. 1049/2001 een zelfstandige beslissingsbevoegdheid hebben. Zij hebben de eindverantwoordelijkheid voor de beoordeling of een weigering van toegang gerechtvaardigd is, en dienen het verzoek om toegang tot de documenten concreet te onderzoeken.

48 Ook al kunnen de instellingen van de Unie zich in bepaalde gevallen bij uitzondering tot een prima facie beoordeling beperken, het feit dat de procedure van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 in casu van toepassing is, is geen omstandigheid die rechtvaardigt dat een prima facie beoordeling toereikend is.

49 De Republiek Finland onderstreept dat volgens het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, de betrokken instelling, voor zover artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is, altijd bij het onderzoek van het betrokken document moet nagaan of de door de betrokken lidstaat aangevoerde uitzonderingen op de toegang tot dat document van toepassing zijn. Indien volgens de beoordeling van de Commissie de door de lidstaat aangevoerde redenen niet opportuun zijn, moet zij de indiener van het verzoek toegang geven tot het betrokken document. Daar de Commissie in casu niet aan die verplichting heeft voldaan, moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

50 Ter onderbouwing van haar uitlegging voert de Republiek Finland ten eerste aan dat de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 strikt moeten worden uitgelegd en toegepast.

51 Ten tweede is ook de motiveringsplicht van artikel 253 EG van toepassing op een beslissing tot weigering krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001. De betrokken lidstaat beschikt enkel over de bevoegdheid tot deelneming aan het besluitvormingsproces van de Unie (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punten 76 en 81). Aangezien het gaat om een beslissing van een instelling

van de Unie, is die instelling verantwoordelijk voor de precieze beoordeling van de toepasselijkheid van de betrokken uitzonderingen.

52 Ten derde is de afschaffing van de auteursregel door verordening nr. 1049/2001 van geringe betekenis wanneer de Commissie, zoals zij stelt, enkel hoefde te onderzoeken of de door een lidstaat aangevoerde uitzondering kennelijk onjuist is. De Republiek Finland voegt hieraan toe dat een instelling van de Unie in elk individueel geval moet onderzoeken of een document onder de uitzonderingen van artikel 4 van die verordening valt.

53 Het Koninkrijk Zweden stelt dat uit het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, blijkt dat de betrokken lidstaat geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht heeft waarmee hij zich arbitrair kan verzetten tegen de openbaarmaking van een document door een instelling, en dat hij verplicht is zijn verzet naar behoren te motiveren op basis van de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen op het recht van toegang. Het type onderzoek dat de instelling moet verrichten wanneer een lidstaat zich tegen openbaarmaking verzet, wordt evenwel niet verduidelijkt door dat arrest.

54 In dit verband stelt het Koninkrijk Zweden dat de Commissie zich ervan moet vergewissen dat de motivering van de lidstaat formeel en materieel juridisch correct is, en dat zij elk document apart moet onderzoeken en een analyse moet verrichten om te bepalen of er een concreet en reëel risico bestaat dat de openbaarmaking van dat document een beschermd belang kan schaden. Het belang van een uniforme uitlegging van verordening nr. 1049/2001 pleit ook voor het recht van de instelling tot het instellen van een onderzoek.

55 Volgens het Koninkrijk Zweden moet de beslissing van de instelling worden voorafgegaan door een dialoog die wordt gekenmerkt door loyale samenwerking met de

lidstaten. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer het financiële of economische beleid van een lidstaat negatief zou kunnen worden beïnvloed, dient het standpunt van die lidstaat doorslaggevend te zijn. In andere gevallen, wanneer de openbaarmaking van een document het besluitvormingsproces van een instelling ernstig zou kunnen schaden, dient de betrokken instelling meer ruimte te hebben om te bepalen of de argumentatie van de lidstaat tekortschiet.

56 De Commissie onderstreept dat, aangezien het document waartoe de toegang is geweigerd afkomstig is van een lidstaat, zij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 heeft toegepast, zoals uitgelegd door het Hof in zijn arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven. Zij wijst erop dat de Duitse autoriteiten zich hebben verzet tegen de openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier.

57 Volgens de Commissie is de essentiële vraag, in hoeverre zij gehouden is tot eerbiediging van het verzet van een lidstaat tegen de openbaarmaking van een document wanneer dat verzet naar behoren gebaseerd is op de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001. Anders gezegd, er moet worden vastgesteld in hoeverre de Commissie gehouden is haar eigen beoordeling in de plaats stellen van die van de lidstaat.

58 De Commissie stelt dat twee bepalingen van verordening nr. 1049/2001 betrekking hebben op de situatie waarin een document waarvoor de toegang wordt gevraagd niet afkomstig is van de betrokken instelling, maar van derden, namelijk artikel 4, lid 4, dat betrekking heeft op de algemene toegang tot documenten van derden, en artikel 4, lid 5, dat betrekking heeft op documenten die afkomstig zijn van een lidstaat. Door de invoeging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 heeft de wetgever een speciale positie verleend aan de lidstaten, overeenkomstig verklaring nr. 35, ad artikel 255, lid 1, EG, gehecht aan de Slotakte van Amsterdam.

59 Volgens de Commissie heeft het Hof in zijn arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven (punt 44), geoordeeld dat het vereiste van voorafgaande toestemming van de lidstaat een dode letter zou kunnen blijven indien het de instelling, ondanks het verzet dat de lidstaat tegen de openbaarmaking van een van hem afkomstig document heeft geuit, en ook al heeft de instelling geenszins de toestemming van deze lidstaat verkregen, niettemin vrij zou staan het betrokken document openbaar te maken. Een dergelijk vereiste zou immers geen enkel nuttig effect hebben, indien de verplichting om voor de openbaarmaking van dit document voorafgaande toestemming te verkrijgen, in laatste instantie zou afhangen van de discretionaire wil van de instelling waarbij dit document berust. Volgens de punten 45 en 46 van dat arrest verschilt toestemming juridisch van een louter advies en beschikken de lidstaten reeds ruimschoots over het recht om te worden geraadpleegd ingevolge artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001.

60 In punt 47 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, heeft het Hof onderstreept dat anders dan artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, artikel 4, lid 5, van die verordening een mogelijkheid invoert voor de lidstaat, waarbij enkel het daadwerkelijke gebruik van die mogelijkheid er in een bepaald geval toe leidt dat de voorafgaande toestemming van de lidstaat een voorwaarde wordt voor toekomstige openbaarmaking van het betrokken document.

61 Vanuit procedureel oogpunt dient volgens punt 87 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, de lidstaat die zich verzet tegen openbaarmaking van een document, dit verzet te motiveren op basis van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen. Uit de punten 45 tot en met 47 en 76 van dat arrest volgt dat een correct gemotiveerd verzet de Commissie belet het betrokken document openbaar te maken.

62 De Commissie kan geen gevolg geven aan het verzet van een lidstaat en moet dus haar eigen beoordeling geven indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar in verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen (punt 88 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven).

63 Volgens punt 89 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, dient de Commissie in haar beslissing tot weigering van toegang melding te maken van de redenen die de lidstaat heeft ingeroepen voor de toepassing van een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzonderingen op het recht van toegang.

64 De Commissie stelt dat zij heeft voldaan aan haar verplichtingen krachtens verordening nr. 1049/2001, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven. De Duitse autoriteiten zijn namelijk geraadpleegd, zij hebben zich verzet tegen openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier en hebben hun standpunt gemotiveerd onder verwijzing naar de in artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, en lid 3, tweede alinea, van die verordening voorziene uitzonderingen. De Commissie heeft vervolgens onderzocht of de uitzonderingen op het eerste gezicht terecht waren ingeroepen en heeft, na een bevestigend antwoord, de gronden voor haar beslissing tot weigering van toegang aangegeven.

65 Wanneer een lidstaat zich verzet, moet volgens de Commissie haar toetsing beperkt zijn tot de controle of dat verzet op het eerste gezicht gebaseerd is op de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 en of het beroep op die uitzonderingen niet kennelijk onjuist is. Een uitzondering is kennelijk onjuist wanneer zij door een lidstaat wordt ingeroepen om de toegang te weigeren tot een document dat duidelijk buiten de werkingssfeer valt van de uitzondering zoals uitgelegd door de Unierechter.

66 Ook de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bestreden beschikking moet zich beperken tot de controle of de Commissie zich naar behoren ervan heeft vergewist of er geen kennelijk onjuist beroep op de toepasselijke uitzonderingen was gedaan.

Beoordeling door het Gerecht

67 Volgens punt 4 van de considerans en artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 heeft deze verordening tot doel het recht van toegang van het publiek tot bij een instelling berustende documenten een zo ruim mogelijke werking te geven. Krachtens artikel 2, lid 3, van die verordening omvat dit recht niet alleen de door een instelling opgestelde documenten, maar ook die welke zijn ontvangen van derden, waartoe de lidstaten behoren, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 3, sub b, van die verordening.

68 Artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 voorziet in uitzonderingen op het recht van toegang tot een document. Volgens lid 5 van dit artikel kan een lidstaat de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

69 In casu heeft de Bondsrepubliek Duitsland gebruik gemaakt van de haar in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 verleende bevoegdheid en de Commissie verzocht de brief van de Duitse bondskanselier niet openbaar te maken. Zij heeft haar verzet gebaseerd op de uitzonderingen ter zake van bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen en het economisch beleid van een lidstaat betreft, bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van die verordening, en op de uitzondering ter zake van bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie, bedoeld in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van dezelfde verordening. De Commissie heeft vervolgens in de bestreden beschikking de weigering van toegang tot de brief van de Duitse bondskanselier gebaseerd op het verzet dat de Duitse autoriteiten op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 hebben geuit.

70 Derhalve moet de draagwijdte worden onderzocht van het krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 door de Duitse bondskanselier aangetekende verzet.

71 Dit is een procedurele bepaling, zoals volgt uit het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven (punt 81), daar zij betrekking heeft op het besluitvormingsproces van de Unie.

72 Anders dan artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001, dat derden slechts een recht van raadpleging verleent in het geval van documenten die van hen afkomstig zijn, voorziet lid 5 van dat artikel in de voorafgaande toestemming van de lidstaat als noodzakelijke voorwaarde voor openbaarmaking van een van hem afkomstig document, wanneer hij daarom verzoekt. In een dergelijk geval staat het de instelling, die de toestemming van de betrokken lidstaat niet heeft verkregen, niet vrij het betrokken document openbaar te maken (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 44). In casu hing de beslissing van de Commissie op het verzoek om toegang tot het betrokken document dus af van het besluit van de lidstaat in het kader van het besluitvormingsproces met betrekking tot de bestreden beschikking.

73 Volgens het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven (punt 58), verleent artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken lidstaat evenwel niet een algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht waarmee hij zich louter discretionair en zonder zijn besluit te hoeven motiveren tegen de openbaarmaking van elk bij een instelling berustend document kan verzetten, op de enkele grond dat dit document van die lidstaat afkomstig is.

74 Volgens het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven (punt 76), wordt de uitoefening van de bevoegdheid die artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken lidstaat verleent, afgebakend door de materiële uitzonderingen die in de leden 1 tot en met 3 van ditzelfde artikel zijn opgesomd, en beschikt de lidstaat ter zake enkel over een bevoegdheid tot deelneming aan de besluitvorming van de instelling van de Unie. De voorafgaande toestemming van de betrokken lidstaat waarnaar artikel 4, lid 5, van die verordening verwijst, is aldus niet te beschouwen als een discretionair vetorecht, maar als een vorm van conform advies aangaande het ontbreken van aan artikel 4, leden 1 tot en met 3, van dezelfde verordening ontleende uitzonderingsgronden. Volgens het aldus bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde besluitvormingsproces hebben de betrokken instelling en de betrokken lidstaat zich dus te houden aan de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van

die verordening neergelegde materiële uitzonderingen (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 83).

75 Voorts is de uitvoering van dergelijke regels van gemeenschapsrecht gezamenlijk toevertrouwd aan de instelling en aan de lidstaat die van de in artikel 4, lid 5 van verordening nr. 1049/2001 geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. In het kader van het besluitvormingsproces waaraan de betrokken instelling en de betrokken lidstaat deelnemen en dat tot doel heeft te bepalen of de toegang tot een document moet worden geweigerd op grond van een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening neergelegde materiële uitzonderingen, dienen zij de in artikel 10 EG neergelegde en in punt 15 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 in herinnering gebrachte verplichting tot loyale samenwerking te eerbiedigen (arrest Zweden /Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 85).

76 De lidstaat die zich na deze samenspraak tegen openbaarmaking van het betrokken document verzet, dient dit verzet te motiveren op basis van die uitzonderingen (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 87).

77 Daaruit volgt dat de betrokken lidstaat zich volgens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 tegen de openbaarmaking van documenten die van hem afkomstig zijn enkel kan verzetten op de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel voorziene materiële uitzonderingen, en dat hij zijn standpunt ter zake naar behoren dient te motiveren (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punten 87 en 99).

78 Wat in casu de draagwijdte van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ten opzichte van de Commissie betreft, merkt het Gerecht op dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 94 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, jegens de indiener van het verzoek de tussenkomst van de betrokken lidstaat er niet aan afdoet dat de beslissing die de instelling nadien tot hem richt in antwoord op het door hem bij haar ingediende verzoek om toegang tot een document dat in haar bezit is, een handeling van de Unie is. Dat aspect is des te belangrijker wanneer

een dergelijke beslissing uitsluitend berust op het onderzoek door de lidstaat van de toepasselijkheid van die materiële voorwaarden.

79 De Commissie is als auteur van een beslissing tot weigering van toegang tot documenten verantwoordelijk voor de rechtmatigheid daarvan. Alvorens de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document te weigeren, moet zij dus onderzoeken of die lidstaat zijn verzet heeft gebaseerd op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde materiële uitzonderingen, en of hij zijn standpunt ter zake naar behoren heeft gemotiveerd.

80 In casu moet in de motivering van het besluit van de instelling van de Unie tot uitdrukking komen dat de toepasselijkheid van de materiële uitzonderingen is onderzocht (zie in die zin arresten Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad, T-14/98, Jurispr. blz. II-2489, punt 67; 6 april 2000, Kuijer/Raad, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punt 38, en 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punt 69). Wanneer de weigering van toegang uitsluitend gebaseerd is op het onderzoek door de betrokken lidstaat van de toepasselijkheid van die uitzonderingen, berust de toepassing daarvan uiteindelijk op de redenering van die lidstaat. Daaruit volgt dat de redenering van laatstgenoemde tot uitdrukking moet komen in de motivering van de beschikking van de instelling van de Unie.

81 Wanneer de Commissie zich niet verzet tegen de openbaarmaking van het betrokken document en in haar beschikking melding maakt van de door de lidstaat aangevoerde redenen, moeten de door die lidstaat naar voren gebrachte redenen, die in die beschikking zijn overgenomen, door de Unierechter worden onderzocht.

82 Daar uit vaste rechtspraak volgt dat de motivering van een beschikking van een instelling van de Unie de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen (zie arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 80 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), moeten de door de betrokken lidstaat genoemde redenen in het kader

van zijn verzoek op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 zodanig zijn dat zij voldoen aan de eisen van artikel 253 EG zoals uitgelegd in de rechtspraak op het gebied van het recht van toegang tot documenten krachtens die verordening. De motivering van de betrokken lidstaat moet de indiener van het verzoek in staat kunnen stellen de oorsprong en de redenen van de weigering te begrijpen, en de bevoegde rechterlijke instantie om in voorkomend geval de haar toekomende toetsing te verrichten (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 89).

83 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de Commissie geen gevolg kan geven aan het verzet van een lidstaat tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document, indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 88). In het besluitvormingsproces inzake een beslissing tot weigering van toegang moet de Commissie verifiëren dat een dergelijke motivering is verstrekt, en daarvan melding maken in de uiteindelijke beslissing (arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, punt 99).

84 In het kader van het onderzoek van het onderhavige geval hoeft de vraag of de Commissie verplicht was om naast een eenvoudige formele controle of de weigering van de toegang door de lidstaat was gemotiveerd en verwees naar de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001, een prima facie controle of een volledige controle van de door de lidstaat aangevoerde redenen voor zijn verzet te verrichten, niet te worden beantwoord.

85 Aangaande de openbaarmaking van of weigering van de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document zonder zijn voorafgaande toestemming kunnen namelijk twee controleniveaus inzake de rechtmatigheid van een dergelijke openbaarmaking of weigering van de toegang worden onderscheiden: die waartoe de Commissie bevoegd

is met betrekking tot het verzet van de lidstaat op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, en die waartoe de Unierechter bevoegd is inzake de definitieve beschikking van de Commissie tot verlening of weigering van toegang.

86 In casu gaat het om een afwijzende beschikking van de Commissie die niet in strijd is met de door de betrokken lidstaat aangevoerde redenen voor zijn verzet, maar die op die redenen is gebaseerd en er dus toe heeft geleid dat het betrokken document niet is meegedeeld. De in casu te onderzoeken kwestie betreft dus niet het soort controle waartoe de Commissie bevoegd was met betrekking tot het verzet van de lidstaat krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001. Daar de bestreden beschikking strookt met het verzoek van de betrokken lidstaat, is de vraag of de Commissie bevoegd was om een prima facie controle of een volledige controle van de redenen van het verzet van die lidstaat te verrichten niet relevant. Die vraag zou moeten worden onderzocht indien de beschikking van de Commissie niet had gestrookt met het verzoek van de lidstaat. Wanneer de beschikking van de Commissie inzake de openbaarmaking van een document van een lidstaat en het verzoek van laatstgenoemde krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 met elkaar overeenstemmen, gaat het bij de bepaling van het soort controle om de toetsing waartoe de Unierechter bevoegd is ten aanzien van de beschikking van de Commissie tot weigering van de toegang tot het betrokken document.

87 Wat de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een dergelijke beschikking tot weigering van toegang betreft, blijkt uit punt 94 van het arrest Zweden/Commissie, aangehaald in punt 14 hierboven, dat het tot de bevoegdheid van de Unierechter behoort om op verzoek van de indiener van het verzoek aan wie de toegang tot een document door de aangezochte instelling is geweigerd, te toetsen of die weigering op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen kon worden gebaseerd, ongeacht of die weigering voortvloeit uit de beoordeling van die uitzonderingen door de instelling zelf dan wel door de betrokken lidstaat. Daaruit volgt dat, anders dan de Commissie stelt, wegens de toepassing van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de toetsing van de Unierechter niet beperkt is tot

een prima facie controle. De toepassing van die bepaling belet hem dus niet een volledige toetsing te verrichten van de afwijzende beschikking van de Commissie, die met name de motiveringsplicht moet eerbiedigen en die berust op de materiële beoordeling door de betrokken lidstaat van de toepasselijkheid van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzonderingen.

88 De verrichting van een volledige toetsing door de Unierechter van de toepasselijkheid van de betrokken materiële uitzonderingen betekent niet noodzakelijkerwijs dat de Commissie al dan niet bevoegd is tot een volledige controle van het verzet van de lidstaat op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001. Ook al heeft de Commissie de toegang tot een document dat van een lidstaat afkomstig is geweigerd na op basis van een prima facie controle te hebben vastgesteld dat de door die lidstaat voor zijn verzet aangevoerde redenen haars inziens niet kennelijk onjuist waren aangevoerd, is de toetsing door de Unierechter krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 niet beperkt tot een prima facie controle van de toepasselijkheid van de materiële uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 van dat artikel, daar hij de toepasselijkheid van die uitzonderingen toetst op basis van de materiële beoordeling door de betrokken lidstaat.

Eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001

89 Dit middel bestaat uit twee onderdelen die samen moeten worden onderzocht. Het heeft betrekking op de uitzonderingen op het toegangsrecht inzake bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen en het economisch beleid van een lidstaat betreft.

Argumenten van partijen

90 Aangaande ten eerste de uitzondering op het toegangsrecht inzake bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen, bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, stelt verzoekster dat die bepaling niet van toepassing is op de betrekkingen binnen de Unie. De internationale betrekkingen omvatten enkel de betrekkingen tussen de instellingen van de Unie en derde landen of internationale organisaties.

91 In de bestreden beschikking heeft de Commissie uitsluitend melding gemaakt van de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek Duitsland, de instellingen van de Unie en andere lidstaten. De Commissie heeft bijgevolg blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de betrokken bepaling toe te passen.

92 Aangaande ten tweede de in artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering op het toegangsrecht inzake bescherming van het openbaar belang wat het economisch beleid van een lidstaat betreft, heeft de Commissie in de bestreden beschikking slechts aangegeven dat het betrokken document een vertrouwelijke verklaring betrof die uitsluitend voor intern gebruik was opgesteld en dat openbaarmaking ervan derhalve het vertrouwelijke karakter van het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en andere lidstaten zou aantasten. Zij heeft geen andere reden aangegeven.

93 Volgens verzoekster kan de beknoptheid van de motivering van de bestreden beschikking gerechtvaardigd zijn wanneer de brief van de Duitse bondskanselier daadwerkelijk vertrouwelijk zou zijn. Zij onderstreept dat het er dus om gaat of de brief van de Duitse bondskanselier al dan niet vertrouwelijk is. Zij kan zich nauwelijks voorstellen dat die brief dergelijke gevoelige informatie bevatte, maar wijst erop dat zij de brief niet heeft kunnen inzien. De Commissie dient aan te tonen dat de brief van de Duitse bondskanselier vertrouwelijk is.

94 In haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Republiek Finland voegt verzoekster hieraan toe dat dit temeer geldt daar er sinds de ontvangst door de Commissie van de informatie in dat document geruime tijd is verstreken. De Commissie had de werkelijke redenen waarom de brief van de Duitse bondskanselier niet openbaar was gemaakt, moeten heroverwegen in de zin van artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001.

95 Anders dan de Commissie stelt, kan alleen aan een partij bij de procedure een ruime beoordelingsmarge worden verleend. De uitoefening van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid is derhalve vatbaar voor toetsing door de Unierechter. In het onderhavige geval is de beslissing genomen door een derde in de procedure, namelijk de lidstaat, wiens uitoefening van een dergelijke bevoegdheid niet vatbaar is voor rechterlijke toetsing. Die lidstaat beschikt dus niet over een ruime beoordelingsmarge, maar de uitoefening van zijn bevoegdheid wordt afgebakend door de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001.

96 Het Koninkrijk Denemarken stelt dat de Commissie de op haar rustende motiveringsplicht in de bestreden beschikking niet is nagekomen.

97 De Republiek Finland voegt hieraan toe dat verzoekster, anders dan de Commissie stelt, niet hoeft aan te tonen dat de betrokken uitzondering niet van toepassing kan zijn op het betrokken document, daar zij onvoldoende kennis heeft van de inhoud van dat document.

98 Wat de toepassing ratione temporis van de uitzonderingen op het recht van toegang krachtens artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 betreft stelt de Republiek de Finland, ondersteund door verzoekster, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden, dat die bepaling onlosmakelijk verbonden is met de leden 1 tot en met 3 van dat artikel.

99 Het Koninkrijk Zweden onderstreept dat de uitzondering op het recht van toegang bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing is vanwege het feit dat de betrokken betrekkingen niet internationaal zijn.

100 De Commissie betwist de argumentatie van verzoekster en de interveniënten.

Beoordeling door het Gerecht

101 In het kader van dit middel stelt verzoekster dat de Commissie haar weigering om toegang te verlenen tot de brief van de Duitse bondskanselier niet kon baseren op het verzet van de Duitse autoriteiten krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, met een beroep op de uitzonderingen inzake bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen en het economisch beleid van een lidstaat bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, van die verordening.

102 Om te beginnen moet in het licht van de overwegingen inzake de uitlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 (zie punten 67-88 hierboven) de grief betreffende de uitzondering inzake bescherming van het openbaar belang wat betreft het economisch beleid van een lidstaat bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van die verordening worden onderzocht.

103 In de onderhavige weigering van de Commissie tot verlening van toegang tot een van een lidstaat afkomstig document krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, berustte de toepassing van de uitzonderingen betreffende het openbaar belang bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, van die verordening, op de materiële beoordeling van de lidstaat en niet van de Commissie.

104 Wat de omvang van de rechtmatigheidstoetsing van een dergelijke beslissing door de Unierechter betreft heeft het Hof evenwel reeds geoordeeld, in het kader van de toepassing van een van de materiële uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 door een instelling buiten de werkingssfeer van artikel 4, lid 5, van die verordening, dat die instelling een ruime beoordelingsmarge heeft bij de bepaling of de bekendmaking van documenten betreffende gebieden die onder die uitzonderingen vallen, het openbaar belang kan schaden. Het Hof heeft deze beoordelingsmarge onder meer gebaseerd op het feit dat een dergelijke weigering complex en lastig is, waardoor grote voorzichtigheid geboden is, en dat de in artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde criteria zeer algemeen zijn (arrest Sison/Raad, aangehaald in punt 82 hierboven, punten 34-36).

105 Die redenering gaat ook op wanneer, in het geval van een weigering van de Commissie tot verlening van toegang tot een van een lidstaat afkomstig document krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, de toepassing van een materiële uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, van die verordening berust op de beoordeling van een lidstaat. In dit verband moet nog worden opgemerkt dat de beoordeling van de vraag of de bekendmaking van een document de door dergelijke materiële uitzonderingen beschermde belangen schaadt, tot de politieke verantwoordelijkheden van die lidstaat kan behoren (zie, mutatis mutandis, arrest Gerecht Hautala/Raad, aangehaald in punt 80 hierboven, punt 71, en arrest Gerecht van 7 februari 2002, Kuijer/Raad, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 53). In een dergelijk geval moet die lidstaat net als de instelling over een ruime beoordelingsmarge beschikken.

106 In casu volgt daaruit dat de Bondsrepubliek Duitsland een ruime beoordelingsmarge moet worden toegekend bij de bepaling of de bekendmaking van documenten betreffende gebieden die onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen het openbaar belang kan schaden.

107 Bij zijn toetsing mag de Unierechter derhalve enkel controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (zie in die zin arrest Sison/Raad, aangehaald in punt 82 hierboven, punten 34 en 64).

108 Op het punt van de uitzondering inzake bescherming van het openbaar belang wat betreft het economisch beleid van een lidstaat bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betwist verzoekster in de eerste plaats de toereikendheid van de motivering van de bestreden beschikking wat die uitzondering betreft, stellende dat de Commissie slechts kort heeft aangegeven dat een verklaring in de brief van de Duitse bondskanselier vertrouwelijk was, zonder een andere reden te geven; in de tweede plaats betwist zij de toepasselijkheid van die uitzondering in de onderhavige zaak. Het Koninkrijk Denemarken stelt eveneens dat de Commissie de op haar rustende motiveringsplicht niet is nagekomen.

109 Wat ten eerste de motivering van de bestreden beschikking betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat de door artikel 253 EG vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle feitelijk of juridisch relevante gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van dat artikel 253 voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Sison/Raad, aangehaald in punt 82 hierboven, punt 80 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

110 In het geval van een weigering van toegang tot een document op grond van een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering moet in de motivering van de beschikking worden uitgelegd in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het door die uitzondering beschermde belang (arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 49, en arrest Gerecht van 11 maart 2009, Borax Europe/Commissie, T-121/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37).

111 Het is evenwel mogelijk dat de redenen die de geheimhouding van een document rechtvaardigen, niet kunnen worden vermeld, omdat anders de inhoud ervan zou worden onthuld en de uitzondering aldus elk nut zou verliezen (zie arrest Gerecht van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jurispr. blz. II-1429, punt 60 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). De toepassing van die rechtspraak vereist niet, anders dan verzoekster stelt, dat het om een gevoelig document gaat in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001 (zie in die zin arresten Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 65; 25 april 2007, WWF European Policy Programme/Raad, T-264/04, Jurispr. blz. II-911, punt 37, en 30 januari 2008, Terezakis/Commissie, T-380/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 71).

112 Zoals het Hof heeft geoordeeld, wordt namelijk de noodzaak voor de instellingen om geen melding te maken van gegevens die aldus indirect schade zouden toebrengen aan de belangen die de betrokken uitzonderingen juist beogen te beschermen, met name beklemtoond door artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, aangehaald in punt 82 hierboven, punt 83). Daarin wordt onder meer bepaald dat wanneer in het register van een instelling een verwijzing is opgenomen naar een al dan niet gevoelig document in de zin van artikel 9 van die verordening, die verwijzing moet worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in artikel 4 van die verordening bedoelde belangen niet schaadt.

113 In casu heeft de Commissie haar weigering tot het verlenen van toegang tot de brief van de Duitse bondskanselier ter zake van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van verordening nr. 1049/2001 gebaseerd op het feit dat de

bekendmaking van die brief kon leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland betreft. Volgens de motivering van de Duitse autoriteiten, zoals aangegeven in de bestreden beschikking, betrof de brief van de Duitse bondskanselier een vertrouwelijke verklaring, die voor uitsluitend intern gebruik was opgesteld. Die brief had betrekking op een vertrouwelijke aangelegenheid met betrekking tot het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en andere lidstaten. De bekendmaking van die brief zou de vertrouwelijkheid aantasten en het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en andere lidstaten in gevaar brengen (zie punt 24 hierboven).

114 Die motivering van de bestreden beschikking, hoe beknopt ook, is niettemin passend in het licht van de context van de zaak en toereikend om verzoekster in staat te stellen de redenen voor de weigering van toegang tot het betrokken document te beoordelen en de Unierechter de mogelijkheid te bieden de op hem rustende rechtmatigheidstoetsing uit te oefenen.

115 De context van de zaak is verzoekster namelijk goed bekend.

116 Ten eerste was zij geïnformeerd over het gunstig advies van de Commissie van 19 april 2000 voor de verwezenlijking van een industrieel project op het terrein van het Mühlenberger Loch, een beschermd gebied in de zin van richtlijn 92/43. Dit project bestond in de uitbreiding van de fabriek van bedrijf D. voor de eindassemblage van de airbus A3XX. In het advies van 19 april 2000 heeft de Commissie met name de dwingende redenen van groot openbaar belang krachtens artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43 beoordeeld, die door de Duitse autoriteiten waren ingeroepen voor de verwezenlijking van dat project, namelijk economische en sociale redenen, zoals het zeer grote economische belang van dat project voor de stad Hamburg, Noord-Duitsland en de Europese luchtvaart, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het project voor het gebied en bij ontbreken van alternatieve oplossingen. Om die dwingende redenen van groot openbaar belang heeft de Commissie

in haar advies aangegeven dat de negatieve gevolgen van het project gerechtvaardigd waren.

117 Ten tweede heeft de Commissie verzoekster als bijlage bij de bestreden beschikking alle van de Duitse autoriteiten afkomstige documenten toegezonden waarom verzoekster de Commissie had verzocht, behalve de brief van de Duitse bondskanselier.

118 Door aan te geven dat de brief van de Duitse bondskanselier aan de voorzitter van de Commissie betrekking had op een vertrouwelijke verklaring waarvan openbaarmaking het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland en andere lidstaten in gevaar zou brengen, maakt de motivering van de bestreden beschikking in die context duidelijk in hoeverre volgens de Commissie de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het door de betrokken uitzondering beschermde belang. Het vrijgeven van aanvullende informatie, met name met betrekking tot de verklaring in het bedoelde document, had de aangevoerde uitzondering haar belangrijkste betekenis kunnen ontnemen (zie in die zin arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, aangehaald in punt 111 hierboven, punt 62).

119 Daaruit volgt dat de Commissie de motiveringsplicht niet heeft geschonden.

120 Met betrekking tot in de tweede plaats de toepasselijkheid van de betrokken uitzondering op de onderhavige zaak moet worden onderzocht of de beslissing dat openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang kon leiden wat het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland betreft, op een kennelijke fout van de Duitse autoriteiten berust.

121 Aangezien de uitzonderingen op de toegang tot documenten afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, dienen zij strikt te worden uitgelegd en toegepast (zie arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, aangehaald in punt 82 hierboven, punt 63 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

122 Alvorens zich te verzetten tegen de openbaarmaking van de door verzoekster gevraagde documenten moesten de Duitse autoriteiten onderzoeken of, gelet op de gegevens waarover zij beschikten, die openbaarmaking daadwerkelijk afbreuk kon doen aan een van de aspecten van het algemeen belang dat wordt beschermd door de uitzonderingen op grond waarvan toegang kan worden geweigerd. Deze uitzonderingen gelden dus alleen, wanneer het gevaar van afbreuk aan het openbaar belang redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch is (arresten Kuijer/Raad, aangehaald in punt 105 hierboven, punten 55 en 56, en WWF European Policy Programme/Raad, aangehaald in punt 111 hierboven, punt 39). Volgens vaste rechtspraak vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten een concreet onderzoek (zie arrest Verein für Konsumenteninformation/Commissie, aangehaald in punt 80 hierboven, punt 69 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit concrete onderzoek moet bovendien worden verricht voor elk document waarop het verzoek betrekking heeft. Uit verordening nr. 1049/2001 volgt immers dat alle in artikel 4, leden 1 tot en met 3, genoemde uitzonderingen moeten worden toegepast „op een document" (arrest Gerecht Verein für Konsumenteninformation/Commissie, aangehaald in punt 80 hierboven, punt 70, en arrest Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punt 116).

123 In de eerste plaats blijkt in casu uit de bestreden beschikking dat het onderzoek van het verzoek van verzoekster om toegang tot documenten is verricht met betrekking tot elk in dat verzoek bedoeld document. Omdat de Duitse autoriteiten zich niet hebben verzet tegen de openbaarmaking van acht documenten afkomstig van de stad Hamburg en de Bondsrepubliek Duitsland, die in de bestreden beschikking afzonderlijk zijn vermeld, maar alleen tegen de openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier, waarvoor zij specifieke redenen hebben opgegeven, heeft de Commissie namelijk toegang verleend tot die acht documenten en enkel geweigerd de brief van de Duitse bondskanselier openbaar te maken (zie punt 22 hierboven).

124 In de tweede plaats hebben de Duitse autoriteiten geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door in het kader van een concreet onderzoek van het betrokken document te beslissen dat openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier afbreuk kon doen aan het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland. Gezien het economisch belang van het betrokken project is de beoordeling dat een dergelijk gevaar redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch was, niet kennelijk onjuist.

125 Ten eerste blijkt namelijk uit de motivering van de Duitse autoriteiten, zoals weergegeven in de bestreden beschikking, dat deze om tot hun conclusie te komen een concreet onderzoek van de brief van de Duitse bondskanselier hebben verricht. De Duitse autoriteiten hebben hun verzet gebaseerd op de specifieke verklaring van de Duitse bondskanselier in dat document en niet alleen op abstracte feiten, zoals onder meer het feit dat die brief afkomstig was van de toenmalige Duitse bondskanselier.

126 Ten tweede blijkt uit het onderzoek van het advies van 19 april 2000, zoals de Commissie heeft aangegeven zonder op dit punt door verzoekster te zijn weersproken, dat overwegingen van economisch beleid een centrale rol speelden toen het betrokken gebied zijn beschermde status verloor. Het advies van de Commissie van 19 april 2000 had hoofdzakelijk betrekking op de vraag of er sprake was, in de bewoordingen van artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43, van andere dwingende redenen van groot openbaar belang, zoals het zeer grote economische belang van de uitbreiding van de fabriek van bedrijf D. voor de eindassemblage van airbus A3XX voor de stad Hamburg, Noord-Duitsland en de Europese luchtvaart, die de realisering van dat project rechtvaardigen ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het project voor het betrokken gebied en bij ontbreken van alternatieve oplossingen. Het bestaan van die overwegingen van economisch beleid is door verzoekster niet betwist.

127 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de beslissing dat de openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier kon leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland betreft, niet berust op een kennelijke fout van de Duitse autoriteiten.

128 Aan die conclusie kan niet worden afgedaan door het argument van verzoekster dat, gelet op het tijdsverloop sinds de verzending van de brief van de Duitse bondskanselier, krachtens artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 de weigering van de toegang niet meer gerechtvaardigd is gezien de inhoud van die brief, en dat de Commissie de redenen waarom die brief niet was bekendgemaakt, had moeten heroverwegen.

129 In dit verband wordt erop gewezen dat volgens artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken uitzonderingen uitsluitend van toepassing zijn tijdens de periode waarin de bescherming gerechtvaardigd is gelet op de inhoud van het document. Zij kunnen gedurende een periode van maximaal 30 jaar van toepassing zijn.

130 In casu stelt verzoekster de toepassing ratione temporis van de uitzonderingen op het toegangsrecht krachtens artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 eerst aan de orde in haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Republiek Finland. Het verzoekschrift bevat namelijk geen argumenten inzake artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001. In de memorie in interventie van de Republiek Finland wordt uitsluitend in het kader van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering op het toegangsrecht met betrekking tot het besluitvormingsproces van de Commissie gesproken van een schending van artikel 4, lid 7, van die verordening. In haar opmerkingen over die memorie heeft verzoekster ingestemd met het argument van de Republiek Finland en het toegepast op de uitzonderingen van het onderhavige middel.

131 Aangezien de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep en van de in het kader daarvan aangevoerde grieven van openbare orde zijn, kan het Gerecht ze overeenkomstig artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve onderzoeken (zie in die zin beschikking Hof van 15 april 2010, Makhteshim-Agan Holding e.a./Commissie, C-517/08 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 54, en arrest

Gerecht van 9 september 2009, Brink's Security Luxemburg/Commissie, T-437/05, Jurispr. blz. II-3233, punt 54 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

132 Blijkens de bepalingen van artikel 44, lid 1, sub c, juncto artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet het inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten en mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

133 De omstandigheid dat een verzoekende partij in de loop van de behandeling voor het Gerecht kennis heeft gekregen van een juridisch gegeven, betekent echter niet dat het hierbij gaat om een juridisch gegeven waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Daartoe is bovendien vereist dat deze verzoekende partij van dit gegeven niet eerder kennis heeft kunnen krijgen (zie in die zin arrest Gerecht van 8 maart 2007, France Télécom/Commissie, T-340/04, Jurispr. blz. II-573, punt 164 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit het dossier blijkt niet dat verzoekster niet eerder kennis heeft kunnen krijgen van een eventuele onjuiste toepassing ratione temporis van de uitzonderingen op het betrokken toegangsrecht.

134 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de argumentatie van verzoekster met betrekking tot artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 niet-ontvankelijk is, aangezien het daarbij gaat om een nieuw middel dat niet is aangevoerd in het verzoekschrift. Die argumentatie vormt voorts geen uitwerking van de door verzoekster in het verzoekschrift opgeworpen middelen.

135 Anders dan verzoekster en de interveniënten stellen, is artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 namelijk niet onlosmakelijk verbonden met de leden 1 tot en met 3 van dat artikel. Het is juist dat artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 samen met de in de leden 1 tot en met 3 bedoelde uitzonderingen op het toegangsrecht moet

worden toegepast. Daaruit kan echter niet worden geconcludeerd dat het verwijt dat een gedeelte van die bepalingen is geschonden, neerkomt op het verwijt dat ze allemaal zijn geschonden. De grief inzake schending van artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 houdt geen nauw verband met de door verzoekster aangevoerde middelen ontleend aan schending van de leden 1 en 3 van dat artikel. Hoewel het concrete onderzoek van de uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 zeker een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen beslissen over de toepasselijkheid ratione temporis van de betrokken uitzonderingen, heeft artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 namelijk geen betrekking op de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel bedoelde voorwaarden voor de toepassing daarvan, maar op hun beperkte toepasselijkheid in de tijd.

136 Hoe dan ook blijkt niet uit het dossier dat een bescherming van het betrokken openbaar belang niet meer gerechtvaardigd was op het tijdstip waarop de bestreden beschikking werd gegeven, gezien de inhoud van de brief van de Duitse bondskanselier. Ter ondersteuning van hun argumenten inzake schending van artikel 4, lid 7, van verordening nr. 1049/2001 voeren verzoekster noch de interveniënten andere omstandigheden aan dan het enkele tijdsverloop, zoals factoren waarmee het belang van de betrokken overwegingen van economisch beleid ter discussie kunnen worden gesteld.

137 De betrokken brief bevat een verklaring van de Duitse bondskanselier inzake de realisering van het project tot uitbreiding van de fabriek van het bedrijf D. voor de eindassemblage van de airbus A3XX op het terrein van het Mühlenberger Loch, een beschermd gebied in de zin van richtlijn 92/43. Zoals is vastgesteld speelden economische overwegingen voor de stad Hamburg, Noord-Duitsland en de Europese luchtvaart een centrale rol toen het terrein Mühlenberger Loch zijn beschermde status verloor. Gelet op de verklaring in de brief van de Duitse bondskanselier, die dus betrekking had op een zaak van zeer groot belang voor het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland, moet de periode van circa acht jaar die is verlopen tussen de verzending van de brief van de bondskanselier (15 maart 2000) en de vaststelling van de bestreden beschikking (19 juni 2008) worden beschouwd als een periode

waarin de bescherming van het betrokken openbaar belang, namelijk het economisch beleid van de Bondsrepubliek Duitsland, gerechtvaardigd was.

138 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Commissie na het verzet van de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de openbaarmaking van de brief van de Duitse bondskanselier terecht heeft geweigerd op grond van de in artikel 4, lid 1, sub a, vierde streepje, van de verordening bedoelde uitzondering inzake bescherming van het openbaar belang wat het economisch beleid van een lidstaat betreft.

139 De grief inzake schending van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, betreffende de uitzondering op het toegangsrecht ter bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen betreft, en het tweede middel, inzake schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van die verordening, betreffende de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces, hoeven dus niet meer te worden onderzocht.

Schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

140 De Republiek Finland stelt dat de Commissie haar verplichting krachtens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 om de mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot het betrokken document te beoordelen, niet is nagekomen. De Commissie had niet enkel mogen verwijzen naar de verklaring van de betrokken lidstaat waarbij deze weigerde toegang te verlenen tot het betrokken document in zijn geheel.

141 In antwoord op een vraag van het Gerecht over de ontvankelijkheid van haar argumenten stelt de Republiek Finland, ondersteund door verzoekster, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden, dat haar argumenten ontvankelijk zijn daar artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 onlosmakelijk verbonden is met de leden 1 tot en met 3 van dat artikel.

142 De Commissie betwist de argumenten van de Republiek Finland.

Beoordeling door het Gerecht

143 Het Gerecht kan niet-ontvankelijkheidsgronden van openbare orde te allen tijde ambtshalve in behandeling nemen. Dit omvat mede de ontvankelijkheid van een argument dat wordt opgeworpen door een interveniënt (zie in die zin arrest Hof van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, Jurispr. blz. 3, 41).

144 Het argument inzake schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot de kwestie van een gedeeltelijke toegang tot het betrokken document is uitsluitend aangevoerd door de Republiek Finland. Verzoekster heeft dergelijke argumenten niet naar voren gebracht.

145 Volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53 ervan op het Gerecht van toepassing is, kunnen de conclusies van het verzoek tot tussenkomst echter slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt. Deze bepalingen verzetten zich er evenwel niet tegen dat de interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten het kader van het geding

niet wijzigen en de interventie strekt tot ondersteuning van de conclusies van deze partij (zie in die zin arresten De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, aangehaald in punt 143 hierboven, blz. 41, en Verein für Konsumenteninformation/Commissie, aangehaald in punt 80 hierboven, punt 52).

146 In casu strekt het geding zoals dat is ontstaan tussen verzoekster en de Commissie, tot nietigverklaring van de bestreden beschikking. Het heeft enerzijds betrekking op de gevolgen van de toepassing van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 en anderzijds op een vermeende schending van de uitzonderingen op het toegangsrecht, bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, derde en vierde streepje, en lid 3, tweede alinea, van die verordening. Noch het verzoekschrift, noch het verweerschrift bevat een betoog over een eventuele schending van artikel 4, lid 6, van die verordening. Voorts heeft verzoekster in het verzoekschrift uitdrukkelijk aangegeven dat zij de bestreden beschikking niet aanvocht in verband met een gedeeltelijke toegang. De vermeende schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 is voor het eerst opgeworpen in de memorie in interventie van de Republiek Finland.

147 Anders dan de Republiek Finland stelt, is artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 niet onlosmakelijk verbonden met de leden 1 tot en met 3 van dat artikel. Ook al is het concrete onderzoek van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening bedoelde uitzonderingen zeker een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen beslissen of een gedeeltelijke toegang tot het betrokken document kan worden verleend (zie in die zin arresten Gerecht Verein für Konsumenteninformation/Commissie, aangehaald in punt 80 hierboven, punt 73, en Franchet en Byk/Commissie, aangehaald in punt 122 hierboven, punt 117, en arrest Gerecht van 19 januari 2010, Co-Frutta/Commissie, T-355/04 en T-446/04, Jurispr. blz. II-1, punt 124), het onderzoek van die mogelijkheid betreft niet de voorwaarden voor de toepassing van de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel bedoelde uitzonderingen. De noodzaak van een dergelijk onderzoek vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel. In het kader van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 moet namelijk worden onderzocht of het doel dat wordt nagestreefd door de toegang tot het betrokken document te weigeren ook kan worden bereikt wanneer enkel de passages worden geschrapt die schade kunnen toebrengen aan het beschermde belang (zie in die zin arrest Hof van 6 december

2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punten 27-29, en arrest WWF European Policy Programme/Raad, aangehaald in punt 111 hierboven, punt 50).

148 De voorwaarden voor de toepassing van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 worden derhalve afzonderlijk en in een ander stadium onderzocht dan de uitzonderingen op het toegangsrecht bedoeld in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel (zie in die zin arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, aangehaald in punt 111 hierboven, punten 86-89, en arrest WWF European Policy Programme/Raad, aangehaald in punt 111 hierboven, punten 47-55). Alleen een schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 kan de nietigverklaring van een beschikking tot weigering van gedeeltelijke toegang meebrengen.

149 Daaruit volgt dat de argumentatie van de Republiek Finland inzake schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 geen verband houdt met het voorwerp van het geding zoals afgebakend door de hoofdpartijen, en dus het kader van het onderhavige geding wijzigt. Deze argumentatie moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het verzoek tot overlegging van het betrokken document

Argumenten van partijen

150 Verzoekster verzoekt het Gerecht de Commissie via maatregelen van instructie overeenkomstig artikel 66, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering te gelasten de brief van de Duitse bondskanselier over te leggen opdat het de inhoud ervan kan onderzoeken en aldus bepalen of en in hoeverre die brief onder de door de Commissie aangevoerde uitzonderingen valt.

151 De Commissie en de interveniënten hebben geen standpunt ingenomen over het verzoek van verzoekster.

Beoordeling door het Gerecht

152 Blijkens het voorgaande is het Gerecht in staat op het beroep te beslissen op basis van de in de loop van het geding door partijen uiteengezette conclusies, middelen en argumenten.

153 Het verzoek van verzoekster om de Commissie te gelasten de brief van de Duitse bondskanselier over te leggen moet derhalve worden afgewezen (zie in die zin arrest Gerecht van 10 september 2008, Williams/Commissie, T-42/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 130 en 131).

154 Gelet op het voorgaande moet het beroep dus in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

155 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Voorts bepaalt lid 4 van dit artikel dat de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

156 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten van de Commissie. Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van de Europese Commissie.

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

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 januari 2011.

ondertekeningen