Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

13. Juli 2017*

„Rechtsmittel – Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Ausnahmen vom Recht auf Zugang – Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 – Schutz des Entscheidungsprozesses der Organe – Umwelt – Übereinkommen von Aarhus – Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 – Art. 6 Abs. 1 – Öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Umweltinformationen – Von den deutschen Behörden an die Europäische Kommission übermittelte Informationen über die im deutschen Hoheitsgebiet gelegenen Anlagen, die von den Rechtsvorschriften der Union zum System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten betroffen sind – Teilweise Versagung des Zugangs“

In der Rechtssache C-60/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 11. Februar 2015,

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH mit Sitz in Stolberg (Deutschland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte S. Altenschmidt und P.-A. Schütter,

Rechtsmittelführerin,

andere Partei des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch H. Krämer, F. Clotuche-Duvieusart und P. Mihaylova als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. L. da Cruz Vilaça, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs A. Tizzano (Berichterstatter) sowie der Richter A. Borg Barthet, E. Levits und F. Biltgen,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Juli 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Oktober 2016

* Verfahrenssprache: Deutsch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (im Folgenden: Saint-Gobain) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 11. Dezember 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (T-476/12, nicht veröffentlicht, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2014:1059), mit dem ihre Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 17. Januar 2013 abgewiesen wurde, durch die der vollständige Zugang zu dem von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2011, L 130, S. 1) an die Kommission übermittelten Verzeichnis verweigert wurde, soweit dieses Dokument Informationen über bestimmte im deutschen Hoheitsgebiet gelegene Anlagen von Saint-Gobain enthält, die die vorläufigen Zuteilungen sowie die Aktivitäten und Kapazitätsniveaus in Bezug auf den Ausstoß von Kohlendioxyd (CO_2) für die Jahre 2005 bis 2010, die Effizienz der Anlagen und die vorläufig zugeteilten jährlichen Emissionszertifikate für die Jahre 2013 bis 2020 betreffen (im Folgenden: streitige Entscheidung).

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

2 In Art. 4 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus), heißt es:

„(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen …; dies geschieht

a) ohne Nachweis eines Interesses;

…

(4) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;

…

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.

…“

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 1, 2, 4, 6 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) lauten wie folgt:

„(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

…

(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

…

(6) Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.

…

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen."

4 Art. 1 („Zweck") der Verordnung lautet:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe' genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen … und

c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern."

5 Art. 2 („Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich“) der Verordnung bestimmt in seinem Abs. 3:

„Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.“

6 In Art. 4 („Ausnahmeregelung“) der Verordnung heißt es:

„…

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

— der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,

— …

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

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

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

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

…“

7 Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26) bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;

…“

8 Im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. 2006, L 264, S. 13) heißt es:

„Im sechsten Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft … wird betont, wie wichtig es ist, angemessene Umweltinformation[en] bereitzustellen und effektive Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in diesem Bereich vorzusehen, um dadurch die Entscheidungsverfahren nachvollziehbarer und transparenter zu machen, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Umweltbelange zu schärfen und eine stärkere Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen zu gewinnen. Ferner werden – wie in den vorausgegangen Umweltaktionsprogrammen … – eine wirksamere Umsetzung und Anwendung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften, einschließlich der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Ahndung von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht, gefördert."

9 Art. 1 dieser Verordnung lautet:

„(1) Ziel dieser Verordnung ist es, durch Festlegung von Vorschriften zur Anwendung der Bestimmungen des [Übereinkommens von Aarhus] auf die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zur Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen beizutragen, und zwar insbesondere indem

a) das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft eingegangen sind oder von diesen erstellt wurden und sich in ihrem Besitz befinden, gewährleistet wird und die grundlegenden Bedingungen und praktischen Modalitäten für die Ausübung dieses Rechts festgelegt werden;

b) sichergestellt wird, dass Umweltinformationen zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um ihre möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung zu erreichen. Zu diesem Zweck wird die Verwendung insbesondere der Computertelekommunikation und/oder sonstiger elektronischer Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind;

c) eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen ermöglicht wird;

d) in Umweltangelegenheiten der Zugang zu Gerichten auf Gemeinschaftsebene zu den in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen gewährt wird.

(2) Bei der Anwendung dieser Verordnung bemühen sich die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, der Öffentlichkeit Unterstützung und Orientierungshilfe für den Zugang zu Informationen, für die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu geben."

10 In Art. 2 Abs. 1 dieser Verordnung heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

d) ‚Umweltinformationen' sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über:

…

iii) Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf die unter den Ziffern i und ii genannten Bestandteile und Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Bestandteile;

…“

11 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung lautet:

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

12 Art. 6 („Anwendung von Ausnahmeregelungen bei Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen“) der Verordnung Nr. 1367/2006 bestimmt in seinem Abs. 1:

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

13 Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 lautet:

„Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG unterbreitet jeder Mitgliedstaat der Kommission bis 30. September 2011 ein Verzeichnis der unter die Richtlinie 2003/87/EG fallenden Anlagen in seinem Hoheitsgebiet, einschließlich der gemäß Artikel 5 bestimmten Anlagen; er verwendet dazu eine von der Kommission zur Verfügung gestellte elektronische Vorlage.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

14 Saint-Gobain, ein auf dem weltweiten Glasmarkt tätiges Unternehmen, betreibt Anlagen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG des Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) fallen.

15 Unter Berufung auf den Beschluss 2011/278 beantragte Saint-Gobain bei den zuständigen deutschen Behörden die Zuteilung von kostenlosen Emissionsberechtigungen für die dritte Handelsperiode im Rahmen des von dieser Richtlinie geschaffenen Systems für den Handel mit Emissionszertifikaten, d. h. für die Jahre 2013 bis 2020.

16 Dieser Beschluss sieht im Wesentlichen vor, dass die Mitgliedstaaten die vorläufige Anzahl der jeder Bestandsanlage kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate auf der Grundlage der von der Europäischen Kommission bestimmten Referenzwerte berechnen. Der Beschluss bestimmt insbesondere in seinem Art. 15 Abs. 1, dass die Ergebnisse dieser Berechnungen in das Verzeichnis der im Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen eingetragen werden, wobei jeder Mitgliedstaat dieses Verzeichnis der Kommission zur Überprüfung übermittelt.

17 Mit Schreiben vom 3. Juli 2012 beantragte Saint-Gobain auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Verordnung Nr. 1367/2006 bei der Kommission Zugang zu der von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 an die Kommission übermittelten Excel-Tabelle. Diese enthält Informationen über bestimmte Anlagen von Saint-Gobain im deutschen Hoheitsgebiet. Saint-Gobain beantragte insbesondere Zugang zu den Daten, die hinsichtlich der „installierten Anfangskapazitäten" für jeden Anlagenteil übermittelt worden waren, und zu der für jeden Anlagenteil berechneten vorläufigen jährlichen Zahl der für die Jahre 2013 bis 2020 kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate.

18 Mit Schreiben vom 23. Juli 2012 lehnte die Generaldirektion Klimapolitik der Kommission diesen Antrag ab und stützte sich hierbei auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001.

19 In der Folge veröffentlichten die deutschen Behörden das Verzeichnis der betroffenen Anlagen und die vorläufig je Anlage zugeteilten jährlichen Emissionszertifikate.

20 Am 7. August 2012 stellte Saint-Gobain einen Zweitantrag auf Zugang zu den Dokumenten im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001.

21 Mit Schreiben vom 4. September 2012 verlängerte die Kommission die Beantwortungsfrist um 15 Arbeitstage, d. h. bis zum 25. September 2012.

22 Mit Schreiben vom 25. September 2012 teilte die Kommission Saint-Gobain jedoch mit, dass sie ihr innerhalb der festgesetzten Frist keinen endgültigen Bescheid übermitteln könne, da die deutschen Behörden, die als Verfasser der begehrten Informationen konsultiert worden seien, noch keine Antwort gesendet hätten.

23 Am 28. September 2012 forderte Saint-Gobain die Kommission auf, bis zum 15. Oktober 2012 über ihren Zweitantrag zu entscheiden.

24 Am 17. Januar 2013 gewährte die Kommission mit der streitigen Entscheidung teilweisen Zugang zu den begehrten Informationen, nämlich zu den von den deutschen Behörden veröffentlichten Informationen sowie zu nicht wesentlichen Informationen in der Excel-Tabelle, und verweigerte den Zugang zu den übrigen Informationen.

25 Die Kommission stützte ihren ablehnenden Bescheid auf Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001, da sie der Ansicht war, dass die vollständige Verbreitung der begehrten Informationen ihren Entscheidungsprozess, der noch andauere und zahlreiche Anlagen in mehreren Mitgliedstaaten betreffe, ernstlich beeinträchtigen würde. Eine vollständige Mitteilung der genannten Informationen würde die Öffentlichkeit und insbesondere die betroffenen Unternehmen in die Lage versetzen, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen in Frage zu stellen oder anzuzweifeln, wodurch der Entscheidungsprozess beeinflusst werden könne. Solche Beeinflussungen könnten wiederum zu erheblichen Verzögerungen dieses Prozesses führen und den Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

26 Da die begehrten Informationen von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt worden waren, hielt die Kommission auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 Rücksprache mit diesem Mitgliedstaat, der ihrer Verbreitung widersprach. Der Mitgliedstaat begründete seinen Widerspruch – ebenso wie die Kommission – mit der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung vorgesehenen Ausnahme. Insbesondere machte er geltend, dass die Kommission noch nicht über die Informationen entschieden habe und dass es eine starke Erwartungshaltung gebe, rechtzeitig eine solche Entscheidung zu treffen. Die Kommission hielt diese Gründe *prima facie* für zutreffend.

27 In der streitigen Entscheidung stellte die Kommission fest, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der vollständigen Verbreitung der begehrten Informationen im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestehe, wobei sie darauf hinwies, dass die von Saint-Gobain in ihrem Antrag geltend gemachten Interessen rein privater Natur seien. Im vorliegenden Fall überwögen das Interesse an der Gewährleistung einer Beschlussfassung ohne Beeinflussung von außen und das Interesse an der Bewahrung einer Atmosphäre der Vertraulichkeit zwischen der Kommission und den deutschen Behörden. Ein bedeutender Teil der begehrten Informationen sei bereits von den deutschen Behörden veröffentlicht worden, und die Öffentlichkeit habe somit Zugang zu den wesentlichen Elementen des Vorhabens der Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gehabt.

28 Auch unter der Annahme, dass die von Saint-Gobain begehrten Informationen Umweltinformationen seien, enthalte Art. 6 der Verordnung Nr. 1367/2006, anders als bei den in Art. 4 Abs. 2 erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen, keine Bestimmung, mit der die Anwendung der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme ausgeschlossen werden könne.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

29 Am 31. Oktober 2012 erhob Saint-Gobain Klage auf Nichtigerklärung der stillschweigenden Entscheidungen der Kommission vom 4. und 25. September 2012. Nach Erlass der streitigen Entscheidung am 17. Januar 2013 beantragte Saint-Gobain, ihre Anträge anpassen zu dürfen. Das Gericht gab diesem Antrag statt und ging davon aus, dass die Klage nunmehr lediglich auf die Nichtigerklärung der letztgenannten Entscheidung gerichtet sei.

30 Mit dem angefochtenen Urteil wies das Gericht die beiden von Saint-Gobain geltend gemachten Klagegründe zurück und wies die Klage ab.

Anträge der Parteien

31 Saint-Gobain beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben und die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären;

— hilfsweise, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an das Gericht zurückzuverweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

32 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und Saint-Gobain die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

33 Saint-Gobain stützt ihr Rechtsmittel im Wesentlichen auf zwei Gründe. Mit dem ersten Grund, der aus zwei Teilen besteht, rügt sie eine fehlerhafte Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006, da das Gericht zum einen diese Bestimmungen weit ausgelegt habe und zum anderen im vorliegenden Fall verkannt habe, dass die Bekanntgabe der begehrten Umweltinformationen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse geboten sei. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund rügt Saint-Gobain eine fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001.

Vorbringen der Parteien

34 Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht Saint-Gobain geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es die Anforderungen der Verordnung Nr. 1367/2006, insbesondere ihres Art. 6 Abs. 1 Satz 2, hinsichtlich der Notwendigkeit verkannt habe, die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen – darunter insbesondere die Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1, die auf den Schutz des Entscheidungsprozesses der Organe abziele – bei der Versagung des Zugangs zu Umweltinformationen „eng“ auszulegen.

35 Das Gericht habe festgestellt, dass die Informationen, zu denen im vorliegenden Fall Zugang begehrt worden sei, „Umweltinformationen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1367/2006 darstellten. Wenn es um solche Informationen gehe, müssten die Unionsorgane die Vorgaben der Verordnung Nr. 1367/2006 beachten, die darauf abziele, Vorkehrungen zur Anwendung des Übereinkommens von Aarhus, das ein integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung sei und vom Gericht hätte berücksichtigt werden müssen, auf diese Organe zu treffen.

36 Dieses Übereinkommen enthalte jedoch keine generelle und mit Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vergleichbare Bestimmung, wonach der Zugang zu Umweltinformationen dann versagt werde, wenn ihre Verbreitung den Entscheidungsprozess der betreffenden Behörden ernstlich beeinträchtigen würde. Vielmehr könne nach Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens in einer Situation wie der des vorliegenden Falles ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nur dann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe dieser Informationen negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der „Beratungen von Behörden“ hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen sei.

37 Dieser Ablehnungsgrund sei außerdem mit dem in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 geregelten Ablehnungsgrund identisch. Mit ihr werde das Ziel verfolgt, das Übereinkommen von Aarhus in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten anzuwenden.

38 Daher sei – wie sich auch aus der nationalen deutschen Rechtsprechung ergebe – der in Rede stehende Ablehnungsgrund sowohl im Sinne der Verordnung Nr. 1049/2001 als auch im Sinne der Richtlinie 2003/4 dahin zu verstehen, dass er ausschließlich die auf eine Entscheidungsfindung bezogenen internen Beratungsvorgänge erfasse, nicht aber der Beratung vorgelagerte Umstände wie etwa die Daten, die ihr als Grundlage dienten.

39 Das Gericht habe hingegen die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung vorgesehene Ausnahme weit ausgelegt. Es habe nämlich die Auffassung vertreten, die Ablehnung des Zugangs zu den begehrten Informationen sei im vorliegenden Fall gerechtfertigt, um Beeinflussungen von außen zu vermeiden, die den normalen Ablauf des laufenden Entscheidungsprozesses insbesondere dadurch stören könnten, dass sie erhebliche Verzögerungen im Prozess der Überprüfung der im Rahmen des fraglichen Verfahrens an die Kommission übermittelten Informationen hervorriefen, und zu Unstimmigkeiten mit den die genannten Informationen übermittelnden Mitgliedstaaten führten, die sich nachteilig auf den Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten auswirken könnten.

40 Die bloße Möglichkeit, dass es durch die Bekanntgabe von Umweltinformationen wie den im vorliegenden Fall in Rede stehenden zu Kritik komme, könne jedoch ihre Vertraulichkeit nicht rechtfertigen, da solche Kritik der Öffentlichkeit als Folge der Transparenz behördlicher Verfahren die gewünschte Konsequenz der betreffenden Regelung sei. Diese Kritik diene nämlich gerade den mit der Regelung verfolgten Zielen, zu denen insbesondere das Ziel gehöre, die Qualität von Entscheidungen im Umweltbereich auf der Grundlage von Informationen, die der Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterlägen, zu verbessern. Darüber hinaus sehe weder die Verordnung Nr. 1367/2006 noch die Richtlinie 2003/4 Gründe für die Ablehnung des Zugangs vor, die den Schutz der Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten beträfen.

41 Schließlich habe sich das Gericht in den Rn. 80 bis 82 und 87 des angefochtenen Urteils zu Unrecht mehrmals auf eine Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt, die nicht den Zugang zu Umweltinformationen im Rahmen eines laufenden Verwaltungsverfahrens der Kommission betreffe.

42 Die Kommission hält dem vorab die Einrede der Unzulässigkeit des ersten Rechtsmittelgrundes entgegen. Sollte dieser Rechtsmittelgrund so zu verstehen sein, dass mit ihm die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 1367/2006 im Hinblick auf die Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus in Frage gestellt werde, würde dadurch nämlich der vor dem Gericht verhandelte Streitgegenstand verändert. Sollte er so zu verstehen sein, dass mit ihm dem Gericht vorgeworfen werde, die Anforderung verkannt zu haben, die Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 im Licht des Begriffs der Beratungen von Behörden in Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus auszulegen, beruhe er auf einer Argumentation, die vor dem Gericht weder vorgetragen noch erörtert worden sei. Darüber hinaus würden in dem Rechtsmittelgrund die beanstandeten Punkte der Begründung des angefochtenen Urteils nicht genau bezeichnet.

43 In jedem Fall sei der erste Rechtsmittelgrund unbegründet. Erstens sei nämlich sowohl im Wortlaut von Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus als auch im Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 nicht von „internen Beratungen“ die Rede, sondern lediglich von „Beratungen“ der Behörden. Da alle Mitgliedstaaten ebenso wie die Union Parteien des Übereinkommens von Aarhus seien, sei jedoch davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2003/4 keine anderen materiellen Verpflichtungen auferlegen wolle als den Unionsorganen durch die Verordnungen Nr. 1049/2001 und Nr. 1367/2006.

44 Zweitens stelle eine Auslegung des Begriffs „Beratungen“, wonach er sich lediglich auf die internen Vorgänge einer Behörde beziehe, nur eine der nach den Angaben im „Leitfaden zur Anwendung des Übereinkommens von Aarhus“, den der Gerichtshof zur Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 heranziehen könne, möglichen Auslegungen dar.

45 Drittens stelle Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus – ebenso wie Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 – nicht auf den Inhalt des Dokuments ab, sondern auf die „negativen Auswirkungen“ seiner Bekanntgabe. Auch wenn ein Dokument nicht die internen Beratungen einer Behörde betreffe, sondern lediglich die Gesichtspunkte, die als Grundlage für ihre Entscheidung dienten, könne daher der Zugang zu diesem Dokument aufgrund von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert werden.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zur Zulässigkeit

46 Die Kommission stellt zunächst die Zulässigkeit des ersten Rechtsmittelgrundes in Abrede, falls er so zu verstehen sei, dass mit ihm die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1367/2006 mit den Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus in Frage gestellt werden solle.

47 Da jedoch Saint-Gobain in ihrer Erwiderung ausdrücklich bestätigt hat, dass sie mit dem betreffenden Rechtsmittelgrund die Gültigkeit dieser Verordnung nicht habe in Frage stellen wollen, was die Kommission in ihrer Gegenerwiderung zur Kenntnis genommen hat, ist über dieses Vorbringen der Kommission nicht mehr zu entscheiden.

48 Sodann macht die Kommission im Wesentlichen geltend, dass der erste Rechtsmittelgrund unzulässig sei, da er sich auf eine Argumentation stütze, die vor dem Gericht weder vorgetragen noch erörtert worden sei.

49 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 170 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs das Rechtsmittel den vor dem Gericht verhandelten Streitgegenstand nicht verändern kann.

50 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Befugnisse des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittels auf die Beurteilung der rechtlichen Entscheidung über das im ersten Rechtszug erörterte Vorbringen beschränkt. Eine Partei kann daher vor dem Gerichtshof nicht erstmals ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel vorbringen, das sie vor dem Gericht nicht vorgebracht hat, da ihr damit letztlich gestattet würde, den Gerichtshof, dessen Befugnisse bei Rechtsmitteln begrenzt sind, mit einem weiter reichenden Rechtsstreit zu befassen, als ihn das Gericht zu entscheiden hatte (Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. Juli 2016, Fapricela/Kommission, C-510/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:547, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Ein Argument, das im ersten Rechtszug nicht geltend gemacht wurde, kann jedoch dann nicht als ein neues, im Rechtsmittelverfahren unzulässiges Angriffs- oder Verteidigungsmittel angesehen werden, wenn es lediglich eine Erweiterung eines bereits vor dem Gericht geltend gemachten Arguments darstellt (Urteil vom 10. April 2014, Areva u. a./Kommission, C-247/11 P und C-253/11 P, EU:C:2014:257, Rn. 114 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Im vorliegenden Fall hat Saint-Gobain – wie der Generalanwalt in Nr. 31 seiner Schlussanträge ausgeführt hat – vor dem Gericht eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 gerügt und dazu ausgeführt, dass die Gründe für die Verweigerung des Zugangs eng ausgelegt werden müssten. Dabei hat Saint-Gobain ausdrücklich auf die Zielsetzung der Verordnung Nr. 1367/2006 Bezug genommen, die in der Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus bestehe.

53 Mit dem ersten Teil ihres ersten Rechtsmittelgrundes rügt Saint-Gobain, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es entschieden habe, dass die Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 sowohl auf die im Rahmen des Entscheidungsprozesses erstellten Dokumente anwendbar sei als auch auf die Dokumente, die mit den in diesem Prozess behandelten Fragen unmittelbar in Zusammenhang stünden. Diese Auslegung verstoße gegen Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 in Verbindung mit dem Übereinkommen von Aarhus, das durch die Verordnung Nr. 1367/2006 umgesetzt werden solle, und insbesondere mit Art. 4 Abs. 4 Buchst. a dieses Übereinkommens.

54 Zwar hat Saint-Gobain in ihrer Klageschrift Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus nicht ausdrücklich genannt. Gleichwohl hat sie vorgebracht, dass die von der Kommission vorgenommene Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht mit Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 im Einklang stehe.

55 Da mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes die Verletzung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt wird, stellt das Vorbringen von Saint-Gobain lediglich eine Erweiterung eines Arguments dar, das bereits im Rahmen eines Angriffs- und Verteidigungsmittels in der Klageschrift geltend gemacht worden war, und kann daher nicht als unzulässig angesehen werden.

56 Schließlich bringt die Kommission vor, dass im Rechtsmittel die beanstandeten Punkte des angefochtenen Urteils nicht genau bezeichnet würden.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die im Rahmen eines Rechtsmittels geltend gemachten Rechtsgründe und -argumente die angefochtenen Punkte der Begründung der Entscheidung des Gerichts genau bezeichnen müssen. Ein Rechtsmittel, das die beanstandeten Punkte des angefochtenen Urteils und den Rechtsfehler, den das Gericht begangen haben soll, nicht bezeichnet, ist unzulässig (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. September 2016, NIOC u. a./Rat, C-595/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:721, Rn. 95 und 96).

58 Im vorliegenden Fall zielt Saint-Gobain mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes jedoch ausdrücklich auf die Rn. 80 bis 82 und 87 des angefochtenen Urteils ab. Da sie dem Gericht vorwirft, das Übereinkommen von Aarhus bei seiner Auslegung von Art. 6 der Verordnung Nr. 1367/2006 nicht berücksichtigt zu haben, war es ihr zudem offensichtlich nicht möglich, genaue Punkte dieses Urteils zu bezeichnen. Folglich erfüllt das Rechtsmittel die Anforderungen von Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung.

59 Nach alledem ist die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

60 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 nach ihrem ersten Erwägungsgrund dem in Art. 1 Abs. 2 des EU-Vertrags, der durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt wurde, zum Ausdruck gekommenen Willen folgt, wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Nach dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 34).

61 Zu diesem Zweck soll die Verordnung Nr. 1049/2001 ausweislich ihres vierten Erwägungsgrundes und ihres Art. 1 der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Dieses Zugangsrecht unterliegt allerdings gewissen Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Insbesondere sieht die Verordnung Nr. 1049/2001 im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 Ausnahmen vor, wonach die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern können, durch dessen Verbreitung eines der mit diesem Artikel geschützten Interessen beeinträchtigt würde (Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission, C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 70 und 71 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Diese Ausnahmen sind aber, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden (Urteile vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, EU:C:2007:802, Rn. 66, sowie vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 75).

64 In Bezug auf Umweltinformationen, die sich im Besitz der Organe und Einrichtungen der Union befinden, wird mit der Verordnung Nr. 1367/2006 nach ihrem Art. 1 das Ziel verfolgt, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2016, Kommission/Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, Rn. 52).

65 Nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1367/2006 gilt die Verordnung Nr. 1049/2001 und insbesondere ihr Art. 4 zwar grundsätzlich für alle Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen der Union befinden. Art. 6 der Verordnung Nr. 1367/2006 fügt indes speziellere Regeln für Anträge hinzu, die den Zugang zu den Dokumenten teils begünstigen und teils einschränken (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 53).

66 Insbesondere ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006, dass namentlich bei der in Art. 4 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme der Grund für die Verweigerung eng auszulegen ist, unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe und eines etwaigen Bezugs der begehrten Informationen zu Emissionen in die Umwelt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 83).

67 Der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes ist im Licht dieser Bestimmungen und Grundsätze zu prüfen.

68 In den Rn. 79 bis 82 des angefochtenen Urteils hat das Gericht erstens ausgeführt, dass der im vorliegenden Fall in Rede stehende Entscheidungsprozess ein Verwaltungsverfahren zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten sei und dass dieses Verwaltungsverfahren zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch nicht abgeschlossen gewesen sei.

69 Zweitens verdiene das genannte Verwaltungsverfahren einen verstärkten Schutz. Es bestehe nämlich ein gesteigertes Risiko, dass der Zugang zu internen Dokumenten des betreffenden Verfahrens nachteilige Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess habe. Diese Informationen könnten von interessierten Parteien dazu verwendet werden, gezielt Einfluss zu nehmen, was insbesondere die Qualität der abschließenden Entscheidung beeinträchtigen könnte.

70 Drittens unterlägen Verwaltungsverfahren strengen Fristen, deren Einhaltung gefährdet wäre, wenn die Kommission sich während des Verfahrens mit Reaktionen auf ihre interne Kommunikation auseinandersetzen müsste.

71 Viertens sei bei der Verwaltungstätigkeit der Kommission kein so umfangreicher Zugang zu Dokumenten erforderlich wie bei der gesetzgeberischen Tätigkeit eines Unionsorgans, bei der der Zugang nach dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 umfassender sein solle.

72 Sodann hat das Gericht in den Rn. 86 bis 90 des angefochtenen Urteils das Vorbringen von Saint-Gobain zurückgewiesen, wonach sich die begehrten Informationen nicht auf die von der Kommission vorgenommene Überprüfung der von den Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 übermittelten Informationen erstreckten, sondern auf die der Kommission von den deutschen Behörden übermittelte Tabelle, und daher nicht als auf den eigentlichen Entscheidungsprozess bezogen angesehen werden könnten.

73 Um zu dieser Schlussfolgerung zu gelangen, ist das Gericht davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber mit der Verwendung des Ausdrucks „sich auf eine Angelegenheit bezieht“ den Umfang der Informationen, die von der Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst würden, nicht allein auf die Dokumente habe begrenzen wollen, die im Rahmen des fraglichen Entscheidungsprozesses erstellt worden seien, und dass die Verwendung dieses Ausdrucks es auch ermögliche, die Bestimmung auf Dokumente anzuwenden, die mit den im Entscheidungsprozess behandelten Fragen unmittelbar zusammenhingen.

74 Da die Informationen, zu denen Saint-Gobain Zugang beantragt habe, Informationen seien, die unmittelbar mit der im Rahmen des zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung laufenden Entscheidungsprozesses geprüften Frage zusammenhingen, hätten sie sich „auf eine Angelegenheit [bezogen], in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“.

75 Es ist festzustellen, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 durch die Verwechslung der Begriffe „Entscheidungsprozess“ und „Verwaltungsverfahren“ darauf hinausläuft, den Anwendungsbereich der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme vom Recht auf Zugang so weit auszudehnen, dass ein Unionsorgan den

Zugang zu allen in seinem Besitz befindlichen Dokumenten, einschließlich denjenigen, die Umweltinformationen enthalten, verweigern kann, sofern das Dokument mit den Fragen in Zusammenhang steht, die im Rahmen eines bei diesem Organ anhängigen Verwaltungsverfahrens behandelt werden.

76 Der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Begriff des Entscheidungsprozesses ist jedoch dahin zu verstehen, dass er sich auf die Beschlussfassung bezieht, ohne das gesamte Verwaltungsverfahren zu umfassen, das zu ihr geführt hat.

77 Diese Auslegung ergibt sich zunächst schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, in der von Dokumenten die Rede ist, die „sich auf eine Angelegenheit [beziehen], in der das [Unionsorgan] noch keinen Beschluss gefasst hat“.

78 Sodann erfüllt diese Auslegung die Anforderung, Art. 4 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 eng auszulegen. Diese Anforderung gilt umso mehr, wenn die Dokumente, deren Übermittlung beantragt wird, Umweltinformationen enthalten.

79 Hinsichtlich solcher Dokumente ist die genannte Auslegung auch angesichts des Zwecks der Verordnung Nr. 1367/2006 geboten, der nach ihrem Titel darin besteht, die Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus auf die Organe und Einrichtungen der Union anzuwenden.

80 Zwar heißt es in Art. 6 dieser Verordnung lediglich, dass die Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 eng auszulegen sei, ohne dass der Begriff „Entscheidungsprozess“ im Sinne dieser Bestimmung näher erläutert wird.

81 Allerdings bestimmt – wie der Generalanwalt in Nr. 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat – das Übereinkommen von Aarhus in seinem Art. 4 Abs. 4 Buchst. a, dass ein Antrag auf Informationen über die Umwelt abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe dieser Informationen negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist, und nicht etwa auf das gesamte den Beratungen der Behörden vorausgehende Verwaltungsverfahren.

82 In diesem Zusammenhang ist daher zunächst davon auszugehen, dass der vom Gericht in Rn. 79 des angefochtenen Urteils angeführte Umstand, wonach das fragliche Verwaltungsverfahren zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch nicht abgeschlossen gewesen sei, für sich genommen nicht zu belegen vermag, dass die Verbreitung der begehrten Dokumente den Entscheidungsprozess der Kommission ernstlich beeinträchtigt hätte.

83 Sodann muss entgegen den Ausführungen in Rn. 80 des angefochtenen Urteils, wonach das fragliche Verwaltungsverfahren einen verstärkten Schutz verdiene, in Wirklichkeit die Pflicht zur engen Auslegung der Ausnahme in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 Vorrang haben, worauf das Gericht selbst in Rn. 63 des angefochtenen Urteils zu Recht hingewiesen hat. Daher kann der bloße Verweis auf die Gefahr nachteiliger Auswirkungen durch den Zugang zu internen Dokumenten und dadurch, dass interessierte Parteien auf das Verfahren Einfluss nehmen könnten, nicht zum Nachweis dafür ausreichen, dass die Verbreitung der Dokumente den Entscheidungsprozess des betreffenden Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

84 Auch wenn es im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 als wichtig bezeichnet wird, effektive Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich vorzusehen, um dadurch die Entscheidungsverfahren nachvollziehbarer und transparenter zu machen, verlangt zudem diese Verordnung – entgegen der vom Gericht in Rn. 81 des angefochtenen Urteils vertretenen Auffassung – keineswegs, dass sich die Kommission im Anschluss an die Verbreitung von Dokumenten mit Umweltinformationen, die sich auf ein laufendes Verwaltungsverfahren beziehen und ihre interne Kommunikation betreffen, mit Reaktionen der

Öffentlichkeit auseinandersetzt. Unter diesen Umständen kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche Verbreitung die Einhaltung der Fristen für die Verwaltungsverfahren der Kommission gefährdet.

85 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungstätigkeit der Kommission, auch wenn bei ihr kein so umfangreicher Zugang zu Dokumenten erforderlich ist wie bei der gesetzgeberischen Tätigkeit eines Unionsorgans, keineswegs außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1049/2001 liegt, denn diese gilt nach ihrem Art. 2 Abs. 3 für alle Dokumente eines Organs, d. h. für Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 87 und 88 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Nach alledem ist festzustellen, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht in der nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 gebotenen engen Weise ausgelegt hat.

87 Da der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes begründet ist, ist das angefochtene Urteil aufzuheben, ohne dass der zweite Teil des ersten Rechtsmittelgrundes und der zweite Rechtsmittelgrund geprüft zu werden brauchen.

Zu den Konsequenzen der Aufhebung des angefochtenen Urteils

88 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann er im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen oder den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

89 Im vorliegenden Fall ist der Rechtsstreit, da er zur Entscheidung reif ist, vom Gerichtshof endgültig zu entscheiden.

90 In ihrer Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung hat Saint-Gobain zwei Klagegründe geltend gemacht. Mit dem ersten Klagegrund hat sie eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Buchst. d Ziff. iii und Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 gerügt.

91 Wie in den Rn. 25 bis 28 des vorliegenden Urteils ausgeführt, vertrat die Kommission in der streitigen Entscheidung die Auffassung, dass eine vollständige Mitteilung der in Rede stehenden Informationen die Öffentlichkeit und insbesondere die betroffenen Unternehmen in die Lage versetzen würde, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen in Frage zu stellen oder anzuzweifeln, wodurch der Entscheidungsprozess sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten beeinflusst werden könnte. Diese Beeinflussungen könnten wiederum zu erheblichen Verzögerungen des Entscheidungsprozesses führen und den Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ferner sah es die Kommission als maßgeblich an, dass sie noch nicht über die Informationen entschieden habe und dass es eine Erwartungshaltung gebe, rechtzeitig eine solche Entscheidung zu treffen. Zudem müsse im vorliegenden Fall gewährleistet werden, dass der fragliche Beschluss ohne jede Beeinflussung von außen gefasst werden könne und dass eine Atmosphäre der Vertraulichkeit zwischen der Kommission und den deutschen Behörden gewahrt werde.

92 Diese Erwägungen sind jedoch aus den in den Rn. 75 bis 81 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen nicht zum Nachweis dafür geeignet, dass die Verbreitung der Umweltinformationen den Entscheidungsprozess der Kommission im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 bei einer Betrachtung im Licht von Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 ernstlich beeinträchtigt hätte.

93 Daher ist dem ersten Klagegrund der Nichtigkeitsklage stattzugeben, und die streitige Entscheidung ist für nichtig zu erklären, ohne dass der zweite Klagegrund geprüft zu werden braucht.

Kosten

94 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

95 Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend den Anträgen von Saint-Gobain die dieser sowohl im ersten Rechtszug als auch im vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 11. Dezember 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (T-476/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:1059), wird aufgehoben.**

2. **Die Entscheidung der Kommission vom 17. Januar 2013, den vollständigen Zugang zu dem von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Art. 15 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates an die Kommission übermittelten Verzeichnis zu verweigern, soweit dieses Dokument Informationen über bestimmte im deutschen Hoheitsgebiet gelegene Anlagen der Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH enthält, die die vorläufigen Zuteilungen sowie die Aktivitäten und Kapazitätsniveaus in Bezug auf den Ausstoß von Kohlendioxyd (CO_2) für die Jahre 2005 bis 2010, die Effizienz der Anlagen und die vorläufig zugeteilten jährlichen Emissionszertifikate für die Jahre 2013 bis 2020 betreffen, wird für nichtig erklärt.**

3. **Die Europäische Kommission trägt die Kosten, die der Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH im ersten Rechtszug und im vorliegenden Rechtsmittelverfahren entstanden sind.**

Da Cruz Vilaça Tizzano Borg Barthet

Levits Biltgen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Juli 2017.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident der Fünfte Kammer
J. L. da Cruz Vilaça