URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

22. Januar 2004 *

In der Rechtssache C-353/01 P

Olli Mattila, vertreten durch Z. Sundström, asianajaja, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Rechtsmittelführer,

betreffend ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Fünfte Kammer) vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache T-204/99 (Mattila/Rat und Kommission, Slg. 2001, II-2265) wegen Aufhebung dieses Urteils,

andere Verfahrensbeteiligte:

Rat der Europäischen Union, vertreten durch J. Aussant und M. Breuer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

* Verfahrenssprache: Englisch.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Docksey und U. Wölker als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters C. Gulmann in Wahrnehmung der Aufgaben des Kammerpräsidenten, der Richter J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), J.-P. Puissochet und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 26. Februar 2003, in der Herr Mattila durch Z. Sundström und M. Kauppi, asianajaja, der Rat durch J. Aussant und die Kommission durch X. Lewis als Bevollmächtigten vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. Juli 2003,

folgendes

Urteil

1 Herr Mattila hat mit Rechtsmittelschrift, die am 14. September 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache T-204/99 (Mattila/Rat und Kommission, Slg. 2001, II-2265, im Folgenden: angefochtenes Urteil) eingelegt, mit dem das Gericht seine Klage abgewiesen hat, die in erster Linie auf Nichtigerklärung der Entscheidungen der Kommission und des Rates vom 5. bzw. 12. Juli 1999 gerichtet war, mit denen ihm der Zugang zu bestimmten Dokumenten verwehrt worden war (im Folgenden: streitige Entscheidungen).

Rechtlicher Rahmen

2 In dem angefochtenen Urteil wurde festgestellt:

„1 Der Rat und die Kommission billigten am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. L 340, S. 41; im Folgenden: Verhaltenskodex), durch den die Grundsätze für den Zugang zu den ihnen vorliegenden Dokumenten festgelegt werden sollen.

2 Der Verhaltenskodex stellt folgenden allgemeinen Grundsatz auf:

‚Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.'

3 Dokument im Sinne des Verhaltenskodex ist ‚unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz des Rates oder der Kommission befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen'.

4 Die Umstände, auf die sich ein Gemeinschaftsorgan zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten berufen kann, werden im Verhaltenskodex wie folgt aufgeführt:

‚Die Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in Bezug auf

— den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten);

...

Die Organe können ferner den Zugang verweigern, um den Schutz des Interesses des Organs in Bezug auf die Geheimhaltung seiner Beratungen zu gewährleisten.'

5 Darüber hinaus bestimmt der Verhaltenskodex:

‚Die Kommission und der Rat ergreifen vor dem 1. Januar 1994 jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung dieser Grundsätze.'

6 Zur Erfüllung dieser Verpflichtung erließ der Rat am 20. Dezember 1993 den Beschluss 93/731/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 43).

7 Artikel 4 des Beschlusses 93/731 enthält bezüglich der Umstände, auf die sich der Rat zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten berufen kann, die gleiche Regelung wie der Verhaltenskodex.

8 Die Kommission erließ, um die Erfüllung dieser Verpflichtung zu gewährleisten, am 8. Februar 1994 den Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58). Durch Artikel 1 dieses Beschlusses wurde der in seinem Anhang wiedergegebene Verhaltenskodex förmlich angenommen."

Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

3 Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt wurde in dem angefochtenen Urteil wie folgt zusammengefasst:

„9 Der Kläger wandte sich am 8. März 1999 über seinen Anwalt an die Generaldirektion ‚Außenbeziehungen: Europa und Neue Unabhängige Staaten, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Außendienst' der Kommission, um Zugang zu folgenden Dokumenten zu erhalten:

‚— Tagesordnung des Gemischten Ausschusses EU-Russland vom 17. Februar 1997, Sitzungsdokument Nr. 32 (Gruppe Osteuropa und Mittelasien);

— Russland, Vorbereitung des ersten Kooperationsrats im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens vom 8. Dezember 1997, mit Datum vom 14. November 1997 [IA.C.2.GS:jhp D(97) EU-RU 1001/98];

— Erster Kooperationsrat EU-Russische Föderation (Brüssel, 27. Januar 1998), mit Anmerkungen versehener Entwurf der Tagesordnung vom 9. Januar 1998. Dokument Nr. EU-RU 1001/98;

— Anlage zum Bericht über die Sitzung des Kooperationsausschusses EU-Russland vom 7. April 1998. Sitzungsdokument Nr. 23/98 (Gruppe Osteuropa und Mittelasien);

— Mit Anmerkungen versehene Tagesordnung der Sitzung des Kooperationsausschusses EU-Russland vom 20. April 1998, Sitzungsdokument Nr. 35/98 (Gruppe Osteuropa und Mittelasien)'.

10 Mit Schreiben vom selben Tag, das dem Rat am 12. März 1999 zuging, beantragte der Kläger beim Rat Zugang zu folgenden Dokumenten:

‚— Ergebnisse der Arbeiten der Gruppe Osteuropa und Mittelasien vom 23. September 1997, vorläufige Dokumenten-Nr. 10188/97 NIS 116, Dokument vom 24. September 1997 (30.09); 10859/97.

— Informationsvermerk EU/Vereinigte Staaten: SD 27/98: dieses Dokument stammt von der EU III section.

— Erster Kooperationsrat EU-Ukraine, Brüssel, 8./9. Juni 1998: Entwurf der mit Anmerkungen versehenen Tagesordnung EU-Ukraine vom 15. Mai 98. Sitzungsdokument 40/98 (Gruppe Osteuropa und Mittelasien).

— COREU: COEST/CODIA-Bericht über das Treffen zwischen der Troika der Gruppe Osteuropa und Mittelasien und den Vereinigten Staaten vom 10. Februar 1998. GASP/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Energieressourcen des Kaspischen Meeres: Entwurf einer Erklärung EU/Vereinigte Staaten vom 11. Mai 98. GASP/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Russland/Lettland: Treffen mit Herrn Primakow vom 8. Mai 98. GASP/PRES/LON/1244/98.‘

11 Da die beantragten Dokumente zum Teil im Rahmen einer Zusammenarbeit der beiden Gemeinschaftsorgane erstellt worden waren, fanden informelle Kontakte zwischen dem Rat und der Kommission zur Abstimmung der Antworten auf diese Anträge statt.

12 Mit Schreiben vom 19. April 1999 teilte der Rat dem Kläger seine Entscheidung mit, ihm Zugang zum Dokument Nr. 10859/97, dem ersten Dokument auf seiner Liste, zu gewähren. Den Antrag auf Zugang zu den übrigen Dokumenten lehnte der Rat mit folgender Begründung ab: ‚[J]edes dieser Dokumente betrifft Verhandlungen mit bestimmten Drittstaaten. Die Verbreitung dieser Texte könnte die Position der EU im Rahmen dieser Verhandlungen oder gegebenenfalls bei allen künftigen Verhandlungen zwischen der EU und diesen oder anderen Drittstaaten schwächen.' Er wies auch darauf hin, dass die in Rede stehenden Dokumente dem Kläger nach Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 nicht zur Verfügung gestellt werden könnten.

13 Mit Schreiben vom selben Tag lehnte die Kommission den Antrag des Klägers auf Zugang zu den Dokumenten ab. Sie berief sich insoweit auf die im Verhaltenskodex genannte Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses und verwies auf die Notwendigkeit, die Gespräche zwischen der Europäischen Union und den Drittstaaten geheim zu halten.

14 Mit Schreiben vom 30. April 1999 stellte der Kläger über seinen Anwalt bei den beiden Gemeinschaftsorganen Zweitanträge gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 und Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses 94/90, um die Übermittlung der Dokumente zu erreichen, zu denen ihm der Zugang verwehrt worden war.

15 Mit Schreiben vom 5. Juli 1999 an den Anwalt des Klägers lehnte die Kommission den Zweitantrag ab. Der Generalsekretär der Kommission wies

insoweit zunächst darauf hin, dass das Dokument Nr. 4 (Anlage zum Bericht über die Sitzung des Kooperationsausschusses EU-Russland vom 7. April 1998, Sitzungsdokument 23/98, Gruppe Osteuropa und Mittelasien) nicht habe identifiziert werden können. Sodann führte er Folgendes aus:

‚Nach Prüfung Ihres Antrags hinsichtlich der übrigen Dokumente sehe ich mich gezwungen, daran festzuhalten, dass ich Ihnen diese Dokumente nicht übermitteln kann, weil sie unter die zwingende Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses und insbesondere der internationalen Beziehungen fallen. Diese Ausnahme wird im Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten, den die Kommission am 4. [8.] Februar 1994 angenommen hat, ausdrücklich genannt.

Jedes der beantragten Dokumente enthält detaillierte Informationen über den Standpunkt, den die Europäische Union in ihren Beziehungen zu Russland einzunehmen beabsichtigt. Die Verbreitung dieser Dokumente könnte die Position der EU in ihren derzeitigen und künftigen Verhandlungen mit diesem Drittstaat schwächen. Diese Dokumente können Ihnen daher nicht übermittelt werden.

Diese Dokumente sind von den Dienststellen der Kommission für die entsprechenden Dienststellen des Rates erstellt worden. Da der Rat den Zugang zu ähnlichen Dokumenten aus den vorgenannten Gründen verweigert hat, ist die Kommission aus dem gleichen Grund nicht in der Lage, Ihnen Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.‘

16 Das Generalsekretariat des Rates bereitete den Entwurf einer Antwort vor, der zunächst von der Gruppe ‚Information‘ des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) in seiner Sitzung vom 23. Juni 1999 geprüft wurde. Sämtliche Delegationen stimmten dem Antwortentwurf des Generalsekretariats zu, die Dokumente gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 nicht zu verbreiten. Dieser Antwortentwurf stand sodann unter ‚Punkt I‘ der

Tagesordnung für die Sitzung des AStV II vom 30. Juni 1999, der sich aus den Botschaftern/Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union zusammensetzt, schließlich unter ‚Punkt A' der Tagesordnung des Rates und wurde von diesem am 12. Juli 1999 gebilligt. Das Generalsekretariat des Rates teilte dem Kläger die abschlägige Entscheidung mit Schreiben vom 14. Juli 1999 mit. Darin heißt es:

‚Der Rat hat die vorgenannten Dokumente sorgfältig geprüft und ist zu folgendem Ergebnis gekommen:

1. SD 27/98: EU-USA: allgemeine Anmerkung zur Ukraine, erstellt von den Dienststellen der Europäischen Kommission zur Prüfung durch die Arbeitsgruppe Osteuropa und Zentralasien. Das Dokument beschreibt sehr genau den Standpunkt der Europäischen Union und die vorrangigen Ziele der mit den Vereinigten Staaten hinsichtlich der Ukraine zu führenden Verhandlungen. Die Bekanntmachung dieser Strategie könnte für die Interessen der Europäischen Union im Rahmen dieser Verhandlungen sowie im Rahmen anderer vergleichbarer Verhandlungen mit Drittstaaten abträglich sein.

   Außerdem könnte die Verbreitung der in dem Dokument enthaltenen Bemerkungen und Erwägungen die Beziehungen der Europäischen Union zur Ukraine belasten.

   Aus diesen Gründen hat der Rat in Abstimmung mit der Europäischen Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses [93/731] (internationale Beziehungen) entschieden, dass der Zugang zu diesem Dokument nicht gewährt werden kann.

2. SD 40/98: mit Anmerkungen versehener Tagesordnungsentwurf für den ersten Kooperationsrat Europäische Union/Ukraine (8./9. Juni 1998), der der Arbeitsgruppe Osteuropa und Mittelasien von den Dienststellen der Europäischen Kommission vorgelegt wurde.

Das Dokument enthält zu jedem Tagesordnungspunkt eingehende Bemerkungen, u. a. hinsichtlich des Standpunkts und der Ziele der Europäischen Union. Die Offenlegung dieser Bemerkungen könnte die Position der Europäischen Union bei den nächsten Sitzungen des Kooperationsrats schwächen und ihre Beziehungen zur Ukraine im Allgemeinen belasten.

Der Rat hat daher in Abstimmung mit der Europäischen Kommission entschieden, dass der Zugang zu diesem Dokument gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses [93/731] (internationale Beziehungen) nicht gewährt werden kann.

3. COREU GASP/SEC/0203/98: Vertraulicher Bericht über das Treffen der Troika Osteuropa/Arbeitsgruppe Mittelasien und Vereinigte Staaten (Washington, 10. Februar 1998).

Das Dokument enthält detaillierte Bemerkungen der amerikanischen Delegation in der Sitzung der Troika, die in einem vertraulichen Rahmen stattgefunden hat. Es enthält ferner Beurteilungen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten hinsichtlich der Situation und der Politik von Drittstaaten, deren Verbreitung die Position der Europäischen Union im Rahmen der Verhandlungen mit diesen Ländern schwächen könnte.

Der Rat hat daher entschieden, dass der Zugang zu dem Dokument gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses [93/731] (internationale Beziehungen) nicht gewährt werden kann.

4. COREU GASP/PRES/1239/98: COEST Energieressourcen des Kaspischen Meeres: Erklärungsentwurf EU/US: Dieses vertrauliche Dokument wurde erstellt, um den Standpunkt der Europäischen Union in den Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über die Energieressourcen des Kaspischen Meeres vorzubereiten. Die Offenlegung der in diesem Dokument enthaltenen Informationen könnte die Interessen der Europäischen Union in diesen noch laufenden Verhandlungen sowie in vergleichbaren künftig zu führenden Verhandlungen beeinträchtigen.

Der Rat hat daher entschieden, dass der Zugang zu dem Dokument gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses [93/731] (internationale Beziehungen) nicht gewährt werden kann.

5. COREU GASP/PRES/LON/1244/98: COEST: Russland/Lettland: Treffen mit Herrn Primakow (8. Mai 1998). Dieses Dokument betrifft die Bemerkungen von Herrn Primakow in dem vertraulichen Rahmen des bilateralen Treffens zwischen den Ministern für auswärtige Angelegenheiten.

Das Dokument betrifft ferner die Beurteilungen der Europäischen Union und Russlands hinsichtlich der Situation und der Politik von Drittstaaten sowie hinsichtlich der laufenden Verhandlungen mit den fraglichen Drittstaaten. Die Offenlegung dieser Beurteilungen könnte die Beziehungen der Europäischen Union und Russlands zu diesen Staaten belasten und ihre Verhandlungspositionen gegenüber ihnen schwächen.

Der Rat hat daher entschieden, dass der Zugang zu dem Dokument gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses [93/731] (internationale Beziehungen) nicht gewährt werden kann.'"

Das angefochtene Urteil

4 Am 23. September 1999 erhob Herr Mattila Klage vor dem Gericht, mit der er in erster Linie die Nichtigerklärung der streitigen Entscheidungen begehrte.

5 Das Gericht wies in dem angefochtenen Urteil den sechsten, den siebten und den achten Klagegrund, die sich auf einen Verstoß gegen den „Grundsatz der selbständigen Beurteilung", einen Ermessensmissbrauch und die Nichtbeachtung der Pflicht zur Zusammenarbeit bezogen, als offensichtlich unzulässig zurück; als unbegründet wies es die fünf anderen von Herrn Mattila geltend gemachten Klagegründe zurück, die sich auf einen offensichtlichen Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen und auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten weder in Betracht gezogen noch gewährt worden sei (erster und zweiter Klagegrund), auf einen Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen sei, sowie auf eine Verletzung der Begründungspflicht (dritter und vierter Klagegrund) und auf das besondere Interesse des Klägers am Zugang zu den Dokumenten (fünfter Klagegrund) bezogen. Das Gericht wies auch einen von Herrn Mattila gestellten Antrag auf Vorlage von Dokumenten zurück.

6 Zum zweiten Klagegrund hat das Gericht u. a. ausgeführt:

„68 Nach dem Urteil Hautala/Rat erlaubt es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem Rat und der Kommission, in besonderen Fällen, in denen der Umfang

des Dokuments oder der unkenntlich zu machenden Teile für sie zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen würde, die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen gekürzten Teilen und die sich daraus ergebende Arbeitsbelastung gegeneinander abzuwägen (Randnr. 86). Der Rat und die Kommission könnten auf diese Weise in solchen Fällen das Interesse an einer ordnungsgemäßen Verwaltung schützen.

69 Auch wenn der Rat und die Kommission nach dem Urteil Hautala/Rat prüfen müssen, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht unter die Ausnahme fallenden Informationen zu gewähren ist, ist zu berücksichtigen, dass nach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung das Gebot der teilweisen Zugangsgewährung nicht zu einem im Verhältnis zum Interesse des Antragstellers am Erhalt dieser Informationen unangemessenen Verwaltungsaufwand führen darf. Aus dieser Sicht sind der Rat und die Kommission jedenfalls berechtigt, dann keinen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn sich aus der Prüfung der fraglichen Dokumente ergibt, dass der teilweise Zugang sinnlos wäre, weil die Teile dieser Dokumente im Fall ihrer Zugänglichmachung für den Antragsteller völlig wertlos wären.

70 Der Rat und die Kommission haben im Rahmen dieses Verfahrens vorgetragen, dass ein teilweiser Zugang im vorliegenden Fall nicht möglich sei, weil die Teile der Dokumente, zu denen Zugang hätte gewährt werden können, so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos gewesen wären. In der mündlichen Verhandlung hat der Rat allgemein dargelegt, dass die in Rede stehenden Dokumente nicht ohne Mühe auseinander genommen werden könnten und dass sie keine leicht abtrennbaren Teile umfassten.

71 Die beklagten Gemeinschaftsorgane bestreiten somit nicht, dass sie die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, nicht in Erwägung gezogen haben. Angesichts der Erklärungen der beklagten Gemeinschaftsorgane und unter Berücksichtigung der Natur der streitigen Dokumente ist jedoch davon auszugehen, dass eine solche Prüfung auf keinen Fall zur Gewährung eines teilweisen Zugangs hätte führen

können. Die Tatsache, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, nicht geprüft haben, hatte somit unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles keinen Einfluss auf das Ergebnis der von den beiden Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Beurteilung (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 5. Juni 1996 in der Rechtssache T-75/95, Günzler Aluminium/Kommission, Slg. 1996, II-497, Randnr. 55, und vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache T-106/95, FFSA u. a./Kommission, Slg. 1997, II-229, Randnr. 199).

72 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass, wie bereits oben festgestellt wurde, die streitigen Dokumente im Kontext von Verhandlungen erstellt wurden und Informationen über den Standpunkt der Europäischen Union im Rahmen ihrer Beziehungen zu Russland und zu der Ukraine sowie in den mit den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Ukraine zu führenden Verhandlungen enthalten. Der heikle Charakter dieser Dokumente wird im Übrigen dadurch untermauert, dass, wie der Kläger in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, der Oberste Gerichtshof Finnlands ihn wegen Übermittlung von Dokumenten an den russischen Staat verurteilt hat, deren Inhalt praktisch dem der Dokumente entspricht, zu denen ihm der Zugang von den beklagten Gemeinschaftsorganen verwehrt wurde.

73 Zweitens wird das Vorbringen des Rates, die Dokumente könnten nicht ohne Mühe auseinander genommen werden und umfassten keine leicht abtrennbaren Teile, durch nichts widerlegt. Insoweit geht das Vorbringen des Klägers fehl, das Dokument COREU/GASP/PRES/1239/98 enthalte u. a. den Entwurf der öffentlichen Erklärung EU/Vereinigte Staaten, der gerade aufgrund seiner öffentlichen Natur hätte verbreitet werden müssen. Aus der Tatsache, dass dieses Dokument öffentlich bekannt gemachte Informationen enthält, folgt nicht, dass der Rat verpflichtet gewesen wäre, den Entwurf dieser Erklärung zu verbreiten, der per definitionem rein vorbereitenden Charakter hatte und daher für den internen Gebrauch bestimmt war. Wie der Rat in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, bestehen in der Regel Unterschiede zwischen dem Entwurf einer Erklärung und dem endgültigen Wortlaut, die unter die Vertraulichkeit fallende Meinungsunterschiede offenbaren. Außerdem wird die Information der Bürger ausreichend durch die Möglichkeit des Zugangs zur endgültigen Fassung der Erklärung gewährleistet.

74 Nach alledem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen haben, dass sie keinen teilweisen Zugang zu den Dokumenten gewährt haben."

Das Rechtsmittel

7 Herr Mattila trägt vor, dass er sämtliche vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe in seinem Rechtsmittel aufrechterhalte und beim Gericht folgende Anträge gestellt habe:

— die in der vorliegenden Klage in Rede stehenden Entscheidungen des Rates und der Kommission für nichtig zu erklären;

— den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt zu überdenken und ihm Zugang zu den in seinen Anträgen aufgeführten Dokumenten zu gewähren;

— ihm wenigstens teilweisen Zugang zu den Dokumenten nach Entfernung der Stellen zu gewähren, die als geeignet angesehen würden, die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu belasten;

— dem Rat und der Kommission gemeinsam die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8 Der Rat beantragt,

— das Rechtsmittel als offensichtlich unzulässig zurückzuweisen, soweit beantragt wird, den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt zu überdenken und dem Rechtsmittelführer Zugang zu den in seinen Anträgen aufgeführten Dokumenten zu gewähren und ihm zu diesen Dokumenten nach Entfernung oder Bearbeitung der Stellen, bei denen berechtigterweise davon ausgegangen werden kann, dass sie die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften schädigen können, zumindest teilweisen Zugang zu gewähren;

— das Rechtsmittel im Übrigen als unbegründet zurückzuweisen;

— dem Rechtsmittelführer die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

9 Die Kommission beantragt,

— das Rechtsmittel insgesamt für unzulässig zu erklären und

— dem Rechtsmittelführer die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen,

hilfsweise,

— das Rechtsmittel für teilweise unzulässig zu erklären, soweit der Gerichtshof aufgefordert worden ist, den Gemeinschaftsorganen Weisungen zu erteilen und das Urteil des Gerichts in Bezug auf die Zulässigkeit der Klagegründe des Verstoßes gegen die Pflicht der selbständigen Beurteilung, des Ermessensmissbrauchs und des Verstoßes gegen die Pflicht zur Zusammenarbeit zu überprüfen;

— das Rechtsmittel im Übrigen zurückzuweisen und

— dem Rechtsmittelführer die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit des Rechtsmittels

Vorbringen der Beteiligten

10 Der Rat trägt vor, dass das Rechtsmittel offensichtlich unzulässig sei, soweit Herr Mattila beim Gerichtshof beantrage, den Rat und die Kommission aufzufordern, ihm zu den streitigen Dokumenten zumindest teilweisen Zugang zu gewähren (Anträge 2 und 3 des Rechtsmittelführers). Weder das Gericht noch der Gerichtshof könnten im Rahmen einer Rechtmäßigkeitskontrolle eine Weisung an die Gemeinschaftsorgane richten oder sich an deren Stelle setzen, auch nicht im Bereich des Zugangs zu Dokumenten.

11 Er überlasse es im Übrigen dem Gerichtshof, zu beurteilen, ob das Rechtsmittel den Anforderungen der Rechtsprechung genüge, nach der ein Rechtsmittel nicht auf eine bloße erneute Prüfung der beim Gericht eingereichten Klage gerichtet sein dürfe. Herr Mattila beschränke sich nämlich im Wesentlichen auf die Wieder-

holung der vor dem Gericht geltend gemachten Argumente, die in dem angefochtenen Urteil behandelt worden seien. Das einzige neue rechtliche Argument, das er unter Berufung auf die Schlussanträge von Generalanwalt Léger in der Rechtssache C-353/99 P vorbringe, die zum Urteil vom 6. Dezember 2001 (Rat/Hautala, Slg. 2001, I-9565) geführt habe, betreffe die Frage des teilweisen Zugangs zu den Dokumenten.

12 Die Kommission ist der Auffassung, dass das Rechtsmittel offensichtlich unzulässig sei. Unter Verkennung der Anforderungen der Rechtsprechung würden mit dem Rechtsmittel im Wesentlichen die Argumente wiederholt, die bereits dem Gericht vorgelegt und von diesem geprüft worden seien; es stelle daher im Wesentlichen einen Antrag auf erneute Prüfung der ursprünglichen Klage dar. Im Gegensatz zum Vorbringen von Herrn Mattila sei die Frage der Verhältnismäßigkeit und des teilweisen Zugangs vollständig von den Beteiligten erörtert und vom Gericht auf der Grundlage der Begründung seines Urteils vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489) geprüft worden, das der Gerichtshof inzwischen in dem genannten Urteil Rat/Hautala bestätigt habe.

13 Hilfsweise macht die Kommission wie der Rat geltend, dass der zweite und der dritte Antrag offensichtlich unzulässig seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

14 Hinsichtlich der Rüge der teilweisen Unzulässigkeit der Anträge ergibt sich aus Randnummer 7 dieses Urteils, dass Herr Mattila mit seinem Rechtsmittel erstens beantragt, die streitigen Entscheidungen für nichtig zu erklären, zweitens, den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt zu überdenken und ihm Zugang zu den in seinen Schreiben vom 8. März 1999 aufgeführten Dokumenten zu gewähren, drittens, ihm nach Entfernung der Stellen, bei denen davon

ausgegangen werden kann, dass sie die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft schädigen können, wenigstens teilweisen Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, und viertens, dem Rat und der Kommission gemeinsam die Kosten aufzuerlegen.

15 Wie das Gericht in Randnummer 26 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, sind die Gemeinschaftsgerichte im Rahmen der auf Artikel 230 EG gestützten Rechtmäßigkeitskontrolle nicht befugt, Anordnungen zu erlassen (vgl. zu einem Rechtsmittel u. a. Urteil vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-5/93 P, DSM/Kommission, Slg. 1999, I-4695, Randnr. 36).

16 Daher ist das Rechtsmittel unzulässig, soweit der Gerichtshof mit dem zweiten und dritten Antrag ersucht wird, den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt zu überdenken und dem Rechtsmittelführer Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren oder ihm nach Entfernung der Stellen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft schädigen können, wenigstens teilweisen Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.

17 Die Rüge der Unzulässigkeit der verschiedenen Rechtsmittelgründe wird bei der Würdigung jedes einzelnen dieser Rechtsmittelgründe behandelt, mit denen Folgendes gerügt wird: erstens ein offensichtlicher Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen, zweitens ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten weder gewährt noch auch nur in Betracht gezogen wurde, drittens ein Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen ist, viertens die Nichtbeachtung der Begründungspflicht, soweit das Gericht festgestellt hat, dass die Beklagten zwar knappe, doch ausreichende Begründungen geliefert haben, um den Antrag auf Zugang abzulehnen, fünftens ein Verstoß gegen den Grundsatz der Objektivität und den Gleichheitsgrundsatz bei der Beurteilung des Interesses des Antragstellers am Zugang zu den Dokumenten, sechstens ein Verstoß gegen die Pflicht zu einer selbständigen Beurteilung, siebtens ein Ermessensmissbrauch und achtens die Nichtbeachtung der Pflicht zur Zusammenarbeit.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit der teilweise Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten weder gewährt noch auch nur in Betracht gezogen wurde

Vorbringen der Beteiligten

18 Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund, der zuerst zu prüfen ist, wirft Herr Mattila dem Gericht im Wesentlichen vor, die Beschlüsse 93/731 und 94/90 fehlerhaft angewandt zu haben.

19 Zum ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes trägt Herr Mattila vor, wie sich aus Randnummer 71 des angefochtenen Urteils ergebe, hätten weder der Rat noch die Kommission die Möglichkeit in Betracht gezogen, ihm einen teilweisen Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren. Das Gericht habe es zu Unrecht abgelehnt, die streitigen Entscheidungen aus diesem Grund für nichtig zu erklären, indem es sich in derselben Randnummer des angefochtenen Urteils auf die Erwägung gestützt habe, dass diese Organe angesichts der Erklärungen, die sie im Verlauf des Verfahrens abgegeben hätten, und unter Berücksichtigung der Natur der streitigen Dokumente, selbst wenn sie eine solche Prüfung vorgenommen hätten, keinen teilweisen Zugang hätten gewähren können.

20 Zum zweiten Teil dieses Rechtsmittelgrundes führt Herr Mattila aus, dass es Sache des Antragstellers sei, zu entscheiden, ob die Informationen, die in einem Dokument enthalten seien, zu dem Zugang beantragt werde, für ihn von Interesse seien, und nicht Sache des Gerichts, darüber allein auf der Grundlage der Ausführungen des Organs zu entscheiden, das über dieses Dokument verfüge. Das Gericht habe daher zu Unrecht die Ansicht vertreten, dass die Verweigerung teilweisen Zugangs u. a. darauf gestützt werden könne, dass die Teile der betreffenden Dokumente so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos seien (Randnrn. 69 bis 71 des angefochtenen Urteils).

21 Der Rat meint, die Schlussanträge von Generalanwalt Léger in der Rechtssache Rat/Hautala seien auf die vorliegende Rechtssache nicht unmittelbar übertragbar, weil sie die allgemeine Frage eines teilweisen Zugangs beträfen, während das Gericht im vorliegenden Fall nur die Frage angesprochen habe, ob die Tatsache, dass die betreffenden Organe diese Möglichkeit des teilweisen Zugangs nicht in Betracht gezogen hätten, Einfluss auf die Ablehnung des vollen Zugangs gehabt habe. Angesichts der Informationen über den Inhalt der streitigen Dokumente, die dem Gericht vorgelegen hätten, sei dessen Urteil insoweit nicht zu beanstanden. Der Rat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Gericht die Vorlage der streitigen Dokumente nicht habe anordnen können und dass es auf die Beschreibung des Aufbaus und des Inhalts der Dokumente durch die Beteiligten habe zurückgreifen müssen, da die Änderung von Artikel 67 der Verfahrensordnung des Gerichts (ABl. L 322 vom 19. Dezember 2000, S. 4), die diese Frage betreffe, erst am 1. Februar 2001 in Kraft getreten sei, die mündliche Verhandlung vor dem Gericht jedoch am 21. November 2000 stattgefunden habe.

22 Das angefochtene Urteil stelle das genannte Urteil Rat/Hautala nicht in Frage, nach dem der Rat verpflichtet sei, den teilweisen Zugang in Betracht zu ziehen. Im Einklang mit der Rechtsprechung habe sich das Gericht damit begnügt, zu prüfen, ob der von ihm festgestellte Rechtsfehler Einfluss auf das Ergebnis der Prüfung gehabt habe, die das betreffende Organ vorgenommen habe. Das Gericht habe somit zutreffend den Schluss gezogen, dass dies nicht der Fall sei und die angefochtene Entscheidung daher aufrechtzuerhalten sei.

23 Der Rat trägt weiter vor, zwar müsse im Allgemeinen der Antragsteller beurteilen, ob die ihm übermittelten Passagen für ihn nützlich seien, doch könne es objektive Anhaltspunkte dafür geben, dass die teilweise Übermittlung eines Dokuments dem Antragsteller offensichtlich keine weiteren Informationen als die ihm schon bekannten geben könne. Das sei hier der Fall, und Herr Mattila habe dies im Übrigen in gewissem Maße eingeräumt. Es sei absurd und widerspreche sogar den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Verhältnismäßigkeit, angepasste Versionen der Dokumente zu verbreiten, die fast ausschließlich aus weißen Seiten bestünden.

24 Nach Ansicht der Kommission ist offenkundig, dass das Gericht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprüft und unter den besonderen Umständen des Falles angewandt habe. Das Gericht sei ausdrücklich dem Vorbringen von Herrn Mattila gefolgt, dass die Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit hätten prüfen müssen, ob ihm wenigstens der teilweise Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren sei (Randnr. 66 des angefochtenen Urteils). Das Gericht habe das Argument des Rates zurückgewiesen, dass das genannte Urteil Hautala/Rat nicht zu berücksichtigen sei, und habe die in diesem Urteil vorgenommene Beurteilung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie zum Schutz der Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung bestätigt und übernommen.

Würdigung durch den Gerichtshof

— Zur Zulässigkeit des zweiten Rechtsmittelgrundes

25 Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus den Artikeln 225 EG, 58 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes und 112 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss (vgl. u. a. Urteil vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-41/00 P, Interporc/Kommission, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 15).

26 Ein Rechtsmittel, das nur die bereits vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe und Argumente einschließlich derjenigen wiederholt oder wörtlich wiedergibt, die auf ein ausdrücklich vom Gericht zurückgewiesenes Tatsachenvorbringen gestützt waren, genügt nicht den Begründungserfordernissen, die sich aus diesen Vorschriften ergeben (vgl. u. a. Urteil Interporc/Kommission, Randnr. 16).

27 Jedoch können im ersten Rechtszug geprüfte Rechtsfragen im Rechtsmittelverfahren erneut aufgeworfen werden, wenn der Rechtsmittelführer die Auslegung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch das Gericht beanstandet. Könnte nämlich ein Rechtsmittelführer sein Rechtsmittel nicht in dieser Weise auf bereits vor dem Gericht geltend gemachte Klagegründe und Argumente stützen, so würde dies dem Rechtsmittelverfahren einen Teil seiner Bedeutung nehmen (vgl. u. a. Urteil Interporc/Kommission, Randnr. 17).

28 Wie sich aus den Randnummern 18 bis 20 dieses Urteils ergibt, entspricht der zweite Rechtsmittelgrund den oben beschriebenen Begründungserfordernissen.

— Zur Begründetheit des zweiten Rechtsmittelgrundes

29 Zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass der Rat und die Kommission die Möglichkeit, teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, nicht in Betracht gezogen haben.

30 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind diese Gemeinschaftsorgane nach den Beschlüssen 93/731 und 94/90 und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, zu prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht unter die Ausnahmen fallenden Informationen zu gewähren ist; tun sie das nicht, ist eine Entscheidung, mit der der Zugang zu einem Dokument abgelehnt wird, als rechtsfehlerhaft für nichtig zu erklären (zum Beschluss 93/731 vgl. Urteil Rat/Hautala, Randnrn. 21 bis 31).

31 Das Gericht hat in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils zu Unrecht den Schluss gezogen, dass ein solcher Rechtsfehler nicht zur Nichtigerklärung der streitigen Entscheidungen führe, da angesichts der vom Rat und von der Kommission im Verlauf des streitigen Verfahrens vor dem Gericht abgegebenen Erklärungen und unter Berücksichtigung der Natur der in Rede stehenden Dokumente dieser Fehler keinen Einfluss auf das Ergebnis der Beurteilung durch diese Organe gehabt habe.

32 Wie der Generalanwalt in den Nummern 59 und 62 seiner Schlussanträge erklärt hat, würde den Verfahrensgarantien, die in den Beschlüssen 93/731 und 94/90 ausdrücklich vorgesehen sind, ihre praktische Wirksamkeit genommen und wäre das Recht des Betroffenen darauf, dass, von Ausnahmefällen abgesehen, jede ihn beschwerende Entscheidung mit einer Begründung versehen ist, damit er erkennen kann, ob die Entscheidung sachlich richtig ist oder ob sie unter einem Mangel leidet, aufgrund dessen ihre Rechtmäßigkeit in Frage gestellt werden kann, schwer beeinträchtigt, erlaubte man dem Rat und der Kommission, dem Betroffenen die Gründe für die Weigerung, ihm teilweisen Zugang zu einem Dokument zu gewähren, erstmals vor dem Gemeinschaftsrichter mitzuteilen (vgl. u. a. Urteil vom 26. November 1981 in der Rechtssache 195/80, Michel/Parlament, Slg. 1981, 2861, Randnr. 22).

33 Allein aus diesem Grund ist Herrn Mattilas Vorbringen, dass das angefochtene Urteil rechtsfehlerhaft sei, begründet.

34 Folglich ist das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit darin der Antrag von Herrn Mattila auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidungen zurückgewiesen wird; der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes sowie die weiteren von Herrn Mattila zur Begründung seines Rechtsmittels geltend gemachten Gründe brauchen nicht geprüft zu werden.

— Zu den Folgen der Aufhebung des angefochtenen Urteils

35 Nach Artikel 61 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf, wenn das Rechtsmittel begründet ist. Er kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

36 Da die Rechtssache zur Entscheidung reif ist, entscheidet der Gerichtshof im vorliegenden Fall den Rechtsstreit selbst endgültig.

37 Wie sich aus den Randnummern 30 bis 32 dieses Urteils ergibt, sind die streitigen Entscheidungen rechtsfehlerhaft, weil sie erlassen wurden, ohne dass der Rat oder die Kommission die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu den betreffenden Dokumenten in Betracht gezogen haben.

38 Unter diesen Umständen sind die Entscheidungen der Kommission und des Rates vom 5. bzw. 12. Juli 1999, mit denen dem Rechtsmittelführer der Zugang zu bestimmten Dokumenten verwehrt wird, für nichtig zu erklären.

Kosten

39 Nach Artikel 122 Absatz 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den

Rechtsstreit endgültig entscheidet. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat und die Kommission mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen sind, sind ihnen entsprechend dem Antrag des Rechtsmittelführers die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache T-204/99 (Mattila/Rat und Kommission) wird aufgehoben, soweit darin der Antrag des Rechtsmittelführers auf Nichtigerklärung der Entscheidungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Rates der Europäischen Union vom 5. bzw. 12. Juli 1999, mit denen dem Rechtsmittelführer der Zugang zu bestimmten Dokumenten verwehrt wird, zurückgewiesen wird.

2. Diese Entscheidungen werden für nichtig erklärt.

3. **Im Übrigen wird das Rechtsmittel zurückgewiesen.**

4. **Der Rat und die Kommission tragen die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Januar 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris