CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 19 oktober 2016[1]

Zaak C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening — Toegang tot milieu-informatie — Verdrag van Aarhus — Artikel 4, lid 4, onder a) — Gronden voor weigering van toegang — Vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties — Verordening (EG) nr. 1367/2006 — Artikel 6, lid 1 — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Artikel 4, leden 3 en 5 — Bescherming van het besluitvormingsproces van een instelling — Verzet van een lidstaat — Informatie over de installaties die onder de procedure voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten vallen — Gedeeltelijke weigering van toegang”

Inleiding

1. Met de onderhavige hogere voorziening vordert Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 11 december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (T-476/12, niet gepubliceerd; hierna: „bestreden arrest”, EU:T:2014:1059) houdende verwerping van haar beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 17 januari 2013 (GestDem nr. 3273/2012) tot gedeeltelijke afwijzing van een verzoek om toegang tot een document dat de Commissie van de Bondsrepubliek Duitsland had ontvangen in het kader van de procedure van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG[2] tot toewijzing van broeikasgasemissierechten (hierna: „litigieus besluit”).

2. Gezien de door deze hogere voorziening opgeworpen juridische problematiek zal het Hof nader moeten ingaan op het beginsel van de beperkte uitlegging van de gronden voor weigering van toegang tot milieu-informatie[3] van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006[4], alsook uitlegging moeten geven aan de weigeringsgrond van de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, neergelegd in artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”)[5].

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32).

3 — Ik merk op dat deze problematiek onder meer is opgeworpen in de zaak ClientEarth/Commissie (C-57/16 P), die bij het Hof aanhangig is.

4 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

5 — Verdrag ondertekend te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

3. Artikel 4 van het Verdrag van Aarhus bepaalt het volgende:

„1. Elke Partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving [...]:

a) zonder dat een bepaald belang behoeft te worden gesteld;

[...]

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

a) de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;

[...]

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

[...]”

4. In artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001 [6], met het opschrift „Uitzonderingen”, wordt in de leden 3 en 5 het volgende bepaald:

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

[...]

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

5. In artikel 6 van verordening 1367/2006, met het opschrift „Toepassing van uitzonderingen met betrekking tot verzoeken om toegang tot milieu-informatie”, wordt in lid 1 het volgende bepaald:

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

6 — Verordening 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 2001, L 145, blz. 43).

Voorgeschiedenis van het geding

6. De voorgeschiedenis van het geding, zoals deze blijkt uit het bestreden arrest, kan als volgt worden beschreven:

7. Saint-Gobain Glass Deutschland is een onderneming die actief is op de wereldwijde glasmarkt en installaties exploiteert die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 vallen.

8. Bij brief van 3 juli 2012 heeft rekwirante de Europese Commissie verzocht het document openbaar te maken dat laatstgenoemde had ontvangen van de Bondsrepubliek Duitsland in het kader van de procedure van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG voor het kosteloos toewijzen van broeikasgasemissierechten. Dat document bevat informatie over bepaalde installaties van rekwirante op het Duitse grondgebied, met name gegevens over de „aanvankelijk geïnstalleerde capaciteit" en het voorlopige aantal toegewezen emissierechten voor de periode van 2013 tot en met 2020.

9. Nadat het eerste verzoek van rekwirante was afgewezen, diende zij bij brief van 7 augustus 2012 een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten in.

10. De Duitse autoriteiten hebben een deel van deze informatie openbaar gemaakt.

11. Bij het litigieuze besluit heeft de Commissie gedeeltelijk toegang verleend tot de gevraagde informatie, namelijk tot de informatie die de Duitse autoriteiten openbaar hadden gemaakt, alsook tot bepaalde andere niet-essentiële informatie en heeft de toegang tot de rest van deze informatie geweigerd.

12. Enerzijds heeft de Commissie haar weigering gesteund op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, daar haars inziens volledige openbaarmaking van de gevraagde informatie haar besluitvormingsproces, dat nog aan de gang was en betrekking had op bijna 12 000 installaties in 27 toenmalige lidstaten, ernstig zou ondermijnen. Volgens de Commissie zouden het publiek en in het bijzonder de betrokken ondernemingen bij een volledige mededeling van deze informatie vragen kunnen stellen over of kritiek uiten op de door de lidstaten meegedeelde informatie, waardoor het besluitvormingsproces zowel op het niveau van de Commissie als op het niveau van de lidstaten zou kunnen worden beïnvloed. Deze beïnvloeding zou op haar beurt het besluitvormingsproces ernstig kunnen vertragen en de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten kunnen schaden.

13. De Commissie heeft geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 vastgesteld dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebood, en heeft in dit verband opgemerkt dat de door rekwirante in haar verzoek vermelde belangen louter van particuliere aard waren. In casu hadden het belang van het garanderen van de besluitvorming zonder externe beïnvloeding en het belang van het behoud van het klimaat van vertrouwen tussen de Commissie en de Duitse autoriteiten voorrang. Bovendien heeft de Commissie eraan herinnerd dat de Duitse autoriteiten al een groot deel van de gevraagde informatie openbaar hadden gemaakt, zodat het publiek dus toegang had genoten tot de belangrijkste onderdelen van het ontwerp van geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten.

14. Tot slot heeft de Commissie opgemerkt dat zelfs indien de door rekwirante gevraagde informatie milieu-informatie zou zijn, artikel 6 van verordening nr. 1367/2006 geen enkele bepaling bevatte op basis waarvan de toepassing van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering kon worden uitgesloten.

15. Anderzijds heeft de Commissie, aangezien de gevraagde informatie afkomstig was van de Bondsrepubliek Duitsland, met toepassing van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken lidstaat geraadpleegd, die zich heeft verzet tegen de openbaarmaking ervan. Deze lidstaat heeft zijn verzet gerechtvaardigd op basis van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening

nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering. De Bondsrepubliek Duitsland heeft in het bijzonder aangevoerd dat de Commissie nog geen besluit had genomen over de betrokken informatie en dat er een grote druk bestond om binnen de gestelde termijn een besluit te nemen. De Commissie achtte deze gronden prima facie gegrond.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

16. Bij verzoekschrift van 31 oktober 2012 heeft rekwirante bij het Gerecht beroep ingesteld tegen het stilzwijgende besluit van de Commissie tot weigering van toegang.

17. Na de vaststelling van het litigieuze besluit heeft rekwirante de conclusies van het verzoekschrift in die zin aangepast dat zij nietigverklaring van dit besluit vorderde.

18. Rekwirante heeft in het kader van haar beroep in wezen twee middelen aangevoerd, te weten ten eerste schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, en ten tweede schending van artikel 4, lid 5 van verordening nr. 1049/2001.

19. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep verworpen en rekwirante verwezen in de kosten.

Conclusies van partijen

20. Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof het bestreden arrest te vernietigen, het litigieuze besluit nietig te verklaren, subsidiair de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en de Commissie in de kosten te verwijzen.

21. De Commissie concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en tot verwijzing van rekwirante in de kosten.

Analyse van de hogere voorziening

22. Rekwirante baseert haar hogere voorziening op twee middelen, ten eerste verkeerde uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, en ten tweede verkeerde toepassing van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001.

Eerste middel

Argumenten van partijen

23. Rekwirante stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het de grond voor weigering van toegang die is bepaald in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, te ruim heeft uitgelegd.

24. Haars inziens heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat een instelling zich op deze weigeringsgrond kan beroepen voor een document „dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen" en dat de toepassing ervan dus niet beperkt is tot documenten die zijn opgesteld in het kader van het besluitvormingsproces van een overheidsinstantie, maar zich ook uitstrekt tot „documenten die rechtstreeks verband houden met aangelegenheden die in dat besluitvormingsproces worden behandeld" (punten 87 en 88 van het bestreden arrest).

25. Rekwirante voert aan dat deze uitlegging, die steunt op rechtspraak die niet tot het gebied van de toegang tot milieu-informatie behoort, in strijd is met de doelstelling van het Verdrag van Aarhus, namelijk het besluitvormingsproces van overheidsinstanties inzake milieuaangelegenheden transparant maken en het publiek in staat stellen invloed uit te oefenen op dit proces. Volgens rekwirante is de overweging in het bestreden arrest dat moet worden gewaarborgd dat administratieve procedures ongestoord en beschermd tegen externe druk kunnen verlopen (punt 81 van het bestreden arrest), niet te verenigen met die doelstelling.

26. Volgens rekwirante beschermt de relevante bepaling van het Verdrag van Aarhus, namelijk artikel 4, lid 4, onder a), niet de volledige administratieve procedure, maar enkel de vertrouwelijkheid van het handelen van de overheidsinstantie. Het begrip „handelen" slaat alleen op het interne advies- en besluitvormingsproces van de instantie verband houdend met de besluitvorming ten gronde, met uitsluiting van de feiten op basis waarvan dit proces verloopt, die niet beschermd zijn. Het feit dat openbaarmaking van informatie tot vragen of kritiek kan leiden, kan op zich niet de weigering van toegang tot documenten rechtvaardigen, aangezien deze vragen en kritiek eigen zijn aan de transparantiedoelstelling.

27. De Commissie vraagt zich af of het eerste middel wel ontvankelijk is. Enerzijds voert zij aan dat de grief van rekwirante inzake een vermeende onverenigbaarheid van verordening nr. 1367/2006 met het Verdrag van Aarhus in dit stadium niet kan worden ontvangen. Anderzijds stelt zij dat het argument van rekwirante inzake het vereiste van een met dat verdrag overeenstemmende uitlegging een nieuw middel is, dat rekwirante niet voor het Gerecht heeft ingeroepen.

28. Wat de grond van de zaak betreft, voert de Commissie aan dat de uitlegging die het Gerecht in het bestreden arrest heeft gegeven aan artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, correct is. Volgens de Commissie is het begrip „handelen van overheidsinstanties" van artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus niet beperkt tot het besluitvormingsproces van de autoriteiten. Ook wanneer een document, zoals dat waarop het litigieuze besluit betrekking heeft, geen weergave is van de interne handelingen van een overheidsinstantie, maar enkel als grondslag van deze handelingen heeft gediend, kan volgens haar de toegang tot dat document worden geweigerd op grond van artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus.

Ontvankelijkheid

29. De Commissie betwist de ontvankelijkheid van het eerste middel op grond dat de argumentatie ontleend aan artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus een nieuw middel zou vormen, dat voor het eerst is aangevoerd in hogere voorziening.

30. Ik herinner eraan dat volgens vaste rechtspraak een partij een middel dat zij niet voor het Gerecht heeft aangevoerd, niet voor het eerst voor het Hof mag aanvoeren. In hogere voorziening is het Hof in beginsel enkel bevoegd te onderzoeken op welke wijze het Gerecht de middelen heeft onderzocht die in eerste aanleg zijn bepleit. Deze beperking is echter niet van toepassing op argumenten die slechts

een verdere uitwerking vormen van een betoog dat reeds in eerste aanleg is ontwikkeld.[7]

31. In casu heeft rekwirante voor het Gerecht schending aangevoerd van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, stellende dat de gronden voor weigering van toegang restrictief moeten worden uitgelegd. Rekwirante heeft verwezen naar de doelstelling van verordening nr. 1367/2006, uitvoering te geven aan het Verdrag van Aarhus. Zij heeft gesteld dat op basis van de door de Commissie ingeroepen grond niet de toegang kon worden geweigerd tot feitelijke informatie die niet betrekking had op het besluitvormingsproces stricto sensu, maar enkel op de feitelijke grondslag van dat proces (zie met name de punten 41 en 86 van het bestreden arrest).

32. In het kader van het eerste middel van de hogere voorziening heeft rekwirante soortgelijke argumenten aangevoerd en bovendien gesteld dat de uitlegging die zij verdedigt, eveneens voortvloeit uit artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus.

33. Ik merk op dat rekwirante, zoals blijkt uit haar argumentatie ter terechtzitting, het Verdrag van Aarhus niet inroept om de geldigheid van verordening nr. 1367/2006 te betwisten, wat inderdaad een wijziging van het voorwerp van het geding zou zijn, maar zich alleen baseert op het vereiste van een met het Verdrag van Aarhus overeenstemmende uitlegging van deze verordening.

34. Aangezien rekwirante in eerste aanleg schending had gesteld van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, dat uitvoering geeft aan artikel 4 van het Verdrag van Aarhus, behoorde het Gerecht de genoemde bepaling van de verordening uit te leggen rekening houdend met de relevante bepalingen van dat Verdrag, in overeenstemming met het beginsel van volkenrechtsconforme uitlegging.[8]

35. In deze omstandigheden ben ik van mening dat het argument ontleend aan artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus gewoon een verdere uitwerking is van het door rekwirante reeds in eerste aanleg ontwikkelde betoog inzake schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

36. Het eerste middel is dus ontvankelijk.

Ten gronde

– Verplichting van een met het Verdrag van Aarhus overeenstemmende uitlegging

37. Het Verdrag van Aarhus, dat is goedgekeurd bij besluit 2005/370, is een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie. Met de toetreding tot het Verdrag van Aarhus heeft de Europese Unie zich onder meer ertoe verbonden om binnen de werkingssfeer van het Unierecht de toegang tot milieu-informatie te garanderen in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag.[9]

38. Om aan deze verbintenis te voldoen heeft de Uniewetgever twee regelingen vastgesteld, richtlijn 2003/4/EG[10], gericht tot de lidstaten, en verordening nr. 1367/2006, die de instellingen en de andere organen van de Unie betreft.

7 — Arrest van 10 april 2014, Areva e.a./Commissie (C-247/11 P en C-253/11 P, EU:C:2014:257, punten 113 en 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland (C-61/94, EU:C:1996:313, punt 52). Zie punt 39 van deze conclusie.

9 — Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 35). Zie eveneens in die zin arresten van 22 december 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punt 36), en van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 30).

10 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).

39. Aangezien de Uniewetgever met de vaststelling van deze twee regelingen de overeenstemming van het Unierecht met het Verdrag van Aarhus beoogde te verzekeren, moet bij de uitlegging ervan rekening worden gehouden met de tekst en het doel van dat verdrag. [11]

40. Ik merk bovendien op dat een samenhangende uitlegging van deze twee handelingen – richtlijn 2003/4 en verordening nr. 1367/2006 – wenselijk is, aangezien zij dezelfde bepalingen van het Verdrag van Aarhus uitvoeren. Tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de Uniewetgever dit verdrag in het Unierecht op dezelfde wijze wilde uitvoeren voor de lidstaten als voor de instellingen van de Unie.

41. Partijen zijn het met deze overwegingen eens. De Commissie heeft in haar memorie van antwoord met name aanvaard dat de ingeroepen weigeringsgrond moet worden uitgelegd in het licht van artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus en in samenhang met artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/4.

– Begrip „handelen van overheidsinstanties”

42. Volgens artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus kan de toegang tot milieu-informatie in het geval van aantasting van de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties worden geweigerd wanneer rechtens in deze vertrouwelijkheid is voorzien. Dezelfde [12] weigeringsgrond is opgenomen in artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/4.

43. Er zijn echter bepaalde verschillen in de bewoordingen van deze twee bepalingen. In de authentieke tekst van het Verdrag van Aarhus spreekt de Franse taalversie van „*délibérations des autorités publiques*” [beraadslagingen van overheidsinstanties], terwijl de Engelse taalversie de uitdrukking „*proceedings [of public authorities*]” gebruikt, die ruimer kan worden opgevat.

44. Zo ook wordt in sommige taalversies van richtlijn 2003/4 een term gebruikt die overeenkomt met „besluitvorming” of zelfs met „interne besluitvorming” [13], terwijl in andere taalversies in ruimere zin wordt verwezen naar het vertrouwelijke karakter van de procedures, de werkzaamheden of de procedurele handelingen van een overheidsinstantie [14].

45. Om tot een uniforme uitlegging te komen van de betrokken bepaling in het Verdrag van Aarhus en in de handelingen die dit verdrag in Unierecht omzetten, moet rekening worden gehouden met de context en de doelstelling van deze handelingen. [15]

46. Het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4 beogen een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie te garanderen door te bepalen dat het recht op toegang de regel is en door de mogelijkheid tot weigering te beperken tot bepaalde welomschreven gevallen. [16] Deze handelingen bevatten het beginsel dat de gronden voor weigering van toegang restrictief moeten worden uitgelegd. [17]

11 — Zie in deze zin, met betrekking tot richtlijn 2003/4, arresten van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 40), en van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 37).

12 — Artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/4 gebruikt een soortgelijke term, namelijk „vertrouwelijk karakter” van de handelingen.

13 — Met name de Duitse (*Beratungen von Behörden*), de Franse (*délibérations des autorités publiques*) en de Italiaanse taalversie (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — Met name de Engelse versie (*proceedings of public authorities*), de Litouwse versie ([*valdžios institucijų]procesinių veiksmų konfidencialumas*), de Nederlandse versie (handelingen van overheidsinstanties) en de Poolse versie (*poufność działań organów władzy publicznej*). De Spaanse tekst van richtlijn 2003/4 (*procedimientos de las autoridades públicas*) wijkt af van de officiële vertaling van het verdrag (*deliberaciones de las autoridades públicas*).

15 — In het Unierecht moet, wanneer er verschillen bestaan tussen de taalversies, bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de betrokken regeling. Zie met name arrest van 9 april 2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, punt 27).

16 — Zie overweging 16 van richtlijn 2003/4.

17 — Artikel 4, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4.

47. Gelet op deze doelstelling kan het begrip „handelingen van overheidsinstanties" volgens mij niet aldus worden uitgelegd dat het betrekking heeft op de volledige procedure voor een overheidsinstantie. Op basis van een dergelijke, te ruime uitlegging kan de draagwijdte van de betrokken weigeringsgrond niet worden afgebakend, noch restrictief worden uitgelegd.

48. De keuze van een engere uitlegging van het begrip „handelingen", zoals met name voortvloeit uit de Franse taalversie van het Verdrag van Aarhus, wordt volgens mij bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis.

49. Een vergelijkbare bepaling was reeds opgenomen in artikel 3, lid 2, eerste alinea, eerste streepje, van richtlijn 90/313/EEG [18], die model heeft gestaan bij de voorbereiding van het Verdrag van Aarhus. De Franse taalversie van richtlijn 90/313 gebruikt de term *„délibérations"* en deze term werd overgenomen in het Verdrag van Aarhus. De opstellers van dat verdrag hebben er dus voor gekozen deze term niet door een algemenere term te vervangen.

50. Volgens mij vindt een enge lezing van de betrokken weigeringsgrond, namelijk beperkt tot de „interne" handelingen van een overheidsinstantie, ook steun in de analyse in de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus [19], die een voor de uitlegging van dit verdrag relevante, zij het niet verbindende schriftelijke toelichting vormt. [20]

51. Bijgevolg ben ik van mening dat het begrip „handelingen" aldus moet worden verstaan dat het enkel betrekking heeft op het stadium van de beraadslaging binnen de besluitvormingsprocedures, zoals de bewoordingen van de Franse taalversie van het verdrag en de Duitse, de Franse en de Italiaanse taalversie van richtlijn 2003/4 suggereren.

52. In dit verband merk ik op dat het Hof in de zaak die tot het arrest Flachglas Torgau heeft geleid, reeds gelegenheid heeft gehad om artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/4 uit te leggen, zij het vanuit een ander oogpunt. [21]

53. Bij de uitlegging van de voorwaarde dat de vertrouwelijkheid van de handelingen van een overheidsinstantie „bij wet is voorzien", heeft het Hof geoordeeld dat deze voorwaarde met name vereist dat het nationale recht duidelijk de draagwijdte van het begrip „handelingen" van artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/4 aangeeft, welk begrip „naar het eindstadium van de besluitvorming van de overheidsinstanties verwijst". [22]

54. Ook al heeft het Hof zich in dat arrest niet uitdrukkelijk uitgesproken over de draagwijdte van het begrip „handelingen", kan er volgens mij uit worden afgeleid dat dit begrip duidelijk moet worden afgebakend en niet betrekking kan hebben op de volledige procedure voor een overheidsinstantie.

18 — Richtlijn van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB 1990, L 158, blz. 56).

19 — Zie Stec, S., e.a., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Verenigde Naties, New York, Genève, 2000, blz. 81. Volgens deze gids „geeft het Verdrag van Aarhus geen definitie van het begrip ‚handelen van overheidsinstanties', maar een mogelijke uitlegging is dat het kan gaan om handelingen die betrekking hebben op interne werkzaamheden van een overheidsinstantie, en niet om handelingen van overheidsinstanties die inhoudelijk betrekking hebben op aangelegenheden die tot hun bevoegdheidsgebied behoren" (blz. 74 van de Franse taalversie) („*The Convention does not define ‚proceedings of public authorities' but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence*"). Hetzelfde standpunt wordt verwoord in de tweede druk van de leidraad (blz. 86 van de Engelse taalversie). Het document kan worden geraadpleegd op de website: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 38).

21 — Arrest van 14 februari 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 63).

55. In haar conclusie in dezelfde zaak heeft advocaat-generaal Sharpston weliswaar benadrukt dat er verschillen bestaan tussen de taalversies, maar erop gewezen dat het begrip „handelingen van overheidsinstanties" moet worden beperkt tot uitingen en discussies over beleidsopties in de context van besluitvormingsprocedures.[23] Zij heeft aldus de restrictieve benadering van de Commissie in die zaak gevolgd, een benadering die steunt op de Franse en de Duitse taalversie van richtlijn 2003/4.[24]

56. In een uitspraak na het arrest Flachglas Torgau[25], waarop rekwirante zich beroept, heeft het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) de betrokken weigeringsgrond aldus uitgelegd dat hij beperkt is tot het beraadslagingsproces als zodanig, dit wil zeggen het eigenlijke denkproces, met uitsluiting van de feitelijke grondslag van de genomen beslissingen, die slechts beschermd is wanneer er duidelijke conclusies uit kunnen worden getrokken over dit beraadslagingsproces.[26]

57. In casu geef ik het Hof in overweging in wezen dezelfde uitlegging te geven. Een dergelijke benadering maakt het mogelijk te zorgen voor coherentie bij de toepassing van dezelfde weigeringsgrond, die op grond van het Verdrag van Aarhus voor zowel de lidstaten als de instellingen van de Unie geldt.

58. Weliswaar is het niet uitgesloten dat de Uniewetgever bij de uitvoering van een juridisch begrip dat tot een internationale verbintenis behoort, rekening houdt met de bijzonderheden van de werking van de Unie, die kan verschillen van de werking van een lidstaat.[27] In casu zie ik echter niet hoe dergelijke bijzonderheden een andere uitlegging van het begrip „handelingen" kunnen rechtvaardigen, dan die welke voortvloeit uit richtlijn 2003/4.

59. Zoals ik reeds heb opgemerkt, moet artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, worden uitgelegd in overeenstemming met artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus.

60. De uitzondering in verband met de verzoeken om toegang tot informatie waarin deze bepalingen van het Unierecht voorzien, moet bijgevolg worden opgevat als betrekking te hebben op het vertrouwelijke karakter van „handelingen van overheidsinstanties" en informatie te omvatten waarvan de openbaarmaking het vertrouwelijke karakter van het beraadslagingsproces in het kader van besluitvormingsprocedures kan aantasten. Een dergelijke enge uitlegging sluit volgens rekwirante a priori informatie uit die enkel de feitelijke grondslag van het besluitvormingsproces vormt.

61. Ik ben mij bewust van het feit dat deze uitlegging afwijkt van de tekst van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, die verwijst naar elk „document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen".[28]

23 — Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punt 83).

24 — Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punt 81). In die zaak stelde de Duitse regering dat de term „handelingen" discussies tussen de betrokken diensten omvatte, maar niet de gegevens of statistieken die de basis voor dergelijke discussies en de daaruit voortvloeiende beslissingen hadden gevormd.

25 — Arrest van 14 februari 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Uitspraak van 2 augustus 2012, 7 C 7.12, punten 26 en 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

27 — Met name in verband met deze bijzonderheden heeft de Unie in een verklaring op grond van artikel 19 van het Verdrag van Aarhus aangegeven dat „de communautaire instellingen het Verdrag van Aarhus zullen toepassen in het kader van hun bestaande en toekomstige regelgeving inzake toegang tot documenten en andere relevante voorschriften van het gemeenschapsrecht op het door dat verdrag bestreken gebied". Zie ook arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punten 40 en 41).

28 — De tweede alinea van hetzelfde lid, die in casu niet wordt ingeroepen, heeft betrekking op de toegang tot een „document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling".

62. Dat komt doordat de Uniewetgever bij de uitvoering van het Verdrag van Aarhus ten aanzien van de instellingen van de Unie door middel van verordening nr. 1367/2006 ervoor gekozen heeft de weigeringsgronden die in dit verdrag worden vermeld, niet om te zetten, maar te verwijzen naar verordening nr. 1049/2001, die niet dezelfde terminologie gebruikt. [29]

– Analyse van de vaststellingen van het Gerecht

63. De door rekwirante geformuleerde kritiek heeft enerzijds betrekking op de punten 80 tot en met 82, en anderzijds op de punten 87 tot en met 89 van het bestreden arrest.

64. In de punten 79 tot en met 85 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het argument van rekwirante onderzocht, dat de transparantie en de inspraak de mogelijkheid veronderstellen kritiek te uiten op en vragen te stellen over de juistheid van gegevens, zodat het risico van dergelijke kritiek geen grond voor weigering van toegang tot informatie kan vormen (punt 79 van het bestreden arrest).

65. Het Gerecht heeft hierop op basis van de rechtspraak met betrekking tot artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 [30] geantwoord dat de betrokken administratieve procedure een grotere bescherming verdiende aangezien de toegang tot de erop betrekking hebbende informatie het voor de belanghebbende mogelijk maakt de procedure te proberen te beïnvloeden, en dat deze administratieve procedures derhalve dienden te worden beschermd tegen externe druk zodat geen afbreuk werd gedaan aan het ongestoorde verloop van de beraadslagingen (punten 80 en 81 van het bestreden arrest).

66. Deze juridische argumentatie, volkomen juist op het gebied van de controle op concentraties van ondernemingen die aan de orde was in het door het Gerecht aangehaalde arrest Suède/MyTravel en Commissie [31], kan niet zonder meer worden toegepast op het gebied van de toegang tot milieu-informatie.

67. Zoals rekwirante terecht opmerkt, is juist de doelstelling van het Verdrag van Aarhus en van de wetgevingshandelingen die dit verdrag ten uitvoer leggen in het Unierecht, een grotere transparantie te garanderen in het bestuur en het publiek toegang te verlenen tot informatie inzake milieuaangelegenheden om het de mogelijkheid te geven zijn bezorgdheden uit te drukken. [32]

68. In het door het Verdrag van Aarhus bestreken gebied kan de mogelijkheid om kritiek te uiten en te proberen het besluitvormingsproces te beïnvloeden, dus niet door het bestuur worden ingeroepen als grond voor weigering van toegang tot informatie.

69. Daaruit volgt dat het Gerecht, nadat het had vastgesteld dat de gevraagde informatie tot de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus en verordening nr. 1367/2006 behoorde, zich niet, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, kon baseren op de aan een ander activiteitengebied van de Unie ontleende overweging dat de bestuurlijke activiteit van de Commissie evenals gerechtelijke procedures [33] moet worden beschermd om het ongestoorde verloop van de beraadslagingen te garanderen (punt 81 van het bestreden arrest).

29 — Sommige auteurs hebben ten tijde van de omzetting van het Verdrag van Aarhus opgemerkt dat verordening nr. 1049/2001 onderdelen bevatte die niet in overeenstemming zijn met dat verdrag. Zie Krämer, L., „Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4", *College of Europe Research Papers*, 5/2003, blz. 28.

30 — Arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punten 86 en 87), en conclusie van advocaat-generaal Kokott in die zaak (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punten 65-67).

31 — Arrest van 21 juli 2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Zie overweging 9 van de considerans van het Verdrag van Aarhus, overweging 1 van richtlijn 2003/4 en overweging 2 van verordening nr. 1367/2006.

33 — In de door het Gerecht aangehaalde conclusie heeft advocaat-generaal Kokott bepleit dat bestuurlijke procedures, juist op het gebied van de controle op concentraties, op dezelfde wijze tegen externe druk moeten worden beschermd als de gerechtelijke procedures. Zie conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punten 65-67).

70. Bovendien kan ook de door het Gerecht in punt 82 van het bestreden arrest genoemde grond dat de bestuurlijke activiteit geen even ruime toegang tot informatie vereist als de wetgevende activiteit, niet worden toegepast op het gebied waarop het Verdrag van Aarhus betrekking heeft. Dit verdrag beoogt immers hoofdzakelijk de transparantie in de context van de bestuurlijke activiteit te vergroten, terwijl het optreden in een wetgevende hoedanigheid is uitgesloten van de werkingssfeer ervan. [34]

71. De overwegingen in de punten 80 tot en met 82 van het bestreden arrest zijn dus onverenigbaar met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus en van verordening nr. 1367/2006 en schenden het beginsel van de restrictieve uitlegging van de gronden voor weigering van toegang tot informatie van artikel 4, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus en van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

72. Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 86 tot en met 89 van het bestreden arrest het argument van rekwirante onderzocht, dat de gevraagde informatie niet tot de werkingssfeer van de ingeroepen weigeringsgrond behoort aangezien zij niet kan worden geacht tot het besluitvormingsproces zelf te behoren, maar enkel betrekking heeft op de feitelijke grondslag van dat proces (punt 86 van het bestreden arrest).

73. In dit verband heeft het Gerecht onder verwijzing naar artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 erop gewezen dat een instelling de toegang kan weigeren tot een document „dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover deze instelling nog geen besluit heeft genomen", en dat het gebruik van deze uitdrukking het volgens hem mogelijk maakte deze bepaling toe te passen op documenten die rechtstreeks verband houden met aangelegenheden die in het besluitvormingsproces worden behandeld (punten 87 en 88 van het bestreden arrest).

74. Naar het oordeel van het Gerecht was dit bij de litigieuze informatie het geval, aangezien zij betrekking had op gegevens die de lidstaten overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 2003/87 en artikel 15 van besluit 2011/278/EU aan de Commissie moesten meedelen voor de berekening van de kosteloze broeikasgasemissierechten. [35] Deze informatie hield dus „rechtstreeks verband met de aangelegenheid die aan de orde was in het besluitvormingsproces" en had dus „betrekking op een aangelegenheid waarover deze instelling nog geen besluit heeft genomen" (punten 89 en 90 van het bestreden arrest).

75. Ik merk op dat het Gerecht in zijn redenering geen rekening houdt met het feit dat de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering voor verzoeken om toegang tot documenten, binnen het door het Verdrag van Aarhus en verordening nr. 1367/2006 bestreken gebied, restrictief en in het licht van de limitatieve lijst van weigeringsgronden van dit verdrag moet worden uitgelegd.

76. Volgens artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus kan een verzoek om toegang tot milieu-informatie worden geweigerd in geval van aantasting van „de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht". Deze weigeringsgrond moet volgens mij aldus worden begrepen dat hij betrekking heeft op het beraadslagingsproces van besluitvormingsprocedures en niet op een administratieve procedure in haar geheel. [36]

34 — Ook al heeft de Uniewetgever ervoor gekozen de regeling van het verdrag uit te breiden tot de wetgevende activiteit van de Unie. Zie artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus en overweging 7 van verordening nr. 1367/2006.

35 — Besluit van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG (PB 2011, L 130, blz. 1).

36 — Zie punt 60 van deze conclusie.

77. Gelet op deze in het Verdrag van Aarhus bepaalde weigeringsgrond is de uitlegging die het Gerecht in de punten 87 tot en met 90 van het bestreden arrest geeft aan artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te ruim, want deze omvat potentieel elk document dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover een overheidsinstantie nog geen besluit heeft genomen. [37]

78. Het Gerecht heeft aldus het in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 bepaalde beginsel van restrictieve uitlegging van de weigeringsgronden, alsook de verplichting van een met het Verdrag van Aarhus conforme uitlegging miskend. [38]

Voorlopige conclusie

79. Om bovenstaande redenen ben ik van mening dat het Gerecht zich in de punten 80 tot en met 90 van het bestreden arrest heeft gebaseerd op een verkeerde uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

80. Het bestreden arrest moet volgens mij dan ook worden vernietigd zonder dat het tweede middel van de hogere voorziening behoeft te worden onderzocht.

Gevolgen van de vernietiging van het bestreden arrest

81. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van het bestreden arrest van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

82. Deze voorwaarde is volgens mij in casu vervuld.

83. Rekwirante heeft haar verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit voor het Gerecht in wezen op twee middelen gebaseerd, waarvan het eerste ontleend was aan schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

84. Uit de punten 76 tot en met 78 van deze conclusie blijkt dat dit middel gegrond moet worden verklaard.

85. Zoals rekwirante in haar in eerste aanleg neergelegde verzoekschrift en aangepaste verzoekschrift terecht opmerkt, heeft de Commissie artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1 van verordening nr. 1367/2006, miskend door te stellen dat de gevraagde informatie onder de weigeringsgrond viel inzake het risico van een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces van de Commissie.

86. Aangezien het een verzoek om toegang tot milieu-informatie betreft in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006, wat tussen partijen vaststaat, moet deze weigeringsgrond in het licht van artikel 4, lid 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus aldus worden begrepen, dat hij als doel heeft het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen van een overheidsinstantie te beschermen.

37 — Ik merk op dat het Gerecht in de recentste rechtspraak inzake toegang tot milieu-informatie een duidelijk striktere uitlegging heeft gegeven aan deze bepaling van verordening nr. 1049/2001. Zie arrest van 20 september 2016, PAN Europe/Commissie (T-51/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:519, punten 30-37).

38 — Zie punt 39 van deze conclusie.

87. In casu heeft de Commissie echter niet aangetoond hoe de toegang tot informatie die gewoon de feitelijke grondslag van haar toekomstige beslissing vormde, namelijk de gegevens die zij had ontvangen van de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 2003/87 en artikel 15 van besluit 2011/278 en die zij nodig had om de kosteloze broeikasgasemissierechten te berekenen, het beraadslagingsproces met betrekking tot de vaststelling van dit besluit kon ondermijnen.

88. De redenering van de Commissie in het litigieuze besluit dat volledige mededeling van deze informatie het publiek de kans zou geven vragen te stellen over of kritiek te uiten op de door de lidstaten meegedeelde informatie, wat het besluitvormingsproces zou kunnen beïnvloeden en vertragen en de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten zou kunnen schaden, is niet ter zake dienend gelet op doelstelling van zowel verordening nr. 1367/2006 als het Verdrag van Aarhus, namelijk het vergroten van de transparantie van de bestuurlijke activiteit in milieuaangelegenheden.

89. Bovendien wordt in het litigieuze besluit in strijd met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 niet vermeld of de gevraagde informatie betrekking heeft op de uitstoot in het milieu, en houdt het geen rekening met het openbaar belang bij de openbaarmaking. [39]

90. Wat het openbaar belang betreft, merk ik op dat een van de doelstellingen van het recht op toegang tot milieu-informatie is het publiek bewust te maken van de milieuproblematiek en de mogelijkheid te geven zijn bezorgdheid tot uiting te brengen. Zoals rekwirante in repliek in eerste aanleg terecht opmerkt, kunnen eventuele uit het publiek afkomstige aanwijzingen voor mogelijke fouten in de gegevens van de lidstaten de Commissie in staat stellen haar in artikel 15, lid 1, van besluit 2011/278 omschreven taak beter te vervullen.

91. Tot slot heeft het mijns inziens geen belang dat het verzoek om toegang in casu uitgaat van een onderneming die zelf begunstigde is van de regeling van de kosteloze rechten. Het recht op toegang tot milieu-informatie wordt gegarandeerd aan elke natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat hij een belang hoeft aan te voeren. [40] De eventuele aanwezigheid van een dergelijk belang is dus niet relevant. Bovendien, ook al heeft rekwirante als begunstigde van de rechten een bijzonder belang bij het feit dat de informatie die wordt gebruikt voor het berekenen van de rechten, correct is, is het niet uitgesloten dat dit belang samenvalt met het openbaar belang, dat de Commissie beslissingen inzake het milieu op basis van correcte en actuele informatie neemt.

92. Bijgevolg moet het eerste middel van het beroep gegrond worden verklaard en moet het litigieuze besluit nietig worden verklaard zonder dat het tweede middel van het verzoekschrift in eerste aanleg, ontleend aan schending van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, behoeft te worden onderzocht.

93. In elk geval vormt deze laatste bepaling in casu geen echt autonome weigeringsgrond, die de handhaving van het bestreden besluit kan rechtvaardigen. De Duitse Bondsrepubliek heeft haar verzet ex artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 immers eveneens gemotiveerd met de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening genoemde bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie (punt 127 van het bestreden arrest).

39 — Zie in een vergelijkbare context met betrekking tot de toegang tot informatie over de verkoop van broeikasgasemissierechten, conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punten 69-74). Ik merk op dat artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 de mogelijkheid uitsluit zich te beroepen op de weigeringsgrond met betrekking tot het vertrouwelijke karakter van de handelingen van overheidsinstanties wanneer het verzoek om toegang betrekking heeft op informatie over emissies. Ook al bevat verordening nr. 1367/2006 deze beperking niet, betwijfel ik of de Commissie zich in dat geval met succes op deze grond zou kunnen beroepen, gelet op het feit dat de lidstaten niet over een dergelijke mogelijkheid beschikken.

40 — Overweging 8 van richtlijn 2003/4. Zie arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 36), en van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punt 56).

Conclusie

94. Gelet op het een en ander geef ik het Hof in overweging:

„– het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 11 december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (T-476/12, niet gepubliceerd EU:T:2014:1059) te vernietigen;

– het besluit van de Commissie van 17 januari 2013 (GestDem 3273/2012) tot gedeeltelijke afwijzing van een verzoek om toegang tot een document dat de Commissie van de Bondsrepubliek Duitsland had ontvangen in het kader van de procedure van toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG, nietig te verklaren en

– de Europese Commissie te verwijzen in de kosten van beide instanties."