URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

1. Februar 2007 *

In der Rechtssache C-266/05 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, eingereicht am 24. Juni 2005,

Jose Maria Sison, wohnhaft in Utrecht (Niederlande), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Fermon,

Kläger,

anderer Verfahrensbeteiligter:

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bauer und E. Finnegan als Bevollmächtigte,

Beklagter im ersten Rechtszug,

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter J. N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (Berichterstatter), M. Ilešič und E. Levits,

Generalanwalt: L. A. Geelhoed,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Juni 2006

folgendes

Urteil

1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt Herr Sison die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 26. April 2005, Sison/Rat (T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Slg. 2005, II-1429, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem seine Klagen auf Nichtigerklärung von drei Entscheidungen des Rates der Europäischen Union vom 21. Januar, 27. Februar und 2. Oktober 2003 über die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Dokumenten (im Folgenden: erster, zweiter und dritter abschlägiger Bescheid und, zusammengenommen, abschlägige Bescheide) abgewiesen worden sind.

Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

Rechtlicher Rahmen

2 Der dritte, der vierte, der neunte und der elfte Erwägungsgrund 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. L 145, S. 43) lauten:

„(3) ... Diese Verordnung konsolidiert die Initiativen, die die Organe bereits ergriffen haben, um die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu verbessern.

(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.

...

(9) Bestimmte Dokumente sollten aufgrund ihres hochsensiblen Inhalts einer besonderen Behandlung unterliegen. ...

...

(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. ...“

3 Zweck dieser Verordnung ist es nach ihrem Art. 1 Buchst. 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 ... so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“.

4 Art. 2 der Verordnung („Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich“) sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

...

(5) Sensible Dokumente im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 unterliegen der besonderen Behandlung gemäß jenem Artikel.

...“

5 Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 (Ausnahmeregelung") bestimmt:

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

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

— die öffentliche Sicherheit,

— die Verteidigung und militärische Belange,

— die internationalen Beziehungen,

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

...

(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 von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

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

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

...

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

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

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

..."

6 Art. 6 Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Anträge auf Zugang zu einem Dokument sind in schriftlicher ... Form ... zu stellen ... Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben."

7 Art. 9 der Verordnung bestimmt:

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

...

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

(4) Die Entscheidung eines Organs über die Verweigerung des Zugangs zu einem sensiblen Dokument ist so zu begründen, dass die durch Artikel 4 geschützten Interessen nicht beeinträchtigt werden.

..."

8 In Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„Das Register enthält für jedes Dokument eine Bezugsnummer ..., den Gegenstand und/oder eine kurze Beschreibung des Inhalts des Dokuments ... Die Hinweise sind so abzufassen, dass der Schutz der in Artikel 4 aufgeführten Interessen nicht beeinträchtigt wird."

9 Art. 12 Abs. 1 und 2 der Verordnung — Direkter Zugang in elektronischer Form oder über ein Register — sieht vor:

„(1) Die Organe machen, soweit möglich, die Dokumente direkt in elektronischer Form oder über ein Register gemäß den Bestimmungen des betreffenden Organs öffentlich zugänglich.

(2) Insbesondere legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden."

Vorgeschichte des Rechtsstreits

10 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist vom Gericht in den Randnummern 2 bis 8 des angefochtenen Urteils wie folgt geschildert worden:

„2 Am 28. Oktober 2002 erließ der Rat der Europäischen Union den Beschluss 2002/848/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2002/460/EG (ABl. L 295, S. 12). Mit diesem Beschluss wurde der Kläger in die Liste der Personen aufgenommen, deren Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte nach der mit der genannten Verordnung eingeführten Regelung eingefroren werden (im Folgenden: streitige Liste). Diese Liste wurde u. a. mit dem Beschluss 2002/974/EG des Rates vom 12. Dezember 2002 (ABl. L 337, S. 85) und dem Beschluss 2003/480/EG des Rates vom 27. Juni 2003 (ABl. L 160, S. 81) aktualisiert, mit denen die vorangegangenen Beschlüsse aufgehoben [wurden] und jeweils eine neu gefasste Liste erstellt wurde. Der Name des Klägers wurde jedes Mal auf dieser Liste belassen.

3 Gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 beantragte der Kläger mit Zweitantrag vom 11. Dezember 2002 den Zugang zu den Dokumenten, die den Rat zum Erlass des Beschlusses 2002/848 veranlasst hätten, und die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die insoweit bestimmte Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Mit Zweitantrag vom 3. Februar 2003 beantragte der Kläger Zugang zu allen neuen Dokumenten, die den Rat zum Erlass des Beschlusses 2002/974 veranlasst hätten, mit der er auf der streitigen Liste belassen worden sei, und die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die insoweit bestimmte Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Mit Zweitantrag vom 5. September 2003 beantragte der Kläger speziell den Zugang zum Protokoll des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP betreffend den Beschluss 2003/480 sowie zu allen dem Rat vor dem Erlass des Beschlusses 2003/480 vorgelegten Dokumenten, auf die seine Aufnahme in die streitige Liste und seine Belassung auf dieser Liste gestützt worden seien.

4 Der Rat verweigerte auf jeden dieser Anträge hin den auch nur teilweisen Zugang mit ... [dem ersten, dem zweiten und dem dritten abschlägigen Bescheid].

5 Im ersten und im zweiten abschlägigen Bescheid führte der Rat aus, dass die Informationen, die ihn zum Erlass der Beschlüsse über die jeweilige Fassung der streitigen Liste veranlasst hätten, in den Kurzprotokollen des Coreper vom 23. Oktober 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) und vom 4. Dezember 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51) enthalten seien, die als ‚CONFIDENTIEL UE' eingestuft seien.

6 Der Rat lehnte die Gewährung von Zugang zu diesen Protokollen unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ab. Er gab zum einen an, dass ‚die Verbreitung [dieser Protokolle] und der Informationen im Besitz der Behörden der Mitgliedstaaten, die den Terrorismus bekämpfen, den Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die Gegenstand dieser Informationen sind, die Möglichkeit geben könnte, die Bemühungen dieser Behörden zu unterlaufen, und damit den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit schwer beeinträchtigen würde'. Zum anderen beeinträchtige ‚die Verbreitung der fraglichen Informationen den Schutz des öffentlichen Interesses im

Hinblick auf die internationalen Beziehungen, da bei Aktionen zur Bekämpfung des Terrorismus auch Behörden dritter Staaten einbezogen sind'. Der Rat lehnte einen teilweisen Zugang zu diesen Informationen mit der Begründung ab, dass ‚die genannten Ausnahmeregelungen für diese Informationen insgesamt gelten'. Außerdem lehnte er die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die relevante Informationen zur Verfügung gestellt hätten, mit dem Hinweis darauf ab, dass ‚die Behörde(n), von der (denen) die in Rede stehenden Informationen stammen, nach ihrer Konsultation gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung der angeforderten Information widersprochen hat (haben)'.

7 Im dritten abschlägigen Bescheid führte der Rat zunächst aus, dass der Antrag des Klägers das Dokument betreffe, zu dem ihm der Zugang mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert worden sei. Er bestätigte seinen ersten abschlägigen Bescheid und fügte hinzu, dass der Zugang zu dem Protokoll 13 441/02 auch aufgrund der Ausnahmeregelung betreffend Gerichtsverfahren (Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001) verweigert werden müsse. Der Rat räumte sodann ein, das Protokoll 11 311/03 betreffend den Beschluss 2003/480 irrtümlich als relevant angegeben zu haben. Dazu führte er aus, dass er keine anderen Informationen oder Unterlagen erhalten habe, die eine Rücknahme des Beschlusses 2002/848 hinsichtlich des Klägers rechtfertigten.

8 Der Kläger hat eine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2002/974 erhoben, die bei der Kanzlei des Gerichts unter dem Aktenzeichen T-47/03 eingetragen worden ist."

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

11 Der Rechtsmittelführer hat beim Gericht nacheinander drei Klagen auf Nichtigerklärung des ersten (Rechtssache T-110/03), des zweiten (Rechtssache T-150/03) und des dritten abschlägigen Bescheids (Rechtssache T-405/03) erhoben. Diese drei Rechtssachen sind miteinander verbunden worden.

12 Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht sämtliche Klagen abgewiesen.

13 Wie aus den Randnrn. 26, 34 und 35 des angefochtenen Urteils hervorgeht, ist die Klage in der Rechtssache T-405/03, soweit sie sich auf die rein bestätigende Verweigerung des Zugangs zum Protokoll 13 441/02 bezieht, für unzulässig und, soweit sie sich auf die Verweigerung des Zugangs zu anderen Dokumenten beziehen soll, für unbegründet erklärt worden, wobei das Gericht zur Unbegründetheit festgestellt hat, der Rat habe rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass solche Dokumente nicht existierten.

14 Die Klage in der Rechtssache T-150/03 ist als unbegründet abgewiesen worden, da das Gericht in Randnr. 38 festgestellt hat, dass die vom Rechtsmittelführer begehrten Dokumente nicht existierten.

15 Zur Rechtssache T-110/03 hat das Gericht vorab in den Randnrn. 46 und 47 des angefochtenen Urteils festgestellt:

„46 Was den Umfang der Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines abschlägigen Bescheids durch das Gericht angeht, so hat das Gericht dem Rat im ... Urteil [vom 19. Juli 1999,] Hautala/Rat[, T-14/98, Slg. 1999, II-2489,] (Randnr. 71) und im ... Urteil [vom 7. Februar 2002,] Kuijer/Rat[, T-211/00, Slg. 2002, II-485,] (Randnr. 53) bei einem abschlägigen Bescheid, der wie hier teilweise auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen gestützt war, ein weites Ermessen zugestanden. Im ... Urteil Kuijer/Rat wurde dem Organ ein solches weites Ermessen zugestanden, wenn es sich für die Verweigerung des Zugangs auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Allgemeinen beruft. Demnach verfügen die Organe in den Bereichen, die die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen zwingenden Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betreffen, über ein weites Ermessen.

47 Folglich muss sich die vom Gericht vorgenommene Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Organe über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten aufgrund der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. entsprechend das ... im Rechtsmittelverfahren bestätigte Urteil Hautala/Rat, Randnrn. 71 und 72, und ... Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 53)."

16 Zum Klagegrund, dass mit der Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten gegen das Recht auf ein faires Verfahren, insbesondere gegen die Garantien nach Art. 6 Abs. 3 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden sei, hat das Gericht in den Randnrn. 50 bis 55 entschieden:

„50 Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ‚[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat' das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe hat. Daraus folgt, dass diese Verordnung den Zugang aller zu öffentlichen Dokumenten gewährleisten soll und nicht nur den Zugang des jeweiligen Antragstellers zu den ihn betreffenden Dokumenten.

51 Zum anderen sind die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten zwingend abgefasst. Daraus folgt, dass die Organe verpflichtet sind, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, die nachweislich unter diese Ausnahmeregelungen fallen (vgl. entsprechend Urteile des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 58, und vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denkavit Nederland/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 39).

52 Daher ist das besondere Interesse, das ein Antragsteller am Zugang zu einem Dokument geltend machen kann, das ihn persönlich betrifft, bei der Anwendung der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen zwingenden Ausnahmen nicht zu berücksichtigen.

53 Der Kläger trägt im Wesentlichen vor, dass der Rat verpflichtet gewesen sei, ihm Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren, da er auf diese Dokumente angewiesen sei, damit sein Recht auf ein faires Verfahren in der Rechtssache T-47/03 gewährleistet sei.

54 Da sich der Rat jedoch im ersten abschlägigen Bescheid auf die zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 berufen hat, kann ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden, das mögliche besondere Bedürfnis des Klägers, über die angeforderten Dokumente verfügen zu können, nicht berücksichtigt zu haben.

55 Damit ist dieser Umstand, selbst wenn diese Dokumente für das Vorbringen des Klägers in der Rechtssache T-47/03 erforderlich sein sollten, eine Frage, die im Rahmen dieser Rechtssache zu prüfen ist, für die Beurteilung der Gültigkeit des ersten abschlägigen Bescheids nicht von Bedeutung."

17 Die Zurückweisung des zweiten Klagegrundes, mit dem der Rechtsmittelführer geltend gemacht hat, dass der erste abschlägige Bescheid unter Verletzung der den Organen gemäß Art. 253 EG obliegenden Begründungspflicht erlassen worden sei, hat das Gericht auf folgende Gründe gestützt:

„60 Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, so muss das jeweilige Organ, wenn es diesen Zugang verweigert, aufgrund der ihm zur

Verfügung stehenden Informationen für jeden Einzelfall nachweisen, dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmetatbestände fallen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 24). Es kann sich allerdings als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung jedes Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen (vgl. entsprechend ... Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 65).

61 Nach dieser Rechtsprechung obliegt es damit dem Organ, das den Zugang zu einem Dokument verweigert hat, eine Begründung zu geben, der sich entnehmen und anhand deren sich überprüfen lässt, ob das angeforderte Dokument tatsächlich in den der Ausnahmeregelung unterliegenden Bereich fällt und ob im Hinblick auf diese Ausnahmeregelung tatsächlich ein Schutzbedarf besteht.

62 Im vorliegenden Fall hat der Rat für das Protokoll 13 441/02 eindeutig die Ausnahmeregelungen angegeben, auf die er seine Verweigerung stützt, indem er sich kumulativ auf den ersten und den dritten Gedankenstrich des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 berufen hat. Er hat dargelegt, inwieweit diese Ausnahmeregelungen in Bezug auf die betreffenden Dokumente einschlägig sind, indem er sich auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Beteiligung von Drittstaaten bezogen hat. Auch hat er den geltend gemachten Schutzbedarf kurz erläutert. So hat er in Bezug auf die öffentliche Sicherheit dargelegt, dass die Übermittlung der Dokumente den Personen, die Gegenstand dieser Informationen seien, die Möglichkeit gebe, die Tätigkeit der Behörden zu unterlaufen. Was die internationalen Beziehungen anbelangt, so hat er — in knapper Form — die Einbindung dritter Staaten im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus angeführt. Die Kürze dieser Begründung ist zulässig, da die Angabe zusätzlicher Informationen, insbesondere zum Inhalt der betreffenden Dokumente, die wesentliche Zweckbestimmung der geltend gemachten Ausnahmeregelungen verfehlen würde.

63 Hinsichtlich der Verweigerung eines teilweisen Zugangs zu diesen Dokumenten hat der Rat zum einen ausdrücklich angegeben, dass er diese Möglichkeit

geprüft habe, und zum anderen, warum er sie verworfen habe, nämlich deshalb, weil die angeführten Ausnahmeregelungen für die fraglichen Dokumente insgesamt gälten. Aus den oben dargelegten Gründen konnte der Rat die in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen nicht genau nennen, ohne die wesentliche Zweckbestimmung der geltend gemachten Ausnahmeregelungen zu verfehlen. Dass diese Begründung stereotyp erscheint, stellt als solches keinen Begründungsmangel dar, da dadurch weder das Verständnis noch die Kontrolle der vorgenommenen Erwägungen ausgeschlossen wird.

64 Was die Identität der Staaten, die relevante Dokumente zur Verfügung gestellt haben, angeht, so hat der Rat in seinen ursprünglichen abschlägigen Bescheiden selbst auf die Existenz von Dokumenten aus Drittstaaten hingewiesen. Er hat zum einen die insoweit geltend gemachte Ausnahmeregelung genannt, d. h. Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001. Zum anderen hat er die beiden Anwendungskriterien dieser Ausnahmeregelung dargelegt. Erstens hat er implizit, aber notwendig die Auffassung vertreten, dass es sich bei den fraglichen Dokumenten um sensible Dokumente handele. Dies ist angesichts des Kontextes und insbesondere angesichts der Einstufung der fraglichen Dokumente als ‚CONFIDENTIEL UE' verständlich und überprüfbar. Zweitens hat der Rat ausgeführt, die entsprechenden Stellen konsultiert und ihren Widerspruch gegen jede Bekanntgabe ihrer Identität zur Kenntnis genommen zu haben.

65 Trotz der relativen Kürze der Begründung des ersten abschlägigen Bescheids (zwei Seiten) wurde der Kläger in vollem Umfang in die Lage versetzt, die Gründe für die Zurückweisung seiner Anträge zu erfassen, und wurde dem Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglicht. Demnach hat der Rat die genannten Bescheide ordnungsgemäß begründet."

18 Mit einem dritten Klagegrund, gestützt auf eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, hat der Rechtsmittelführer einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 2 EU, Art. 6 Abs. 1 EU und Art. 255 EG sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und 6 und Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gerügt.

19 Zum ersten Teil dieses dritten Klagegrundes, wonach der Rat weder konkret die Frage geprüft habe, ob die Verbreitung der angeforderten Informationen das öffentliche Interesse beeinträchtigen könne, noch seine eigenen Interessen und die des Klägers gegeneinander abgewogen habe, noch den Grundsatz gewahrt habe, dass Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten eng auszulegen seien, hat das Gericht in den Randnrn. 71 bis 82 des angefochtenen Urteils entschieden:

„71 Vorab ist daran zu erinnern, dass der Rat nicht verpflichtet war, im Rahmen der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen das besondere Interesse des Klägers am Erhalt der angeforderten Dokumente zu berücksichtigen (vgl. oben, Randnrn. 52 und 54).

...

74 Was erstens den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit betrifft, ...

...

77 ... ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit der Bekämpfung des Terrorismus voraussetzt, dass die Informationen der öffentlichen Stellen betreffend terrorismusverdächtige Personen oder Einheiten geheim gehalten werden, damit diese Informationen ihre Relevanz behalten und ein wirksames Vorgehen erlauben. Daher wäre das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit notwendig beeinträchtigt worden, wenn das angeforderte

Dokument der Öffentlichkeit bekannt gemacht worden wäre. In diesem Zusammenhang kann der vom Kläger vorgetragenen Unterscheidung zwischen Informationen strategischer Art und solchen, die ihn persönlich betreffen, nicht gefolgt werden. Denn jede persönliche Information ließe notwendig bestimmte strategische Aspekte der Bekämpfung des Terrorismus erkennen wie etwa die Informationsquellen, die Natur dieser Informationen oder den Grad der Überwachung der terrorismusverdächtigen Personen.

78 Der Rat hat daher mit der Verweigerung des Zugangs zu dem Protokoll 13 441/02 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen.

79 Was zweitens den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen anbelangt, so ist angesichts des Beschlusses 2002/848 und der Verordnung Nr. 2580/2001 offenkundig, dass sein Gegenstand, die Bekämpfung des Terrorismus, Bestandteil einer internationalen Aktion ist, die auf die Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 28. September 2001 zurückgeht. Im Rahmen dieser globalen Aktion sind die Staaten zur Zusammenarbeit aufgerufen. Elemente dieser internationalen Zusammenarbeit finden sich sehr wahrscheinlich oder sogar zwingend in dem angeforderten Dokument. Jedenfalls hat der Kläger nicht bestritten, dass dritte Staaten beim Erlass des Beschlusses 2002/848 involviert waren. Er hat vielmehr beantragt, dass ihm die Identität dieser Staaten bekannt gegeben wird. Folglich fällt das angeforderte Dokument tatsächlich in den Bereich der Ausnahmeregelung hinsichtlich der internationalen Beziehungen.

80 Die angesprochene internationale Zusammenarbeit im Terrorismusbereich setzt ein Vertrauen der Staaten in die vertrauliche Behandlung der von ihnen dem Rat übermittelten Informationen voraus. Angesichts der Natur des angeforderten Dokuments konnte der Rat somit zu Recht den Standpunkt vertreten, dass die Verbreitung dieses Dokuments der Position der Europäischen Union in der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus schaden könne.

81 Das Argument des Klägers — der bloße Umstand, dass Drittstaaten an den Tätigkeiten der Organe beteiligt seien, könne die Anwendung der fraglichen Ausnahmeregelung nicht rechtfertigen — ist aus den oben dargelegten Erwägungen zurückzuweisen. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten findet nämlich entgegen dem, was mit diesem Argument vorausgesetzt wird, in einem besonders sensiblen Rahmen — Bekämpfung des Terrorismus — statt, der eine Geheimhaltung dieser Zusammenarbeit rechtfertigt. Außerdem zeigt eine Gesamtbetrachtung der Entscheidung, dass die betreffenden Staaten zudem der Bekanntgabe ihrer Identität widersprochen haben.

82 Daraus folgt, dass der Rat mit der Auffassung, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen beeinträchtigen könne, keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat."

20 Zum dritten Teil des dritten Klagegrundes, dem zufolge eine strikte Auslegung der „Urheberregel" impliziere, dass der Rat die Identität der Drittstaaten, die Dokumente betreffend den Beschluss 2002/848 zur Verfügung gestellt hätten, und die genaue Natur dieser Dokumente angebe, damit der Rechtsmittelführer Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten bei ihren Urhebern stellen könne, hat das Gericht in den Randnrn. 91 bis 99 des angefochtenen Urteils ausgeführt:

„91 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Argumentation des Klägers im Wesentlichen auf einer älteren Rechtsprechung beruht, die zum Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten vom 6. Dezember 1993 (ABl. L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex) ergangen ist, der mit dem Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 43) und dem Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58) durchgeführt wurde.

92 Nach diesem Verhaltenskodex war der Antrag auf Zugang, wenn der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befand, ein Dritter war, direkt an den Urheber des Dokuments zu richten. Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass das Organ dem Betroffenen die Identität des Urhebers des Dokuments mitzuteilen hatte, damit er sich direkt an diesen wenden konnte (Urteil [vom 6. März 2003], Interporc/Kommission, [C-41/00 P, Slg. 2003, I-2125,] Randnr. 49).

93 Nach Artikel 4 Absätze 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 obliegt es dagegen dem fraglichen Organ, den dritten Urheber zu konsultieren, sofern sich eine positive oder negative Beantwortung des Antrags auf Zugang nicht von selbst gebietet. Was die Mitgliedstaaten betrifft, so können diese verlangen, dass der Zugang nur mit ihrer Zustimmung gewährt wird.

94 Die Urheberregel, so wie sie sich in dem Verhaltenskodex fand, hat daher in der Verordnung Nr. 1049/2001 eine wesentliche Änderung erfahren. Daraus folgt, dass der Identität des Urhebers eine deutlich geringere Bedeutung als unter der vorhergehenden Regelung zukommt.

95 Außerdem schreibt Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 für sensible Dokumente vor, dass diese ‚nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben [werden]'. Somit ist festzustellen, dass für sensible Dokumente eine Ausnahmeregelung gilt, mit der eindeutig die Geheimhaltung ihres Inhalts und sogar ihrer Existenz gewährleistet werden soll.

96 Der Rat war demnach nicht verpflichtet, die fraglichen, von den Mitgliedstaaten erstellten Dokumente betreffend den Erlass des Beschlusses 2002/848 einschließlich der Identität ihrer Urheber offen zu legen, sofern diese Dokumente erstens sensible Dokumente sind und zweitens die Urheberstaaten ihrer Übermittlung widersprochen haben.

97 Es ist jedoch festzustellen, dass der Kläger weder die vom Rat angeführte Rechtsgrundlage, Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001, der voraussetzt, dass die betreffenden Dokumente als sensibel anzusehen sind, noch den Umstand in Frage stellt, dass sich die Staaten, von denen die betreffenden Dokumente stammen, gegenüber dem Rat ablehnend geäußert haben.

98 Überdies unterliegt es keinem Zweifel, dass die fraglichen Dokumente sensible Dokumente sind. ... Angesichts der Rechtmäßigkeitsvermutung, die für jede Erklärung eines Organs gilt, ist im Übrigen festzustellen, dass der Kläger kein Indiz dafür vorgelegt hat, dass die Erklärung des Rates, die betreffenden Staaten hätten sich ihm gegenüber ablehnend geäußert, falsch ist.

99 Daher hat es der Rat zu Recht abgelehnt, die fraglichen Dokumente und die Identität ihrer Verfasser offenzulegen."

Zum Rechtsmittel

21 Mit seinem Rechtsmittel, das er auf fünf Gründe stützt, beantragt der Rechtsmittelführer, das angefochtene Urteil aufzuheben und anschließend den Rechtsstreit dahin zu entscheiden, dass der Gerichtshof dem im ersten Rechtszug gestellten Antrag auf Nichtigerklärung der abschlägigen Bescheide stattgibt. Außerdem beantragt der Rechtsmittelführer, dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

22 Der Rat beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rechtsmittelführer die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel, soweit es sich auf die Rechtssachen T-150/03 und T-405/03 bezieht

23 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung aus Art. 225 EG, Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs und Art. 112 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs folgt, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss (Urteil vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission, C-131/03 P, Slg. 2006, I-7795, Randnr. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Obwohl der Rechtsmittelführer in seiner Rechtsmittelschrift die Aufhebung des angefochtenen Urteils beantragt hat, soweit darin über die Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 entschieden worden ist, richten sich alle fünf Rechtsmittelgründe ausschließlich gegen die Begründung, auf die das Gericht seine Abweisung der Klage in der Rechtssache T-110/03 gestützt hat. Die Rechtsmittelgründe enthalten dagegen keine Kritik an der Begründung, mit der das Gericht die Klagen in den Rechtssachen T-150/03 und T-405/03 abgewiesen hat.

25 Daher ist das Rechtsmittel als unzulässig zurückzuweisen, soweit mit ihm die Aufhebung des angefochtenen Urteils deshalb begehrt wird, weil mit ihm die Klagen in den Rechtssachen T-150/03 und T-405/03 abgewiesen wurden.

Zum Rechtsmittel, soweit es sich auf die Rechtssache T-110/03 bezieht

Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Art. 220 EG, 225 EG und 230 EG sowie der Verteidigungsrechte, des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz

— Vorbringen des Rechtsmittelführers

26 Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes trägt der Rechtsmittelführer vor, das Gericht habe mit seinen in den Randnrn. 46 und 47 des angefochtenen Urteils getroffenen Feststellungen, dass der Rat über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten aufgrund der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen nach freiem Ermessen entscheide und dass sich die gerichtliche Kontrolle dieses Ermessens auf die Prüfung beschränke, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden seien, ob der Sachverhalt zutreffe, ob bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen sei und ob kein Ermessensmissbrauch vorliege, den Umfang der ihm nach Art. 230 EG obliegenden umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle über Gebühr eingeschränkt. Außerdem ermächtige Art. 67 § 3 seiner Verfahrensordnung das Gericht, seine Kontrolle auf den Inhalt des Dokuments zu stützen, zu dem der Zugang verweigert worden sei, was bestätige, dass das Gericht zu einer umfassenden Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Organe auf dem Gebiet des Zugangs der Öffentlichkeit zu deren Dokumenten verpflichtet sei.

27 Hilfsweise macht der Rechtsmittelführer geltend, dass eine solche umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle wenigstens im Hinblick auf die Besonderheiten des vorliegenden Falls gerechtfertigt sei, da dieser sich in dreierlei Hinsicht von dem Fall unterscheide, der dem Urteil Hautala/Rat zugrunde gelegen habe, auf das sich die Randnrn. 46 und 47 des angefochtenen Urteils bezögen. Erstens fielen die angeforderten Dokumente und der erste abschlägige Bescheid vollständig in den Bereich des EG-Vertrags und nicht in den Bereich der in Titel V des EU-Vertrags definierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zweitens seien die

betreffenden Dokumente nicht für den internen Gebrauch bestimmt, sondern sollten in das Rechtsetzungsverfahren einfließen, so dass ein breiterer Zugang zu ihnen gewährt werden müsse. Drittens verfüge der Rechtsmittelführer über ein berechtigtes Interesse am Zugang zu diesen Dokumenten, die ihn persönlich beträfen und zu seiner Eintragung in die streitige Liste geführt hätten.

28 Soweit das Gericht zu dem zuletzt genannten Punkt in Randnr. 52 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass das besondere Interesse, das ein Antragsteller am Zugang zu einem ihn persönlich betreffenden Dokument geltend machen könne, bei der Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen zwingenden Ausnahmen nicht zu berücksichtigen sei, habe es zwei Rechtsfehler begangen.

29 Zum einen habe es seine Kontrolle nicht unter dem Gesichtspunkt des in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a EMRK niedergelegten allgemeinen Grundsatzes ausgeübt, wonach „[j]ede angeklagte Person ... mindestens [das Recht hat,] innerhalb möglichst kurzer Frist ... in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden", obwohl der Rechtsmittelführer infolge seiner Eintragung in die streitige Liste in den Genuss dieser Bestimmung gelange. Das Gericht habe damit, dass es das besondere Interesse des Rechtsmittelführers auf diese Weise unberücksichtigt gelassen habe, zugleich die Regel missachtet, dass die Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten der Organe nach Prüfung der besonderen Umstände des Einzelfalls getroffen werden müsse.

30 Mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe dadurch, dass es die Rechtmäßigkeit des ersten abschlägigen Bescheids nicht am Maßstab des in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a EMRK aufgestellten Grundsatzes geprüft habe und auf sein Vorbringen zu diesem Punkt nicht eingegangen sei, die Verteidigungsrechte und den allgemeinen Grundsatz des Rechts auf ein faires Verfahren verletzt.

31 Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes rügt der Rechtsmittelführer, indem das Gericht den Umfang der Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt habe und ihm nicht darin gefolgt sei, dass ein Verstoß gegen den in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a EMRK aufgestellten Grundsatz vorliege, habe es ferner das Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz verkannt, das sich aus Art. 13 EMRK ergebe.

— Würdigung durch den Gerichtshof

32 Was den ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes angeht, so ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen, dass die Rechtmäßigkeitskontrolle, die dem Gemeinschaftsgericht nach Art. 230 EG obliegt, je nachdem, welcher Bereich in Frage steht, einen unterschiedlichen Umfang hat.

33 So hat der Gerichtshof zur gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entschieden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein weites Ermessen in Bereichen verfügt, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss. Er hat daraus geschlossen, dass eine in diesen Bereichen erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig ist, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. u. a. Urteil vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Anders als der Rechtsmittelführer meint, hat das Gericht auf der Linie dieser Rechtsprechung in Randnr. 46 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden, dass dem Rat in Bezug auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Bescheids des Rates, mit dem der Öffentlichkeit aufgrund einer der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen der Zugang zu einem Dokument verweigert wird, ein weites Ermessen bei der Feststellung zuzugestehen ist, ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von diesen Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche fallen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte. Ebenfalls zu Recht hat das Gericht in Randnr. 47 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sich die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines solchen Bescheids durch das Gemeinschaftsgericht folglich auf die Prüfung beschränken muss, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt.

35 Insoweit ist erstens anzuerkennen, dass die in Frage stehende, von dem Gemeinschaftsorgan zu treffende Entscheidung, da die von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen besonders sensibel und wesentlich sind und das Organ nach dem Wortlaut der Vorschrift verpflichtet ist, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, wenn dessen Verbreitung diese Interessen beeinträchtigen würde, einen komplexen und diffizilen Charakter aufweist, der ganz besondere Vorsicht erforderlich macht. Für eine solche Entscheidung bedarf es daher eines Ermessensspielraums.

36 Zweitens sind die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Kriterien sehr allgemein, da der Zugang, wie es dort heißt, verweigert werden muss, wenn durch die Verbreitung des betreffenden Dokuments der Schutz des „öffentlichen Interesses" u. a. im Hinblick auf „die öffentliche Sicherheit" oder „die internationalen Beziehungen" „beeinträchtigt" würde.

37 Insoweit erhellt aus einer Prüfung der Vorarbeiten zu der Verordnung, dass verschiedenen Vorschlägen, mit denen der Anwendungsbereich der im öffentlichen Interesse bestehenden Ausnahmen, auf die sich Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung bezieht, präzisiert werden sollte und die es zweifellos ermöglicht hätten, die gerichtliche Kontrolle der von dem Organ vorgenommenen Beurteilung entsprechend auszuweiten, nicht gefolgt wurde.

38 Das gilt insbesondere für die im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 27. Juni 2000 (ABl. C 177 E, S. 70) enthaltene Präzisierung, mit der der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelungen auf Fälle beschränkt werden sollte, in denen der Schutz des öffentlichen Interesses „erheblich beeinträchtigt" werden könnte. Gleiches gilt für die Abänderung 30 dieses Vorschlags, die in dem Entwurf im Bericht des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments (A5-0318/2000) enthalten ist, mit dem vorgeschlagen wurde, Art. 4 dahin neu zu fassen, dass der Zugang verweigert

wird, wenn die Verbreitung eines Dokuments mit der Gefahr einer „erheblichen" Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit oder eines „lebenswichtigen Interesses" in den internationalen Beziehungen der Union verbunden wäre.

39 Drittens stellt, wie der Rat zu Recht geltend gemacht hat, Art. 67 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts die Richtigkeit der in den Randnrn. 46 und 47 des angefochtenen Urteils aufgestellten Grundsätze nicht in Frage. Denn diese Bestimmung, die im Zweiten Titel, Drittes Kapitel, Zweiter Abschnitt — Beweisaufnahme –, steht, sieht in ihrem dritten Absatz lediglich vor: „Ist ein Schriftstück, in das ein Gemeinschaftsorgan die Einsicht verweigert hat, dem Gericht in einem Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Verweigerung vorgelegt worden, so wird es den übrigen Parteien nicht übermittelt." Mit der betreffenden Vorschrift sollen vor allem die Wirkungen der Entscheidung eines Organs, ein Dokument nicht zugänglich zu machen, aufrechterhalten werden, solange das Gericht in der Sache nicht entschieden hat, weil die Weigerung, das Dokument zu übermitteln, gerade den Gegenstand des Rechtsstreits darstellt, mit dem das Gericht befasst ist. Diese Verfahrensvorschrift bezeugt zwar, dass das Gericht gegebenenfalls Anlass haben kann, von einem Dokument Kenntnis zu nehmen, zu dem der Öffentlichkeit der Zugang verweigert worden ist, kann aber keine Bedeutung für die Feststellung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle haben, die dem Gemeinschaftsgericht nach dem EG-Vertrag obliegt.

40 Viertens haben die angeblichen Besonderheiten des vorliegenden Falls, wie sie oben in Randnr. 27 aufgeführt sind und vom Rechtsmittelführer hilfsweise geltend gemacht werden, auf den Umfang der gerichtlichen Kontrolle, die das Gericht im vorliegenden Fall wahrzunehmen hatte, keinen Einfluss.

41 Soweit der Rechtsmittelführer im Rahmen dieses Vorbringens erstens behauptet, dass die angeforderten Dokumente im vorliegenden Fall zu dem Erlass eines Aktes legislativer Art beigetragen hätten, genügt die Feststellung, dass diese Behauptung, selbst wenn sie zuträfe, weder eine Auswirkung auf die Frage hätte, ob die Verbreitung dieser Dokumente die durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigen kann, noch auf die Frage, ob

der beantragte Zugang zu den betreffenden Dokumenten verweigert werden muss. Insoweit ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Art. 12 Abs. 2 dieser Verordnung zwar vorsieht, dass die Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, direkt zugänglich gemacht werden sollten, jedoch hinzufügt, dass dies nur vorbehaltlich der Art. 4 und 9 der Verordnung gilt.

42 Soweit der Rechtsmittelführer zweitens anführt, dass die angeforderten Dokumente und der erste abschlägige Bescheid vollständig in den Bereich des EG-Vertrags und nicht in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fielen, genügt der Hinweis, dass sich dies im vorliegenden Fall nicht bestätigt hat. Wie der Rat ausgeführt hat, ist der Beschluss 2002/848, mit dem der Rechtsmittelführer in die streitige Liste eingetragen wurde, nämlich eng mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2002/847/GASP des Rates vom 28. Oktober 2002 betreffend die Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/462/GASP (ABl. L 295, S. 1) verbunden.

43 Was drittens das besondere Interesse des Rechtsmittelführers an der Kenntnis der Dokumente angeht, deren Übermittlung er beantragt habe, so soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie das Gericht in Randnr. 50 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, jedermann ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe eröffnen und nicht etwa Regeln zum Schutz des besonderen Interesses dieser oder jener Person am Zugang zu diesen Dokumenten festlegen.

44 Das ergibt sich insbesondere aus Art. 2 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 dieser Verordnung wie auch aus ihrem Titel sowie ihrem vierten und elften Erwägungsgrund. Art. 2 Abs. 1 garantiert das Recht auf Zugang nämlich jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat, wobei Art. 6 Abs. 1 insoweit klarstellt, dass der Antragsteller nicht verpflichtet ist, Gründe für seinen Antrag anzugeben. Nach Art. 12 Abs. 1 machen die Organe, soweit möglich, die Dokumente „direkt" in

elektronischer Form oder über ein Register öffentlich zugänglich. Der Titel der Verordnung Nr. 1049/2001 sowie ihr vierter und neunter Erwägungsgrund unterstreichen ebenfalls, dass mit der Verordnung die Dokumente der Organe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

45 Die Untersuchung der dem Erlass der Verordnung Nr. 1049/2001 vorausgegangenen Entwürfe zeigt im Übrigen, dass eine mögliche Erweiterung des Gegenstands der Verordnung im Sinne einer Berücksichtigung bestimmter besonderer Interessen, auf die sich ein Einzelner zur Erlangung des Zugangs zu einem bestimmten Dokument berufen könnte, seinerzeit geprüft wurde. So wurde u. a. mit der Abänderung 31 des Entwurfs im Bericht des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments die Einfügung des folgenden neuen Art. 4 Abs. 1a in den in Randnr. 38 des vorliegenden Urteils erwähnten Vorschlag der Kommission angeregt: „Bei der Prüfung des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit dem Zugang zu Dokumenten trägt das Organ ebenfalls dem Interesse eines Petenten, eines Beschwerdeführers oder eines anderen Zugangsberechtigten Rechnung, der ein Recht, ein Interesse oder eine Verpflichtung in einer bestimmten Angelegenheit hat." Desgleichen sollte mit der Abänderung 7, die in der in demselben Bericht enthaltenen Stellungnahme des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments vorgeschlagen wurde, Art. 1 des genannten Vorschlags der Kommission folgender Absatz hinzugefügt werden: „Ein Petent, ein Beschwerdeführer und jede sonstige natürliche oder juristische Person, deren Rechte, Interessen oder Verpflichtungen in einer bestimmten Frage betroffen sind (eine Partei), hat gemäß dieser Verordnung und den von den Organen angenommenen Durchführungsbestimmungen ebenfalls das Recht auf Zugang zu einem Dokument, das für die Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, das aber die Erörterung in einer eigenen Angelegenheit beeinflussen könnte." Keiner dieser Vorschläge ist jedoch in die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 übernommen worden.

46 Zudem geht aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung hervor, dass das Organ im Rahmen der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang dazu verpflichtet ist, den Zugang zu verweigern, wenn die Verbreitung eines Dokuments geeignet ist, die von der betreffenden Vorschrift geschützten Interessen zu beeinträchtigen, wobei in einem solchen Fall, anders als es insbesondere Abs. 2 derselben Bestimmung vorsieht, die mit dem Schutz jener Interessen verbundenen Erfordernisse nicht gegen diejenigen abzuwägen sind, die sich möglicherweise aus anderen Interessen ergeben.

47 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass das Gericht in Randnr. 52 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden hat, dass das besondere Interesse eines Antragstellers an der Übermittlung von Dokumenten von dem Organ, das über die Frage zu entscheiden hat, ob ihre Verbreitung die durch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigen würde, und das, wenn dies zu bejahen ist, den beantragten Zugang verweigern muss, nicht zu berücksichtigen ist.

48 Selbst wenn der Rechtsmittelführer, wie er vorträgt, ein Recht auf genaue Auskunft über Art und Grund des Vorwurfs hätte, der mit seiner Eintragung in die streitige Liste gegen ihn erhoben wird, und dieses Recht einen Zugang zu Dokumenten im Besitz des Rates umfasste, genügt es daher, festzustellen, dass ein solches Recht, wie das Gericht in den Randnrn. 52 bis 55 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden hat, nicht speziell durch die Inanspruchnahme der Mechanismen ausgeübt werden kann, die die Verordnung Nr. 1049/2001 für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten geschaffen hat.

49 Nach alledem ist der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes für unbegründet zu erklären.

50 Das Gleiche gilt für den zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem gerügt wird, dass das Gericht dadurch die Verteidigungsrechte verletzt habe, dass es nicht auf das Vorbringen des Rechtsmittelführers eingegangen sei, wonach sein Recht auf genaue Auskunft über Art und Grund des gegen ihn erhobenen Vorwurfs missachtet worden sei. Hierzu genügt die Feststellung, dass dieses Vorbringen, wie bereits aus den Ausführungen in Randnr. 48 des vorliegenden Urteils hervorgeht, vom Gericht in den Randnrn. 52 bis 55 des angefochtenen Urteils durchaus geprüft und zurückgewiesen worden ist.

51 Mit dem dritten Teil seines Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer einen Verstoß gegen sein Recht geltend, wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Verletzung seines Rechts auf genaue Auskunft über Art und Grund des mit seiner Eintragung in die streitige Liste gegen ihn erhobenen Vorwurfs zu erhalten.

52 Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass ein solches Auskunftsrecht, wie aus Randnr. 48 des vorliegenden Urteils hervorgeht, selbst wenn es bestünde, nicht speziell durch eine Inanspruchnahme der Mechanismen ausgeübt werden kann, die in der Verordnung Nr. 1049/2001 für den Zugang zu Dokumenten vorgesehen sind. Dementsprechend kann ein möglicher Verstoß gegen ein solches Recht weder die Folge einer gemäß dieser Verordnung erlassenen Entscheidung sein, mit der der Zugang verweigert wird, noch zu einer gerichtlichen Entscheidung führen, mit der einer Nichtigkeitsklage gegen eine solche Entscheidung stattgegeben wird. Folglich ist auch der dritte Teil des ersten Rechtsmittelgrundes für unbegründet zu erklären.

53 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass keiner der drei Teile des ersten Grundes, auf den der Rechtsmittelführer sein Rechtsmittel stützt, begründet ist, so dass der Rechtsmittelgrund insgesamt zurückzuweisen ist.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten aufgrund einer falschen Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und einer falschen Anwendung von Art. 4 Abs. 6

— Vorbringen des Rechtsmittelführers

54 Mit dem ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer geltend, dass das Gericht die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit falsch ausgelegt und dadurch sein Recht auf Zugang zu den Dokumenten verletzt habe.

55 Der Befund des Gerichts in den Randnrn. 77 bis 81 des angefochtenen Urteils, dass jede Information der öffentlichen Stellen über Personen, die des Terrorismus verdächtig seien, per definitionem geheim gehalten werden müsse, verstoße gegen das Gebot, Ausnahmen von der Regel eng auszulegen, und lasse den Grundsatz der Transparenz vollständig ins Leere laufen.

56 Mit dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer geltend, dass das Gericht auch die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene, auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen gerichtete Ausnahmeregelung falsch angewandt habe.

57 Erstens verstoße die Auslegung, für die sich das Gericht in Randnr. 79 des angefochtenen Urteils insoweit entschieden habe, ebenfalls gegen das Gebot der engen Auslegung jeder Ausnahme.

58 Zweitens sei das Gericht von der falschen Prämisse ausgegangen, dass die betreffenden Dokumente von Drittstaaten stammten, während sie tatsächlich von Mitgliedstaaten kämen, und habe infolgedessen in den Randnrn. 80 und 81 des angefochtenen Urteils den Begriff der internationalen Beziehungen falsch ausgelegt, indem es ihn auf Informationen angewandt habe, die dem Rat von Mitgliedstaaten übermittelt worden seien, obwohl er sich ausschließlich auf die Beziehungen zwischen der Union und Drittstaaten beziehe.

59 Drittens sei die Feststellung des Gerichts, die Nichtverbreitung der angeforderten Dokumente sei dadurch gerechtfertigt, dass die Zusammenarbeit der Union mit Drittstaaten geheim bleiben müsse, unzutreffend, weil die Existenz einer solchen Zusammenarbeit mit den Philippinen der Öffentlichkeit bekannt sei.

60 Mit dem dritten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes wirft der Rechtsmittelführer dem Gericht vor, es habe einen Rechtsfehler begangen, indem es, obwohl sein Antrag und der erste abschlägige Bescheid offensichtlich die Identität von Mitgliedstaaten betroffen hätten, entschieden habe, der Rat sei berechtigt gewesen, die Bekanntgabe der Identität der Drittstaaten zu verweigern, die dem Rat Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Dadurch habe das Gericht gegen Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen, weil es die Weigerung, dem Rechtsmittelführer teilweisen Zugang zu gewähren, weder geprüft noch beanstandet habe.

— Würdigung durch den Gerichtshof

61 Wie aus Art. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 insbesondere in Verbindung mit deren viertem Erwägungsgrund hervorgeht, soll die Verordnung dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Organe befinden, größtmögliche Wirksamkeit verschaffen.

62 Aus der Verordnung, insbesondere ihrem elften Erwägungsgrund und Art. 4, der ein System von Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten vorsieht, ergibt sich aber auch, dass dieses Recht aus Gründen des öffentlichen oder des privaten Interesses gleichwohl gewissen Grenzen unterworfen ist.

63 Da diese Ausnahmen vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, sind sie, wie der Rechtsmittelführer zu Recht bemerkt hat, eng auszulegen und anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil Niederlande und Van der Wal/Kommission, Randnr. 27).

64 Wie schon aus Randnr. 34 des vorliegenden Urteils hervorgeht, widerspricht es diesem Grundsatz der engen Auslegung jedoch nicht, dass der Rat im Rahmen der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 im Hinblick auf das

öffentliche Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen bei der Feststellung, ob die Verbreitung von Dokumenten die von dieser Bestimmung geschützten Interessen beeinträchtigen könnte, über ein weites Ermessen verfügt. Aus den Gründen, die der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung des ersten Rechtsmittelgrundes dargelegt hat, ist die vom Gericht ausgeübte Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, mit der der Rat aufgrund einer dieser Ausnahmeregelungen den Zugang zu einem Dokument verweigert, auf die Prüfung beschränkt, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt.

65 Aufgrund dieser Vorbemerkungen ist festzustellen, dass das Gericht in Bezug auf den ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes, anders als der Rechtsmittelführer meint und wie hingegen der Rat zu Recht geltend macht, in den Randnrn. 77 und 78 des angefochtenen Urteils keinen Rechtsfehler begangen hat.

66 Nachdem das Gericht nämlich in Randnr. 77 des angefochtenen Urteils festgestellt hatte, es könne ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass im Besitz der öffentlichen Stellen befindliche Dokumente, die des Terrorismus verdächtige Personen oder Einheiten beträfen und in die Kategorie der sensiblen Dokumente im Sinne von Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen, nicht verbreitet werden dürften, weil andernfalls die Wirksamkeit der operativen Bekämpfung des Terrorismus verringert und der Schutz der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigt würde, konnte es daraus in Randnr. 78 zu Recht schließen, dass der Rat keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als er den Zugang zu den angeforderten Dokumenten mit der Begründung verweigert habe, dass ihre Verbreitung das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen würde.

67 Was den zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes angeht, mit dem eine falsche Anwendung der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelung in Bezug auf die internationalen Beziehungen gerügt wird, ist dagegen, ohne dass das übrige Vorbringen des Rechtsmittelführers im Rahmen dieses Teils des zweiten Rechtsmittelgrundes geprüft zu werden braucht, ohne weiteres festzustellen, dass das Gericht, indem es

seine Überlegungen darauf gestützt hat, dass die Dokumente dem Rat von Drittstaaten zur Verfügung gestellt worden seien, während sie, wie im Übrigen vom Rat eingeräumt worden ist, ausweislich der Akten tatsächlich von Mitgliedstaaten stammten, seinem Urteil einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt hat.

68 Darüber hinaus ist offensichtlich, dass die Erwägungen in den Randnrn. 79 bis 81 des angefochtenen Urteils, aus denen das Gericht in Randnr. 82 geschlossen hat, der Rat habe keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als er zu der Auffassung gelangt sei, dass die Verbreitung des Dokuments, dessen Übermittlung beantragt worden sei, das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen beeinträchtigen könne, infolge dieser Sachverhaltsverfälschung im vorliegenden Fall in sehr weitgehendem Umfang verfehlt sind.

69 Nach ständiger Rechtsprechung kann eine solche Sachverhaltsverfälschung im Rahmen eines Rechtsmittels geltend gemacht werden und zur Aufhebung des mit diesem Fehler behafteten Urteils führen.

70 Wie sich jedoch aus den obigen Randnrn. 65 und 66 ergibt, hat das Gericht im vorliegenden Fall zu Recht entschieden, dass der erste abschlägige Bescheid wirksam auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit gestützt wurde.

71 Selbst wenn das Gericht nicht in dem oben in Randnr. 67 beschriebenen Umfang einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt hätte und im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass sich der Rat zu Unrecht auf die Ausnahmeregelung zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen berufen habe, hätte diese Schlussfolgerung nicht zur Nichtigerklärung des ersten abschlägigen Bescheids durch das Gericht führen können, da der Bescheid aufgrund der Ausnahmeregelung zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit wirksam bleibt.

72 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen berührt die Sachverhaltsverfäschung, mit der das angefochtene Urteil behaftet ist, nicht den Tenor des angefochtenen Urteils, so dass es nicht geboten ist, das Urteil aus diesem Grund aufzuheben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juni 2006, P & O European Ferries [Vizcaya] und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission, C-442/03 P und C-471/03 P, Slg. 2006, I-4845, Randnrn. 133 und 134).

73 Mit dem dritten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes rügt der Rechtsmittelführer ebenfalls die vom Gericht durch die Verwechslung von Drittstaaten und Mitgliedstaaten vorgenommene Sachverhaltsverfälschung. Aufgrund dieser Verwechslung habe das Gericht die mit dem ersten abschlägigen Bescheid erklärte Verweigerung eines teilweisen Zugangs nicht im Hinblick auf die Identität der Staaten beanstandet, die dem Rat Dokumente zur Verfügung gestellt hätten.

74 Insoweit genügt jedoch die Feststellung, dass sich entgegen der Auffassung des Rechtsmittelführers diese Verwechslung nicht auf die Erwägungen des Gerichts ausgewirkt hat, aufgrund deren es in Randnr. 99 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass es der Rat zu Recht abgelehnt habe, die Identität der Staaten preiszugeben, die die fraglichen Dokumente verfasst hätten.

75 Wie den Randnrn. 95 bis 97 des angefochtenen Urteils zu entnehmen ist, hat das Gericht seine Ausführungen zu diesem Punkt nämlich darauf gestützt, dass sensible Dokumente, wie sich aus dem vom Rat im ersten abschlägigen Bescheid angeführten Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergebe, nur mit der Zustimmung des Urhebers verbreitet werden dürften, an der es hier fehle. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 58 und 59 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, gilt Art. 9 Abs. 3 in gleicher Weise unabhängig davon, ob es sich beim Urheber des Dokuments um einen Mitgliedstaat oder um einen Drittstaat handelt.

76 Nach alledem ist der zweite Rechtsmittelgrund in keinem seiner Teile begründet und daher insgesamt zurückzuweisen.

Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Begründungspflicht

— Vorbringen des Rechtsmittelführers

77 Der Rechtsmittelführer macht zunächst geltend, dass sich das Gericht, wie aus den Randnrn. 62 und 65 des angefochtenen Urteils hervorgehe, hinsichtlich der beiden Ausnahmeregelungen, auf die sich der Rat berufen habe, um die Verweigerung des Zugangs zu den fraglichen Dokumenten zu rechtfertigen, zu Unrecht mit der zu kurzen und stereotypen Begründung im ersten abschlägigen Bescheid zufriedengegeben und diese gleichzeitig in den Randnrn. 77, 80 und 81 des angefochtenen Urteils mit einer eigenen Begründung vervollständigt habe.

78 Ebenso unter Verstoß gegen Art. 253 EG habe sich das Gericht, wie sich aus Randnr. 63 des angefochtenen Urteils ergebe, hinsichtlich der Verweigerung eines teilweisen Zugangs mit einer Floskel als Begründung begnügt.

79 Was schließlich die Weigerung betreffe, die Identität der Staaten offenzulegen, die die fraglichen Informationen zur Verfügung gestellt hätten, habe das Gericht infolge der Verwechslung von Mitgliedstaaten und Drittstaaten die Begründung, dass die Preisgabe der Identität der betreffenden Staaten das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit oder die internationalen Beziehungen gefährden würde, überhaupt nicht nachgeprüft und dadurch sowohl gegen Art. 253 EG als auch gegen Art. 230 EG verstoßen.

— Würdigung durch den Gerichtshof

80 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die

Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. u. a. Urteil Interporc/Kommission, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

81 Im vorliegenden Fall hat das Gericht diese Grundsätze richtig angewandt und rechtsfehlerfrei festgestellt, dass die Begründung des ersten abschlägigen Bescheids trotz ihrer Kürze sowohl in Bezug auf die Verweigerung des umfassenden Zugangs als auch hinsichtlich der Verweigerung des teilweisen Zugangs zu den Dokumenten, deren Übermittlung beantragt worden sei, im Hinblick auf den Kontext der Rechtssache gleichwohl angemessen sei und ausreiche, um den Rechtsmittelführer in die Lage zu versetzen, ihr die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu entnehmen, und es dem Gericht zu ermöglichen, die ihm obliegende Rechtmäßigkeitskontrolle wahrzunehmen.

82 Wie nämlich das Gericht in den Randnrn. 62 und 63 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden und der Rat vor dem Gerichtshof geltend gemacht hat, ist die Kürze insbesondere durch das Gebot gerechtfertigt, die sensiblen Interessen, die durch die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang geschützt werden, nicht durch Preisgabe der Informationen zu beeinträchtigen, die durch diese Ausnahmen gerade geschützt werden sollen.

83 Das an die Organe gerichtete Gebot, keine Informationen mitzuteilen, die auf diese Art und Weise mittelbar die Interessen beeinträchtigen würden, die mit den genannten Ausnahmeregelungen gerade geschützt werden sollen, wird u. a. durch Art. 9 Abs. 4 und Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 unterstrichen. Nach Art. 9 Abs. 4 ist nämlich die Entscheidung eines Organs über die Verweigerung des

Zugangs zu einem sensiblen Dokument so zu begründen, dass die durch Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen nicht beeinträchtigt werden. In Art. 11 Abs. 2 heißt es u. a., dass ein Hinweis auf ein Dokument im Register eines Organs so abzufassen ist, dass der Schutz der in Art. 4 aufgeführten Interessen nicht beeinträchtigt wird.

84 Dass sich das Gericht im Rahmen der Prüfung der Begründetheit der Klage auf Gesichtspunkte berufen hat, die nicht ausdrücklich der Begründung des ersten abschlägigen Bescheids zu entnehmen sind, darunter die, die in den Randnrn. 77, 80 und 81 des angefochtenen Urteils enthalten sind und auf die sich der Rechtsmittelführer bezieht, ändert nichts an diesem Befund.

85 Zur Begründung, die der Rat im ersten abschlägigen Bescheid anführte, soweit mit ihm die Mitteilung der Identität der Staaten verweigert wird, die ihm Dokumente übermittelt haben, ist festzustellen, dass die Verwechslung von Drittstaaten und Mitgliedstaaten durch das Gericht keine Auswirkung auf die Erwägungen gehabt hat, anhand deren es in den Randnrn. 64 und 65 des angefochtenen Urteils beurteilt hat, ob diese Begründung den Anforderungen aus Art. 253 EG genügt, und zu dem Schluss gelangt ist, dass dieser Artikel nicht verletzt sei.

86 Das Gericht hat dabei nämlich in Randnr. 64 darauf abgestellt, dass die Begründung des ersten abschlägigen Bescheids erkennen lasse, dass es sich bei den betreffenden Dokumenten um sensible Dokumente im Sinne von Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 handele und dass die Urheber dieser Dokumente gemäß Art. 9 Abs. 3 der Preisgabe der verlangten Informationen widersprochen hätten. Es steht jedoch fest, dass die Identität der betreffenden Stellen und insbesondere die Frage, ob es sich um Behörden von Mitgliedstaaten oder von Drittstaaten handelt, insoweit gleichgültig ist.

87 Daraus folgt, dass der dritte Rechtsmittelgrund unbegründet und daher zurückzuweisen ist.

Zum vierten Rechtsmittelgrund: Verletzung der Unschuldsvermutung und des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz

— Vorbringen des Rechtsmittelführers

88 Der Rechtsmittelführer führt aus, dass das Gericht den Umfang seiner Klage willkürlich begrenzt und dadurch die Unschuldsvermutung verletzt habe.

89 Anders als das Gericht in den Randnrn. 50 bis 56 des angefochtenen Urteils suggeriere, lasse die in der mündlichen Verhandlung abgegebene Erklärung seines Prozessbevollmächtigten, dass der Rechtsmittelführer nur zu den Dokumenten Zugang begehre, die ihn beträfen, nicht den Schluss zu, dass er mit seinem entsprechenden Antrag diese Dokumente nur habe einsehen wollen, um seine Verteidigungsrechte in der anhängigen Rechtssache T-47/03 geltend machen zu können.

90 Mit dem Antrag habe er sowohl für die Öffentlichkeit als auch für sich selbst Zugang zu den Dokumenten erlangen wollen, mit denen seine Eintragung in die streitige Liste gerechtfertigt worden sei. Nur dieser Zugang nämlich erlaube es, in wirksamer Weise den Verstoß gegen die Unschuldsvermutung zu beheben, deren Opfer er durch diese Eintragung und die Veröffentlichung der Liste geworden sei, da nur die Gewährung des Zugangs eine öffentliche Stellungnahme und Debatte sowohl auf allgemeiner Ebene als auch hinsichtlich der angeblich gegen ihn vorliegenden Beweismittel ermögliche.

91 Dagegen gewähre ihm der etwaige Zugang zu den fraglichen Dokumenten im Rahmen der Rechtssache T-47/03, den das Gericht in Randnr. 55 des angefochtenen Urteils anspreche, nicht den wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, den Art. 13 EMRK zugunsten all derjenigen vorsehe, deren in der EMRK gewährleistete Rechte und Freiheiten verletzt worden seien.

— Würdigung durch den Gerichtshof

92 Der vierte Rechtsmittelgrund besteht im Wesentlichen in dem Vorbringen, dass durch die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die streitige, später veröffentlichte Liste die Unschuldsvermutung verletzt worden sei, und dass diese Verletzung den Zugang zu den angeforderten Dokumenten rechtfertige, weil deren Verbreitung und ihre mögliche öffentliche Diskussion das einzige wirksame Mittel seien, um diese Verletzung zu beheben.

93 Dieser Rechtsmittelgrund ist zwar so formuliert, als solle mit ihm ein Beurteilungsfehler des Gerichts hinsichtlich des Umfangs der Klage gerügt werden, läuft jedoch in Wirklichkeit darauf hinaus, die Rechtmäßigkeit des ersten abschlägigen Bescheids von Grund auf mit der Begründung in Frage zu stellen, dass er die betreffenden Dokumente nicht öffentlich zugänglich gemacht habe und damit den Rechtsmittelführer der wirksamen Abhilfe beraubt habe, auf die er aber infolge der Verletzung der zu seinen Gunsten zwingend einzuhaltenden Unschuldsvermutung Anspruch gehabt hätte.

94 Da dieser Rechtsmittelgrund nicht zur Begründung der Nichtigkeitsklage geltend gemacht worden ist, die vor dem Gericht gegen den angegriffenen Bescheid erhoben worden war, handelt es sich um ein neues Angriffsmittel, das den Gegenstand des Rechtsstreits erweitert und deshalb nicht erstmals im Rechtsmittelverfahren vorgetragen werden kann.

95 Könnte eine Partei vor dem Gerichtshof erstmals ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel vorbringen, das sie vor dem Gericht nicht vorgebracht hat, so könnte sie nämlich den Gerichtshof, dessen Befugnisse im Rechtsmittelverfahren beschränkt sind, letztlich mit einem weiter reichenden Rechtsstreit befassen, als ihn das Gericht zu entscheiden hatte. Im Rahmen eines Rechtsmittels sind die Befugnisse des

Gerichtshofs auf die Beurteilung der rechtlichen Entscheidung über das im ersten Rechtszug erörterte Vorbringen beschränkt (vgl. u. a. Urteile vom 1. Juni 1994, Kommission/Brazzelli Lualdi u. a., C-136/92 P, Slg. 1994, I-1981, Randnr. 59, vom 30. März 2000, VBA/VGB u. a., C-266/97 P, Slg. 2000, I-2135, Randnr. 79, vom 29. April 2004, Henkel/HABM, C-456/01 P und C-457/01 P, Slg. 2004, I-5089, Randnr. 50, sowie vom 21. September 2006, JCB Service/Kommission, C-167/04 P, Slg. 2006, I-8935, Randnr. 114).

96 Folglich ist der vierte Rechtsmittelgrund als unzulässig zurückzuweisen.

Zum fünften Rechtsmittelgrund: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten aufgrund einer falschen Auslegung von Art. 4 Abs. 5 und Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001

— Vorbringen des Rechtsmittelführers

97 Mit dem ersten Teil des fünften Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe in den Randnrn. 64 und 96 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft entschieden, dass nach Art. 4 Abs. 5 und Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht nur die Mitteilung des Inhalts der Dokumente aus den Mitgliedstaaten verweigert werden dürfe, wenn diese widersprächen, sondern auch die Mitteilung, um welche Mitgliedstaaten es sich dabei handele, obwohl eine solche Information nicht als „Dokument" im Sinne der genannten Bestimmungen angesehen werden könne. Dadurch habe das Gericht den Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelungen über Gebühr erweitert.

98 Überdies lasse diese Auslegung der Bestimmungen durch das Gericht, da sie es unmöglich mache, den Staat zu identifizieren, der die fraglichen Dokumente besitze,

das Recht des Betroffenen, sich an die nationalen Behörden zu wenden, um zu versuchen, nach nationalem Recht Zugang zu diesen Dokumenten zu erlangen, ins Leere laufen oder beeinträchtige es jedenfalls unverhältnismäßig, indem es den Betroffenen dazu zwinge, Verfahren in sämtlichen Mitgliedstaaten anzustrengen, die diese Dokumente möglicherweise besäßen.

99 Mit dem zweiten Teil des fünften Rechtsmittelgrundes macht der Rechtsmittelführer geltend, das Gericht sei nicht auf sein Vorbringen eingegangen, wonach der Rat nicht angegeben habe, aus welchen Gründen die Nennung der betroffenen Mitgliedstaaten dem öffentlichen Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit oder die internationalen Beziehungen schaden könne.

— Würdigung durch den Gerichtshof

100 Zum ersten Teil des fünften Rechtsmittelgrundes ist zunächst festzustellen, dass — wie aus den Randnrn. 97 und 98 des angefochtenen Urteils hervorgeht — vor dem Gericht nicht bestritten und von ihm als bewiesen angesehen worden ist, dass zum einen die Dokumente, auf die sich der erste abschlägige Bescheid bezieht, sensible Dokumente sind, die unter Art. 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, und dass zum anderen die Offenlegung der Identität der Staaten, die Urheber dieser Dokumente sind, auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 deshalb verweigert wurde, weil die betroffenen Staaten einer solchen Offenlegung widersprochen hatten; dies ist mit dem Rechtsmittel nicht gerügt worden.

101 Im Hinblick auf die Eigenart sensibler Dokumente stellt Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 klar, dass solche Dokumente nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben werden. Wie das Gericht in Randnr. 95 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden hat, folgt hieraus, dass

der Urheber eines sensiblen Dokuments befugt ist, nicht nur der Verbreitung seines Inhalts zu widersprechen, sondern auch dessen Existenz geheim zu halten.

102 Der Urheber ist daher berechtigt, auf der Geheimhaltung bereits der Existenz eines sensiblen Dokuments zu bestehen, und insoweit hat das Gericht, wie der Rat vor dem Gerichtshof geltend gemacht hat, in Randnr. 96 des angefochtenen Urteils hieraus zu Recht gefolgert, dass der Urheber, falls die Existenz des betreffenden Dokuments bekannt würde, auch befugt ist, der Offenlegung seiner Identität zu widersprechen.

103 Ein solches Ergebnis, das somit nach dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 zwingend ist, erklärt sich aus der Eigenart der unter Art. 9 Abs. 3 fallenden Dokumente, deren hochsensibler Inhalt es, wie aus dem neunten Erwägungsgrund der Verordnung hervorgeht, rechtfertigt, sie einer besonderen Behandlung zu unterstellen. Dieses Ergebnis kann daher nicht deshalb als unverhältnismäßig bewertet werden, weil es dem Antragsteller, dem hiernach der Zugang zu einem sensiblen Dokument verweigert wird, damit erschwert oder sogar praktisch unmöglich gemacht wird, den Staat zu identifizieren, der Urheber des Dokuments ist.

104 Angesichts der rechtlichen Würdigung und der Tatsachenfeststellungen durch das Gericht in den Randnrn. 95 bis 97 des angefochtenen Urteils, die zudem für sich allein ausreichen, um die Schlussfolgerung zu stützen, zu der das Gericht in Randnr. 99 gelangt ist, dass nämlich der Rat berechtigt war, die Offenlegung der Identität der betroffenen Staaten abzulehnen, braucht die Rüge, dass Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 falsch ausgelegt worden sei, nicht geprüft zu werden, da das Ergebnis einer solchen Prüfung jedenfalls nicht diese Schlussfolgerung und dementsprechend auch nicht den Tenor des angefochtenen Urteils in Frage stellen könnte.

105 Zum zweiten Teil des fünften Rechtsmittelgrundes ist festzustellen, dass, anders als der Rechtsmittelführer geltend macht, sein Vorbringen, der Rat habe zu Unrecht nicht angegeben, aus welchen Gründen die Offenlegung der Identität der

betroffenen Staaten dem öffentlichen Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und die internationalen Beziehungen schaden könnte, sehr wohl vom Gericht geprüft worden ist.

106 Insoweit genügt der Hinweis, dass das Gericht in den Randnrn. 64 und 65 des angefochtenen Urteils entschieden hat, dass der Rat dadurch, dass er im ersten abschlägigen Bescheid auf Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 Bezug nahm, was zwangsläufig habe erkennen lassen, dass es sich bei den fraglichen Dokumenten um sensible Dokumente gehandelt habe, und außerdem auf den Widerspruch der betroffenen Staaten gegen die Offenlegung ihrer Identität verwies, den Rechtsmittelführer in die Lage versetzt habe, die Gründe für diesen Bescheid zu verstehen, und es dem Gericht ermöglicht habe, den Bescheid zu überprüfen.

107 In der erwähnten Randnr. 64 hat das Gericht insbesondere ausdrücklich hervorgehoben, dass die beiden Anwendungsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 darin bestünden, dass es sich bei dem fraglichen Dokument um ein sensibles Dokument handeln müsse und dass der Urheber der Erteilung der erbetenen Information widersprochen habe. Damit hat das Gericht implizit, aber gleichwohl eindeutig seine Auffassung zu erkennen gegeben, dass ein solcher Widerspruch genügt, um die Verweigerung des Zugangs zu dieser Information durch den Rat zu rechtfertigen, ohne dass dieser die Gründe für den Widerspruch einer Beurteilung unterziehen und infolgedessen angeben müsste, ob und, wenn ja, wieso die Preisgabe der betreffenden Identität die durch Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtige.

108 Der fünfte Rechtsmittelgrund ist somit in keinem seiner beiden Teile begründet und deshalb insgesamt zurückzuweisen.

109 Nach alledem sind die Rechtsmittelgründe teils für unzulässig, teils für unbegründet zu erklären, so dass das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen ist.

Kosten

110 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Art. 118 der Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat die Verurteilung des Rechtsmittelführers beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

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

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2. Herr Sison trägt die Kosten.

Unterschriften