SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED vom 22. Juni 2006 [1]

I — Einleitung

1. Mit Urteil vom 26. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, José Maria Sison/Rat [2], hat das Gericht erster Instanz (im Folgenden: Gericht) die Klage des Rechtsmittelführers auf Nichtigerklärung von drei Entscheidungen des Rates zurückgewiesen, mit denen ihm der Zugang zu Dokumenten verweigert wurde, die dem Beschluss des Rates zugrunde lagen, ihn in die Liste der Personen aufzunehmen, gegen die spezifische, restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 [3] gerichtet sind. Mit dem vorliegenden Rechtsmittel beantragt der Rechtsmittelführer die Aufhebung der Entscheidung des Gerichts.

2. Parallel dazu erhob der Rechtsmittelführer nach Artikel 230 EG Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses 2002/974 des Rates, ihn auf der Liste der Personen zu belassen, deren Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte nach der mit der Verordnung Nr. 2580/2001 eingeführten Regelung eingefroren werden. In diesem Verfahren beantragt er auch die Ungültigerklärung der Verordnung Nr. 2580/2001 nach Artikel 241 EG und Schadensersatz gemäß den Artikeln 235 EG und 288 EG. Diese Rechtssache wurde unter dem Aktenzeichen T-47/03 in das Register eingetragen und ist derzeit beim Gericht anhängig [4].

II — Einschlägige Vorschriften

3. Artikel 2 Absätze 1 und 3 bis 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission [5] bestimmt den persönli-

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Slg. 2005, II-1429.

3 — Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344, S. 70).

4 — ABl. 2003, C 101, S. 41.

5 — 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).

chen und den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung wie folgt:

„(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.

...

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

(4) Unbeschadet der Artikel 4 und 9 werden Dokumente der Öffentlichkeit entweder auf schriftlichen Antrag oder direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Insbesondere werden Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden oder eingegangen sind, gemäß Artikel 12 direkt zugänglich gemacht.

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

(6) Diese Verordnung berührt nicht das etwaige Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe, das sich aus internationalen Übereinkünften oder aus Rechtsakten der Organe zu deren Durchführung ergibt."

4. In Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sind Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Gemeinschaft aufgeführt. Die folgenden Absätze dieser Bestimmung sind im vorliegenden Fall relevant:

„(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 internationalen Beziehungen,

...

(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.

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

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

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

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

...“

5. Artikel 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthält folgende Bestimmungen über die Behandlung sensibler Dokumente:

„(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.

..."

III — Sachverhalt

6. Der tatsächliche Hintergrund dieser Rechtssache wurde vom Gericht in den Randnummern 2 bis 7 des angefochtenen Urteils wie folgt zusammengefasst:

„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 Entscheidungen vom 21. Januar, vom 27. Februar und vom 2. Oktober 2003 (im Folgenden: erster, zweiter und dritter abschlägiger 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."

IV — Anträge des Rechtsmittelführers

7. Mit dem angefochtenen Urteil wies das Gericht die die Rechtssachen T-110/03 und T-150/03 betreffenden Anträge als unbegründet ab. In der Rechtssache T-405/03 wies es den Antrag teilweise als unzulässig und im Übrigen als unbegründet ab.

8. Der Rechtsmittelführer beantragt aus den unten angegebenen Gründen,

— das Urteil des Gerichts erster Instanz (Zweite Kammer) vom 26. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 aufzuheben;

— folgende Handlungen gemäß Artikel 230 EG für nichtig zu erklären: a) Entscheidung (06/c/01/03) des Rates vom 27. Februar 2003: dem Anwalt des Rechtsmittelführers am 28. Februar 2003 zugestellter Bescheid des Rates vom 27. Februar 2003 über den per Fax am 3. Februar 2003 gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellten Zweitantrag von Jan Fermon; b) Entscheidung (411c/01/02) des Rates vom 21. Januar 2003: dem Anwalt des Rechtsmittelführers am 23. Januar 2003 zugestellter Bescheid des Rates vom 21. Januar 2003 über den per Fax am 11. Dezember 2002 gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellten Zweitantrag von Jan Fermon und c) Entscheidung (36/c/02/03) des Rates vom 2. Oktober 2003: Bescheid des Rates vom 2. Oktober 2003 über den beim Rat per Fax am 5. September 2003 gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellten und beim Generalsekretariat des Rates am 8. September 2003 eingetragenen Zweitantrag von Jan Fermon (2/03) auf Zugang zu Dokumenten;

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

9. Der Rat beantragt,

— das Rechtsmittel als unbegründet abzuweisen und

— dem Rechtsmittelführer die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

V — Rechtsmittelgründe

10. Der Rechtsmittelführer trägt fünf Rechtsmittelgründe vor, die folgendermaßen zusammengefasst werden können:

1. Das Gericht habe dadurch die Artikel 220 EG, 225 EG und 230 EG, die in den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) verankerten allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und die Verteidigungsrechte verletzt, dass es den Umfang der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der abschlägigen Bescheide des Rates über Gebühr beschränkt habe.

2. Die Auslegung der Ausnahmen vom Recht auf (teilweisen) Zugang zu Dokumenten durch das Gericht führe zu einer völligen Ermessensfreiheit des Rates und zu einer vollständigen Verweigerung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten und verstoße damit gegen Artikel 1 Absatz 2 EU und Artikel 6 Absatz 1 EU, Artikel 255 EG und Artikel 4 Absätze 1 Buchstabe a und 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 des Rates sowie gegen die Artikel 220 EG, 225 EG und 230 EG.

3. Das Gericht habe dadurch gegen die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG verstoßen, dass es die kurze und stereotype Begründung des Rates für die Verweigerung des (teilweisen) Zugangs zu den angeforderten Dokumenten akzeptiert habe.

4. Das Gericht habe dadurch gegen das Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Artikel 255 EG, die Unschuldsvermutung nach Artikel 6 Absatz 2 EMRK und das Recht nach Artikel 13 EMRK auf wirksame Beschwerde gegen Verletzungen verstoßen, dass es deren Anwendungsbereich beschränkt habe.

5. Das Gericht habe die Artikel 4 Absatz 5 und 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 falsch ausgelegt, indem es entschieden habe, dass diese Bestimmungen nur „Dokumente" beträfen und der Rat daher berechtigt gewesen sei, die Bekanntgabe der Mitgliedstaaten zu verweigern, die diese Dokumente übermittelt hätten, wenn diese Mitgliedstaaten einer solchen Bekanntgabe widersprochen hätten.

VI — Beurteilung

A — *Vorbemerkungen*

11. Ich möchte zunächst feststellen, dass der Antrag des Rechtsmittelführers auf Nichtig-

erklärung der abschlägigen Bescheide des Rates über den Zugang zu den angeforderten Dokumenten in der Form, in der er gestellt worden ist, als offensichtlich unzulässig abzuweisen ist, da nur das Urteil des Gerichts Gegenstand eines Rechtsmittels sein kann [6].

12. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Rechtsmittel dahin zu verstehen ist, dass es das Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-110/03 in Bezug auf den ersten abschlägigen Bescheid betrifft, da die Begründungen für die Abweisung der Anträge in den Rechtssachen T-150/03 und T-405/03 in den Rechtsmittelgründen nicht angefochten werden.

B — *Erster Rechtsmittelgrund: Verletzung der Artikel 220 EG, 225 EG und 230 EG und der gemäß den Artikeln 6 und 13 EMRK garantierten Verteidigungsrechte*

1. Urteil des Gerichts

13. Zum Umfang der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Rates, mit der dieser den Zugang aufgrund der zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigerte, hat das Gericht wie folgt entschieden:

„46 Was den Umfang der Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines abschlägigen Bescheids durch das Gericht angeht, so hat das Gericht dem Rat im ... Urteil Hautala/Rat[7] ... und im ... Urteil Kuijer/Rat[8] ... 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 Ver-

6 — Vgl. u. a. Rechtssachen C-199/92 P, Hüls/Kommission, Slg. 1999, I-4287, Randnr. 92, und C-198/99 P, Ensidesa/Kommission, Slg. 2003, I-11111, Randnr. 32.

7 — Rechtssache T-14/98, Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489, Randnr. 71.

8 — Rechtssache T-211/00, Kuijer/Rat, Slg. 2002, II-485, Randnr. 53.

fahrensregeln 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 das ... Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 53)."

2. Rechtsmittelführer

14. Nach Ansicht des Rechtsmittelführers hat das Gericht in den oben zitierten Randnummern den Umfang seiner Befugnisse zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der abschlägigen Bescheide des Rates über den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu Unrecht dadurch beschränkt, dass es festgestellt hat, dass der Rat über ein weites Ermessen verfüge, wenn er sich auf Gründe des öffentlichen Interesses im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 berufe und dass es daraus herleitet, dass seine eigene Rolle sich darauf beschränkt, zu überprüfen, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind und der Begründungspflicht nachgekommen worden ist, der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist, die Tatsachenwürdigung nicht offensichtlich fehlerhaft ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt. Diese Auslegung, die auf ein uneingeschränktes Ermessen des Rates bei der Anwendung der Ausnahmeregelung aufgrund des öffentlichen Interesses hinauslaufe, verstoße gegen den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers, der zur Gewährleistung von Transparenz auf eine vollständige gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der abschlägigen Bescheide gerichtet gewesen sei. Der Rechtsmittelführer nimmt insofern Bezug auf Artikel 67 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts [9], wonach dieses die angeforderten Dokumente einsehen darf.

15. Der Rechtsmittelführer macht geltend, dass die vorliegende Rechtssache von der Rechtssache Hautala [10], an der sich das Gericht orientiere, zu unterscheiden sei. Die angeforderten Dokumente fielen, anders als in der Rechtssache Hautala, im vorliegenden Fall unter den EG-Vertrag und nicht unter den die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffenden Titel V des Vertrages über die Europäische Union. Zudem sei das fragliche Dokument in der Rechtssache Hautala für den internen Gebrauch und nicht zur Veröffentlichung erstellt worden. Dagegen seien die Dokumente, zu denen er Zugang beantrage, in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen worden, das zu einer Entscheidung des Rates geführt habe, und enthielten keine Informationen, deren Verbreitung zu Spannungen mit Drittstaaten zu führen drohe. Schließlich unterscheide sich die vorliegende Rechtssache von der Rechtssache Hautala darin, dass er von den angeforderten Dokumenten persönlich betroffen sei. Das Gericht widerspreche seiner eigenen Rechtsprechung, wonach der Rat eine „wirkliche Prüfung der jeweiligen Umstände des Ein-

9 — Artikel 67 § 3 bestimmt: „... 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."

10 — Vgl. oben, Fußnote 7.

zelfalls“ [11] vorzunehmen habe, wenn es in Randnummer 52 des angefochtenen Urteils feststelle, dass das besondere Interesse, das ein Antragsteller am Zugang zu einem Dokument geltend machen könne, das ihn persönlich betreffe, bei der Anwendung der zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht zu berücksichtigen sei.

16. Durch die Beschränkung des Umfangs seiner Prüfung habe das Gericht die durch Artikel 6 EMRK garantierten Verteidigungsrechte verletzt. Außerdem sei das Gericht nicht auf das Vorbringen des Rechtsmittelführers zu Artikel 6 Absatz 3 EMRK eingegangen, der bestimme, dass jede Person, die einer Straftat angeklagt sei, das Recht habe, in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden. Folglich habe ihm das Gericht das durch Artikel 13 EMRK garantierte Recht auf wirksame Beschwerde zum Schutz dieser Rechte verweigert.

3. Rechtsmittelgegner

17. Nach Ansicht des Rates sind die vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Unterschiede zwischen der Rechtssache Hautala und der vorliegenden Rechtssache unerheblich. Das angefochtene Urteil sei mit dem Urteil des Gerichts in der Rechtssache Hautala voll vereinbar, und die sich aus jenem Urteil ergebenden Grenzen des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle seien auch in der vorliegenden Rechtssache anwendbar.

18. Das Gericht habe zutreffend entschieden, dass das besondere Interesse des Rechtsmittelführers an den angeforderten Dokumenten nicht zu berücksichtigen sei. Der Rat habe seinen abschlägigen Bescheid auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster und dritter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt, der keine Interessenabwägung vorschreibe. Wenn die Verbreitung des Dokuments den Schutz öffentlicher Interessen im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und/oder die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würde, sei der Rat verpflichtet, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, ohne zu prüfen, ob der Antragsteller ein überwiegendes persönliches Interesse daran haben könne. Auf das Vorbringen des Rechtsmittelführers, dass der abschlägige Bescheid auf einer „wirklichen Prüfung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls“ beruhen müsse, wie dies in der Rechtssache Hautala [12] verlangt werde, erwidert der Rat, dass sich dies nur auf objektive Umstände beziehen könne, etwa den Inhalt des Dokuments und die mit der Verbreitung des Dokuments verbundene Gefahr einer Verletzung der zu schützenden Interessen.

19. Der Rat widerspricht dem auf Artikel 67 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts gestützten Vortrag des Rechtsmittelführers. Es handele sich dabei um eine rein verfahrensrechtliche Bestimmung, deren Zweck es sei, dem Gericht die Prüfung eines streitigen Dokuments zu ermöglichen. Es sei ohne Bedeutung für den Umfang der Kontrollbefugnisse des Gerichts.

11 — Vgl. Randnr. 67 des Urteils Hautala.

12 — Vgl. die vorherige Fußnote.

4. Beurteilung

20. Die erste mit dem ersten Rechtsmittelgrund aufgeworfene Frage betrifft den Umfang der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen, mit denen der Zugang zu Dokumenten aufgrund der zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert wird. Ist die Kontrolle nach den Vorgaben des Gerichts in der Rechtssache Hautala beschränkt, so dass im angefochtenen Urteil nur zu bestimmen ist, ob die Verfahrensregeln eingehalten worden sind und der Begründungspflicht nachgekommen worden ist, der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt? Oder sollte sich die Kontrolle — wie vom Rechtsmittelführer indirekt vorgeschlagen — auf die Beurteilung der Frage erstrecken, ob der Einwand des öffentlichen Interesses zu Recht geltend gemacht worden ist, d. h., ob der Rat zu Recht behauptet hat, das öffentliche Interesse werde durch die Gewährung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten beschädigt?

21. Obwohl gegen das Urteil des Gerichts in der Rechtssache Hautala Rechtsmittel eingelegt wurde [13], ging der Gerichtshof in seinem Urteil nicht auf die Frage ein, welchen Umfang die gerichtliche Kontrolle hat, wenn der Rat sich bei der Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten auf die zwingenden Ausnahmen beruft. Dies lässt sich damit erklären, dass es der Rat, der Rechtsmittel eingelegt hatte, war, der offensichtlich nicht daran interessiert war, auf diesen Punkt einzugehen, nicht der Kläger. Daher ist diese Frage vom Gerichtshof noch zu klären.

22. Der Umfang der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen, mit denen aufgrund der Ausnahmeregelung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, die sich im Besitz eines der Organe der EU befinden, ist unter Berücksichtigung der Natur der Interessen, die durch diese Ausnahmen geschützt werden sollen, und des durch die Verordnung als Ganzes errichteten Systems zu bestimmen.

23. Da der zweite Aspekt allgemeiner ist, ist er zuerst zu prüfen. Das Grundprinzip der Verordnung Nr. 1049/2001 besteht darin, dass möglichst umfassend Zugang zu den Dokumenten zu gewähren ist, die sich im Besitz der Organe befinden. Dieser Grundsatz dient zum einen dem Zweck, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürger ihre Rechte auf Teilnahme am öffentlichen Leben ausüben können, und zum andern soll dadurch sichergestellt werden, dass die Bürger in der Lage sind, ihre Interessen zu verteidigen, wenn diese durch Entscheidungen der Organe beeinträchtigt wurden [14].

13 — Rechtssache C-353/99 P, Rat/Hautala, Slg. 2001, I-9565.

14 — Vgl. 2. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1049/2001: „Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind."

24. Da aus den Begründungserwägungen der Verordnung hervorgeht, dass sie „dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größt*mögliche* Wirksamkeit verschaffen" soll [15] und dass *„[g]rundsätzlich* ... alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein" [16] sollten, besteht eindeutig kein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu Dokumenten. Die Verordnung Nr. 1049/2001 nennt verschiedene öffentliche und private Interessen, die besonders schützenswert sind und auf die sich die Organe daher berufen können, um den Zugang zu Dokumenten zu verweigern. Diese Interessen sind in Artikel 4 in verschiedene Kategorien von Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten eingeteilt worden.

25. Die Ausnahmen nach Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 sind alle zwingend formuliert: Die Organe *verweigern* den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der betreffenden Interessen beeinträchtigt würde. Im Gegensatz zu den Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 ist jedoch bei denen nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 eine Verbreitung der Dokumente, zu denen Zugang begehrt wird, zulässig, wenn diese durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist.

26. Für die vorliegende Erörterung des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle können zwei Schlussfolgerungen aus diesem Unterschied zwischen den Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 zum einen und nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 zum anderen gezogen werden.

27. Erstens geht aus dem ausdrücklichen Wortlaut der letzten beiden Bestimmungen klar hervor, dass die Organe bei der Beurteilung, ob der Zugang zu Dokumenten zu verweigern ist, die besonderen Interessen, die durch die Verweigerung der Verbreitung geschützt werden sollen (z. B. Schutz geschäftlicher Interessen, Gerichtsverfahren oder Entscheidungsprozess des Organs), gegen das allgemeine öffentliche Interesse daran abwägen müssen, dass das betreffende Dokument zugänglich gemacht wird. In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung ist eine solche Interessenabwägung nicht vorgesehen. Dagegen ist offensichtlich, dass diese Interessenabwägung vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgenommen und in der Verordnung festgelegt worden ist: Da die in dieser Bestimmung aufgezählten Interessen selbst als überragende Interessen erachtet werden, gibt es keine Interessen, die schwerer wiegen könnten. Dies bedeutet, dass die Ausnahmeregelung automatisch anzuwenden ist, wenn eines dieser Interessen betroffen ist.

28. Zweitens ist im Hinblick darauf, dass nur ein überragendes öffentliches Interesse schwerer wiegen kann als die durch die Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung geschützten Interessen, zu folgern, dass das persönliche Interesse eines Antragstellers am Zugang zu einem Dokument in diesem Zusammenhang irrelevant

15 — 4. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1049/2001 (Hervorhebung nur hier).

16 — 11. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1049/2001 (Hervorhebung nur hier).

ist. Selbstverständlich muss dies auch im Kontext des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung gelten, der keine Interessenabwägung vorsieht.

29. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass der Umfang der gerichtlichen Kontrolle im Kontext des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung stärker eingeschränkt ist als im Kontext des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung.

30. In Bezug auf die Natur der durch die Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen, insbesondere die öffentliche Sicherheit und die internationalen Beziehungen, ist festzustellen, dass es sich dabei um Interessen handelt, für die der Rat — wie auch aus den Artikeln 11 bis 28 EU hervorgeht — die politische Hauptverantwortung trägt. Eine Entscheidung darüber, ob Zugang zu einem Dokument zu gewähren ist, das diese Interessen betrifft, hängt zwangsläufig von politischen Erwägungen ab und ist auf der Grundlage der Informationen zu treffen, die nur den zuständigen politischen Stellen zur Verfügung stehen. Da die Effizienz der Politik auf diesem Gebiet in vielen Fällen davon abhängt, dass die Vertraulichkeit gewahrt bleibt, müssen die beteiligten Organe der Gemeinschaft bei der Entscheidung darüber, ob durch die Verbreitung der Dokumente eines der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a aufgezählten Interessen beeinträchtigt werden könnte, über völlige Ermessensfreiheit verfügen. Wenn das Organ der Meinung ist, dass die Gewährung des Zugangs zu einem Dokument in dieser Hinsicht die Interessen der Europäischen Union beeinträchtigen würde, muss es den Zugang unabhängig davon verweigern, welches Interesse der Antragsteller am Zugang zu den Dokumenten haben könnte.

31. Da die Natur der Rechtsprechungsaufgabe der Gerichte der Gemeinschaft überschritten würde, wenn sie die Beurteilung der verantwortlichen politischen Organe durch ihre eigene Entscheidung ersetzten, ist die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen, mit denen der Zugang zu Dokumenten aus den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Gründen verweigert wird, grundsätzlich beschränkt. Meines Erachtens hat das Gericht daher zutreffend entschieden, dass der Umfang der gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen, mit denen der Zugang zu Dokumenten nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung verweigert wird, auf die Prüfung zu beschränken ist, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind und der Begründungspflicht nachgekommen worden ist, der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist, die Tatsachenwürdigung nicht offensichtlich fehlerhaft ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt.

32. Außerdem führt diese Beschränkung des Anwendungsbereichs gerichtlicher Kontrolle entgegen der Behauptung des Rechtsmittelführers nicht zu einem uneingeschränkten Ermessen des Organs, das unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung den Zugang zu einem Dokument verweigert. Konzentriert sich die Kontrolle auf die vom Gericht angegebenen Gesichtspunkte, insbesondere auf die Begründung des abschlägigen Bescheids, kann

wirksam festgestellt werden, ob die Berufung des betreffenden Organs auf die zwingenden Ausnahmen echt ist und ob dieses Organ davon ausgehen durfte, dass die Verbreitung eines Dokuments eine Gefahr für das öffentliche Interesse darstellen würde.

33. Dem Rechtsmittelführer kann nicht gefolgt werden, wenn er vorträgt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber für Entscheidungen, mit denen aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 der Zugang zu Dokumenten verweigert wird, eine vollständige gerichtliche Kontrolle habe erreichen wollen, und dass dies aus Artikel 67 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts hervorgehe. Diese Vorschrift bestimmt lediglich, dass das Dokument, zu dem der Zugang verweigert wird, den übrigen Parteien nicht übermittelt wird, wenn es dem Gericht in einem Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Verweigerung vorgelegt worden ist. Dass das betreffende Dokument nach Artikel 65 der Verfahrensordnung vom Organ vorgelegt oder vom Gericht angefordert worden ist, berechtigt das Gericht nicht dazu, die Beurteilung des Rates durch seine eigene zu ersetzen. Das Gericht kann aber prüfen, ob das betreffende Organ dadurch einen offensichtlichen Irrtum begangen hat, dass es sich auf die Ausnahmeregelungen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung berufen hat.

34. Soweit der Rechtsmittelführer aus den oben in Nummer 15 genannten Gründen zwischen seiner Rechtssache und der Rechtssache Hautala unterscheidet, ist fraglich, ob diese Gründe beachtlich oder gar zutreffend sind. Erstens bezog sich die den Zugang verweigernde Entscheidung zwar offensichtlich auf Dokumente, die einem nach dem EG-Vertrag — im Unterschied zu Titel V des EU-Vertrags — erlassenen Beschluss zugrunde lagen, doch stand sie offenkundig in einem engen Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus [17]. Wie dem auch sei, die Verordnung Nr. 1049/2001 ist auch auf Dokumente anwendbar, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen. Die Behauptung, dass das betreffende Dokument nicht für den internen Gebrauch erstellt worden sei, ist angesichts seiner offensichtlichen Vertraulichkeit nicht haltbar. Bei Entscheidungen, mit denen Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 durchgeführt wird, kann außerdem nicht davon ausgegangen werden, dass sie Rechtssatzcharakter haben. Die Tatsache, dass der Rechtsmittelführer — anders als in der Rechtssache Hautala — persönlich betroffen war, ist ohne Bedeutung, da — wie oben in Nummer 28 ausgeführt — persönliche Interessen bei der Beurteilung, ob Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist, keine Rolle spielen. Die Nichtberücksichtigung der persönlichen Interessen des Rechtsmittelführers bedeutet daher nicht, dass keine wirkliche Prüfung der die eventuelle Verbreitung des angeforderten Dokuments betreffenden Umstände stattgefunden hätte.

35. Schließlich kann die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, das unter eine der zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a fällt, als solche nicht

17 — ABl. L 344, S. 93.

als eine Verletzung der Verteidigungsrechte des Rechtsmittelführers angesehen werden. In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, dass dieser ausreichend darüber informiert wird, weshalb er in die Liste der Personen aufgenommen worden ist, auf die die durch die Verordnung Nr. 2580/2001 verhängten restriktiven Maßnahmen Anwendung finden. Dies kann auch auf andere Weise als die Gewährung von Zugang zu einem Dokument erfolgen, das vom Rat als vertraulich eingestuft wurde. Diese Frage ist jedoch im Zusammenhang mit der derzeit beim Gericht anhängigen Klage zu prüfen, mit der die Entscheidung als rechtswidrig angefochten wird, den Namen des Rechtsmittelführers in die oben genannte Liste aufzunehmen und dort zu belassen.

36. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass der erste Rechtsmittelgrund nicht durchgreift.

„77 Insoweit 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.

C — Zweiter Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen das Recht auf Zugang zu Dokumenten infolge einer zu weiten Auslegung der Ausnahmen von diesem Recht

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.

1. Urteil des Gerichts

37. In Bezug auf die Frage, ob der Rat einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als er annahm, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Schutz der öffentlichen Sicherheit und das öffentliche Interesse im Hinblick auf die internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnte, hat das Gericht Folgendes entschieden:

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 Ter-

rorismus, 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."

2. Rechtsmittelführer

38. Der Rechtsmittelführer macht geltend, dass das Gericht das Recht auf Zugang zu Dokumenten und Artikel 230 EG verletzt habe, indem es den Grundsatz, dass Ausnahmereglungen zu so einem fundamentalen Recht eng aufzufassen und anzuwenden seien, missachtet habe. Das Gericht hätte die Anwendbarkeit jeder Ausnahmeregelung einzeln prüfen müssen, statt sich auf die Feststellung zu beschränken, dass kein offensichtlicher Beurteilungsfehler des Rates vorliege. Dies gelte insbesondere für die Weigerung des Rates, teilweisen Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren.

39. Was die Ausnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit betreffe, würde dem Grundsatz der Transparenz auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus dadurch jede Wirkung genommen, dass der auch nur teilweise Zugang zu Dokumenten offiziell unmöglich gemacht werde, weil das Gericht gemäß seiner Beurteilung in den Randnummern 77 und 78 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass alle Informationen der öffentlichen Stellen betreffend terrorismusverdächtige Personen vertraulich bleiben müssten, um keine Informationen strategischer Art über die Bekämpfung des Terrorismus erkennen zu lassen.

40. In Bezug auf die Ausnahme aus Gründen des Schutzes der internationalen Beziehungen hätten die Ausführungen des Gerichts in Randnummer 79 des angefochtenen Urteils zur Folge, dass die Organe den Zugang zu Dokumenten aufgrund vager, allgemeiner Kriterien verweigern könnten, wenn sie Drittstaaten beträfen. Das Argument, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf diesem Gebiet geheim bleiben müsse, greife offensichtlich nicht, da allgemein bekannt sei, dass es sie gebe.

41. Wichtiger noch: Wenngleich in den Randnummern 80 und 81 des angefochtenen Urteils betont werde, dass sich die Staaten darauf verlassen können müssten, dass die von ihnen weitergegebenen Informationen vertraulich behandelt würden, gehe doch aus den Akten hervor, dass nur Mitgliedstaaten, nicht aber Drittstaaten den Rechtsmittelführer betreffende Informationen zur Verfügung gestellt hätten. Das Gericht habe daher den Begriff „internationale Beziehungen" falsch ausgelegt, da dieser nicht auf Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, sondern nur auf Beziehungen mit Drittstaaten anwendbar sein könne. Daher habe das Gericht nicht begründet, warum die Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Informationen zur Verfügung gestellt hätten, die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würde.

3. Rechtsmittelgegner

42. Der Rat macht geltend, dass das Gericht bei der Feststellung keinen Rechtsfehler begangen habe, dass er sein Ermessen im Zusammenhang mit seiner politischen Verantwortung gemäß Titel V des EU-Vertrags nicht dadurch überschritten habe, dass er angenommen habe, dass das angeforderte Dokument unter die das öffentliche Interesse betreffende Ausnahme falle und daher nicht einmal teilweise Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt werden könne. Das Gericht habe nicht entschieden, dass der Rat zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können.

43. Betreffend die Ausnahme aufgrund des Schutzes der internationalen Beziehungen sei dem Rechtsmittelführer darin zuzustimmen, dass die Ausführungen des Gerichts in den Randnummern 80 und 81 des angefochtenen Urteils anscheinend auf der unzutreffenden Annahme beruhten, dass das angeforderte Dokument Informationen enthalte, die dem Rat von Drittstaaten zur Verfügung gestellt worden seien. Aus den Akten gehe hervor, dass die betreffenden

Dokumente von Mitgliedstaaten vorgelegt worden seien und der Rat die Bekanntgabe dieser Mitgliedstaaten auf deren Anfrage hin verweigert habe. Trotz dieses Missverständnisses sei die vom Gericht vorgenommene Beurteilung dessen, was in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung auf dem Spiel gestanden habe, zutreffend. Die hohe Sensibilität dieses Themas rechtfertige ein besonders umsichtiges Vorgehen in Bezug auf den Schutz von Informationen, deren Verbreitung dazu führen würde, dass Schlüsse auf die organisatorische Struktur und die Effizienz der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Drittstaaten auf diesem Gebiet gezogen werden könnten. Dadurch würde die wesentliche Zweckbestimmung der internationalen Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung beeinträchtigt.

44. Seine Vorgehensweise vereitele nicht — wie vom Rechtsmittelführer behauptet — das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Er prüfe jedes Dokument unter Berücksichtigung seines Inhalts und einer Abwägung der Risiken. Er habe schon zu vielen diese Themen betreffenden Dokumenten ganz oder teilweise Zugang gewährt.

45. Selbst wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis komme, dass die Beurteilung fehlerhaft gewesen sei, die das Gericht in Bezug auf die den Schutz der internationalen Beziehungen betreffende Ausnahme vorgenommen habe, ändere dies nichts am Ausgang des Rechtsstreits, da die Entscheidung, das fragliche Dokument nicht zur Verfügung zu stellen, kumulativ auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen gestützt worden sei. Wenn festgestellt werden sollte, dass er sich auf eine dieser Ausnahmeregelungen nicht habe stützen dürfen, so würde seine Entscheidung immer noch auf der Grundlage der anderen Bestand haben. Die Verwirrung bei der Frage, ob ihm während des Verfahrens Dokumente von Drittstaaten oder von Mitgliedstaaten vorgelegt worden seien, sei unerheblich, da er den Mitgliedstaaten diese Dokumente wieder zurückgegeben habe und sie sich daher nicht länger in seinem Besitz befänden.

4. Beurteilung

46. Mit seinem zweiten Rechtsmittelgrund kritisiert der Rechtsmittelführer die vom Gericht vorgenommene Beurteilung der Frage, ob die Entscheidung des Rates, den (teilweisen) Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu verweigern, mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen begründet werden konnte.

47. Wie ich bereits oben ausgeführt habe, ist der Umfang der gerichtlichen Überprüfung der Anwendung der Ausnahmen, die die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten öffentlichen Interessen betreffen, auf bestimmte Aspekte beschränkt, zu denen auch die Frage gehört, ob das betreffende Organ bei der Tatsachenwürdigung einen offensichtlichen Fehler begangen oder sein Ermessen missbraucht hat.

48. In Bezug auf die den Schutz der öffentlichen Sicherheit betreffende Ausnahme hat

das Gericht zunächst festgestellt, dass sich das angeforderte Dokument tatsächlich auf diesen Bereich beziehe, da es als Grundlage für die Benennung von terrorismusverdächtigen Personen, Vereinigungen und Organisationen gedient habe. Als Nächstes hat es ausgeführt, dass der Umstand allein, dass das Dokument die öffentliche Sicherheit betreffe, für sich genommen nicht ausreiche, um die Anwendung der Ausnahmeregelung zu rechtfertigen. Daher hat es als Nächstes geprüft, ob der Rat mit seiner Auffassung, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Schutz der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen könnte, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat. In diesem Zusammenhang hat es festgestellt, dass davon auszugehen sei, dass die Wirksamkeit der Bekämpfung des Terrorismus voraussetze, dass die Informationen der öffentlichen Stellen betreffend terrorismusverdächtige Personen oder Einheiten geheim gehalten würden, damit diese Informationen ihre Relevanz behielten und ein wirksames Vorgehen erlaubten. Das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit wäre durch eine Verbreitung zwangsläufig beeinträchtigt worden. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass der Rat mit der Verweigerung des Zugangs zum angeforderten Dokument keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat [18].

49. Meines Erachtens hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, als es mit dieser Betrachtungsweise zu diesem Ergebnis kam. Es hat einfach angenommen, dass die Weigerung, Zugang zu dem Dokument zu gewähren, darauf beruhte, dass dieses sich auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit bezieht. Es hat danach die Plausibilität dieses Vorbringens geprüft und bestätigt, dass die Verbreitung des Dokuments den Schutz der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen könnte. Daher hat es seine Aufgabe betreffend die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des abschlägigen Bescheids des Rates innerhalb der Grenzen für diese Aufgabe nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 ordnungsgemäß wahrgenommen.

50. Im Gegensatz zu dem, was der Rechtsmittelführer behauptet, führt die Auffassung des Gerichts nicht dazu, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten zunichte gemacht wird, wenn diese sich auf die Bekämpfung des Terrorismus beziehen. Betreffen diese Dokumente offenbar die operativen Aspekte der Politik auf diesem Gebiet, so ist offensichtlich, dass sie unter die den Schutz der öffentlichen Sicherheit betreffende Ausnahmeregelung fallen. Die Überprüfung, ob das fragliche Dokument tatsächlich diesen Tätigkeitsbereich betrifft oder ob der Rat sich unbegründeterweise auf diese Ausnahmeregelung beruft, ist Aufgabe der Gemeinschaftsgerichte.

51. In Bezug auf die vom Gericht vorgenommene Beurteilung der Anwendbarkeit der den Schutz der internationalen Beziehungen betreffenden Ausnahme sind sich beide Parteien darüber einig, dass das Gericht irrtümlich annahm, das angeforderte Dokument enthalte Informationen, die von Drittstaaten zur Verfügung gestellt wurden, und der Rat habe sich daher auf die den Schutz der internationalen Beziehungen betreffende Ausnahme berufen dürfen. Soweit nicht bestritten wird, dass das den Entschei-

18 — Vgl. Randnrn. 74 bis 78 des angefochtenen Urteils.

dungen zugrunde liegende Dokument, zu dem der Zugang verweigert wurde, auf Informationen beruhte, die allein von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden, ist die Urteilsbegründung des Gerichts in der Tat rechtsfehlerhaft. Die den Schutz internationaler Beziehungen betreffende Ausnahme bezieht sich eindeutig nur auf Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen und kann nur geltend gemacht werden, wenn die Verbreitung eines Dokuments diese Beziehungen voraussichtlich gefährden könnte.

52. Es fragt sich, welche Bedeutung diesem Irrtum beizumessen ist. Meines Erachtens gibt es zwei Gründe, weshalb die rechtsfehlerhafte Urteilsbegründung des Gerichts nicht zu einer Aufhebung des angefochtenen Urteils führen darf. Erstens kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Verbreitung des angeforderten Dokuments doch Einzelheiten über die Bekämpfung des Terrorismus im Allgemeinen hätten bekannt werden können, an der naturgemäß viele Staaten und Organisationen außerhalb der Europäischen Union beteiligt sind, obwohl offenbar keine Informationen unmittelbar durch Drittstaaten zur Verfügung gestellt wurden. Dies könnte sich eindeutig auf die Beziehungen zu diesen Staaten und Organisationen auswirken. Auf diesen Aspekt der den Schutz der internationalen Beziehungen betreffenden Ausnahme ist das Gericht in Randnummer 79 des angefochtenen Urteils in seinen einleitenden Bemerkungen zu diesem Punkt eingegangen.

53. Der zweite, schlagkräftigere Grund ist, dass der abschlägige Bescheid — wie der Rat zutreffend ausführt — kumulativ auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen gestützt war. Da Ersterer vom Rat zu Recht als Rechtsgrundlage dafür geltend gemacht wurde, den Zugang zum angeforderten Dokument zu verweigern, würde es keinem praktischen Zweck dienen, das angefochtene Urteil wegen des den Letzteren betreffenden Irrtums teilweise aufzuheben. Aufgrund meiner Ausführungen in der vorstehenden Nummer gibt es meines Erachtens keine guten Gründe dafür, die Begründung des Gerichts in Bezug auf die den Schutz internationaler Beziehungen betreffende Ausnahme zu ersetzen, da die Verbreitung eines Dokuments, das Informationen über Personen und Organisationen enthält, die verdächtigt werden, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein, naturgemäß die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus beeinträchtigen könnte.

54. Der Rechtsmittelführer macht sodann geltend, dass, selbst wenn der Rat sich zu Recht auf Gründe des öffentlichen Interesses habe berufen können, dies vernünftigerweise nicht das gesamte angeforderte Dokument betreffen könne und dass ihm teilweiser Zugang hätte gewährt werden müssen. Der Rat erwidert, dass die Gründe für die Verweigerung des Zugangs das gesamte fragliche Dokument beträfen.

55. In Bezug auf diesen Punkt konzentriert sich das angefochtene Urteil auf die Frage, ob der Rat die Möglichkeit geprüft hat, teilweisen Zugang zum angeforderten Doku-

ment zu gewähren. Das Gericht sah es nicht als erwiesen an, dass der Rat diese Möglichkeit nicht konkret in Betracht gezogen hatte. Außerdem stellte es in Randnummer 88 des angefochtenen Urteils fest, dass „mit einer umfassenderen und individuelleren Darstellung in Bezug auf den Inhalt des angeforderten Dokuments angesichts dessen, dass es vollständig unter die angeführten Ausnahmeregelungen fällt, im vorliegenden Fall zwangsläufig die Vertraulichkeit von Informationen aufs Spiel gesetzt worden [wäre], die wegen dieser Ausnahmeregelungen geheim zu bleiben haben".

56. Der Rechtsmittelführer hat nichts vorgetragen, was diese Beurteilung durch das Gericht in Frage stellen könnte. Es gibt keinen Grund, sie anzuzweifeln.

57. Schließlich behauptet der Rechtsmittelführer in diesem Zusammenhang, dass das Gericht durch das Durcheinanderbringen von Mitgliedstaaten und Drittstaaten das Recht falsch angewandt habe, wenn es zu dem Ergebnis gekommen sei, dass selbst ein Antrag auf Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Dokumente zur Verfügung gestellt hätten, abgelehnt werden könne.

58. In Bezug auf diesen Punkt hat sich das Gericht auf Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützt, wonach sensible Dokumente, d. h. „Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und als ... ‚CONFIDENTIEL' eingestuft sind", nur mit Zustimmung des Urhebers freigegeben werden. Das Gericht hat weiter ausgeführt: „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."

59. Da diese Erwägung für von Mitgliedstaaten und von Drittstaaten stammende Dokumente gleichermaßen gilt, ist dem Vorbringen des Rechtsmittelführers, das Gericht habe infolge der Verwirrung betreffend die Herkunft der Informationen im angeforderten Dokument das Recht über die Verweigerung der Bekanntgabe der betreffenden Mitgliedstaaten falsch angewandt, nicht zu folgen.

60. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen bin ich der Meinung, dass der zweite Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

D — *Dritter Rechtsmittelgrund: Verletzung der Begründungspflicht unter Verstoß gegen Artikel 253 EG*

1. Urteil des Gerichts

61. In Bezug auf die Frage, ob der Rat in den abschlägigen Bescheiden eine Begründung

gegeben hat, der sich entnehmen und anhand deren sich überprüfen lässt, ob das angeforderte Dokument tatsächlich unter die angeführte Ausnahmeregelung fällt und ob im Hinblick auf diese Ausnahmeregelung tatsächlich ein Schutzbedarf besteht, hat das Gericht Folgendes entschieden:

„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."

2. Rechtsmittelführer

62. Der Rechtsmittelführer macht geltend, dass die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG durch das Urteil des Gerichts letztlich geleugnet werde, weil es die sehr kurze, stereotype und nicht individuelle Begründung akzeptiere, die der Rat für die Verweigerung des (teilweisen) Zugangs zu den angeforderten Dokumenten gegeben habe, und in Randnummer 77 des angefochtenen Urteils sogar zusätzliche Gründe für die Entscheidung des Rates anführe.

63. In Bezug auf die Weigerung des Rates, die Staaten bekannt zu geben, die die entsprechenden Dokumente oder Informationen zur Verfügung gestellt hätten, habe ihm das Gericht durch das Durcheinanderbringen von Mitgliedstaaten und Drittstaaten jegliche Erklärung dafür vorenthalten, warum der Rat sich geweigert habe, die betreffenden Mitgliedstaaten bekannt zu geben. Zudem führe die vom Gericht vorgenommene Auslegung des Artikels 253 EG zu einer inakzeptablen Beschränkung seiner Kontrollbefugnisse und verstoße daher gegen Artikel 230 EG.

3. Rechtsmittelgegner

64. Nach Ansicht des Rates hat das Gericht in den Randnummern 59 bis 65 des angefochtenen Urteils die Begründung der abschlägigen Bescheide ordnungsgemäß geprüft. Die Ausführungen des Gerichts in den Randnummern 77, 80 und 81 des angefochtenen Urteils beträfen die Frage, ob der Rat mit der Annahme, dass die Verbreitung der angeforderten Dokumente den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und die internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnte, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe. In diesem Zusammenhang sei das Gericht nicht zwangsläufig an die Argumente und Gründe gebunden, die ausdrücklich im abschlägigen Bescheid vorgebracht würden. Es könne sich auch auf Erwägungen stützen, die allgemein bekanntes Wissen in einem bestimmten Kontext seien und bei denen daher zu Recht davon ausgegangen werden könne, dass sie dem Bescheid des Organs zugrunde lägen.

65. In Bezug auf den Aspekt des teilweisen Zugangs könne es insbesondere bei sensiblen Dokumenten außerordentlich schwierig sein, für jeden Teil des Dokuments im Einzelnen anzugeben, warum er nicht verbreitet werden könne, ohne den Inhalt der betreffenden Abschnitte erkennen zu lassen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen.

66. Zu den Gründen für die Nichtbekanntgabe der Mitgliedstaaten, die zweckdienliche Dokumente zur Verfügung gestellt haben,

führt der Rat aus, dass der Urheber eines Dokuments, das als „CONFIDENTIEL UE" eingestuft und damit ein sensibles Dokument im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei, gemäß Artikel 9 Absatz 3 dieser Verordnung die vollständige Kontrolle über dieses Dokument — einschließlich der Information über seine Existenz — habe. Folglich genüge es bei der Angabe eines Grundes dafür, warum der Zugang zu einem solchen sensiblen Dokument verweigert werde, darauf hinzuweisen, dass der Urheber dieses Dokuments seiner Verbreitung widerspreche.

4. Beurteilung

67. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund greift der Rechtsmittelführer die vom Gericht vorgenommene Beurteilung der Begründung an, mit der der Rat den (teilweisen) Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert hat.

68. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Begründung, die ein Organ für eine seiner Entscheidungen gibt, ist gemäß Artikel 253 EG im Wesentlichen danach zu fragen, ob ihr erstens die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und ob zweitens das zuständige Gemeinschaftsgericht seine Kontrollbefugnis wahrnehmen kann. 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 Artikels 253 EG genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts und sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet [19]. Diese Grundprinzipien sind vom Gericht in Randnummer 59 des angefochtenen Urteils als Ausgangspunkt für seine Beurteilung wiederholt worden.

69. Das Gericht hat sich auf die abschlägigen Bescheide konzentriert und in den Randnummern 60 und 61 des angefochtenen Urteils darauf hingewiesen, dass ein Organ, wenn es den Zugang zu Dokumenten verweigert „aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen für jeden Einzelfall nachweisen [muss], dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmetatbestände fallen ... 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." [20] „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."

70. Das Gericht hat dann diese Kriterien angewandt und sorgfältig die Begründung

19 — Vgl. u. a. Rechtssache C-41/00 P, Interporc/Kommission, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 55.

20 — Das Gericht zitiert entsprechend die verbundenen Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 24, und T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 65.

geprüft, die der Rat zur Anwendung der Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001, zu seiner Weigerung, teilweisen Zugang zu gewähren, und zu seiner Weigerung gegeben hat, die Staaten bekannt zu geben, die zweckdienliche Dokumente zur Verfügung gestellt haben. In Randnummer 65 des angefochtenen Urteils ist das Gericht zu folgendem Ergebnis gekommen: „Trotz der relativen Kürze der Begründung des ersten abschlägigen Bescheids 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."

71. Meines Erachtens ist die vom Gericht in den Randnummern 59 bis 65 zu diesem Punkt vorgenommene Beurteilung fehlerfrei. Obwohl es im vorliegenden Fall akzeptiert hat, dass kurze und sogar stereotype Begründungen mit Artikel 253 EG vereinbar seien, hat es dies nicht getan, ohne zuvor zu überprüfen, ob die Begründung die beiden oben genannten grundlegenden Kriterien erfüllt, nämlich, ob sie ausreichend war, um es für den Kläger erkennbar zu machen, warum ihm der Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert wurde, und ob sie dem Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichte. Daher kann nicht die Rede davon sein, dass das Gericht dem Rat erlaubt hätte, willkürlich den Zugang zu Dokumenten zu verweigern, die entweder die Tätigkeiten von Drittstaaten oder aber den Schutz der öffentlichen Sicherheit betreffen.

72. Das Vorbringen des Rechtsmittelführers, dass das Gericht die Begründung des Rates in Randnummer 77 des angefochtenen Urteils ergänzt habe, ist irreführend. Wie der Rat zutreffend feststellt, ist diese Überlegung im Zusammenhang mit der Beurteilung angestellt worden, ob die den Schutz der öffentlichen Sicherheit betreffende Ausnahmeregelung zu Recht geltend gemacht worden ist. Die Begründung der abschlägigen Bescheide hat damit sicher nicht ersetzt werden sollen.

73. In Bezug darauf, dass keine Gründe angegeben wurden, die erklärt hätten, warum die Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Dokumente zur Verfügung gestellt haben, eine Bedrohung für den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen darstellen würde, nehme ich auf die Ausführungen Bezug, die ich zu diesem Punkt oben in den Nummern 57 bis 59 im Zusammenhang mit der Erörterung des zweiten Rechtsmittelgrundes gemacht habe.

74. Folglich ist meines Erachtens der dritte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

E — *Vierter Rechtsmittelgrund: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, der Unschuldsvermutung und des Rechts auf wirksame Beschwerde bei einem Gericht*

1. Urteil des Gerichts

75. Zu dem Vorbringen des Rechtsmittelführers, dass der Rat dadurch, dass er durch

die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten gegen die in Artikel 6 EMRK verankerten allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstoßen habe, hat das Gericht Folgendes ausgeführt:

„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.

56 Folglich ist der dritte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen."

2. Rechtsmittelführer

76. Der Rechtsmittelführer macht geltend, dass das Gericht in den Randnummern 50 bis 56 des angefochtenen Urteils den Umfang seines Antrags unzutreffend auslege und daher die Unschuldsvermutung und das Recht auf wirksame Beschwerde bei einem Gericht verletze, die nach den Artikeln 6 Absatz 2 und 13 EMRK gewährleistet seien. Das Gericht habe zu Unrecht aus einer Äußerung seines Rechtsanwalts in der mündlichen Verhandlung geschlossen, dass er nur Zugang zu den betreffenden Dokumenten beantragt habe, um seine Verteidigungsrechte in der Rechtssache T-47/03 sicherzustellen. Sein Antrag habe jedoch zum Ziel gehabt, für sich wie auch die breite Öffentlichkeit Zugang zu den Dokumenten zu erhalten, die seiner Eintragung in die fragliche Liste zugrunde gelegen hätten. Angesichts der gesellschaftlichen Brandmarkung, die sich daraus ergebe, dass sein Name auf dieser Liste stehe, sei es wichtig für ihn gewesen, auf den Sachverhalt, der ihm zur Last gelegt worden sei, öffentlich reagieren zu können.

77. Die Möglichkeit des Rechtsmittelführers, im Zusammenhang mit der Rechtssache T-47/03 Zugang zu den Dokumenten zu beantragen, stelle keine wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 EMRK dar. Im Hinblick darauf, dass die Beschuldigungen, er sei in terroristische Aktivitäten verwickelt, umfassend in der internationalen Presse veröffentlicht worden seien, umfasse ein effektiver Rechtsschutz gegen diese Verletzung der Unschuldsvermutung, seines Rechts auf den Schutz seiner Ehre und seines Rufes sowie seines Rechts bis zum Beweis des Gegenteils als unschuldig zu gelten, dass er diesen Beschuldigungen öffentlich entgegentreten könne, und zwar nicht nur allgemein, sondern durch die Erörterung der angeblichen spezifischen Beweise, die gegen ihn in Bezug auf seine angebliche Beteiligung an bestimmten Straftaten vorgebracht worden seien. In diesem Kontext nimmt er Bezug auf das Urteil Allenet de Ribemont/Frankreich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte [21], wonach alle öffentlichen Stellen verpflichtet sind, die Unschuldsvermutung zu beachten und jegliche Äußerungen zu unterlassen, die dazu führen könnten, dass die Öffentlichkeit ihn für schuldig halte.

3. Rechtsmittelgegner

78. Nach Ansicht des Rates sind die Ausführungen des Gerichts in den Randnummern 50 bis 56 des angefochtenen Urteils zur Verordnung Nr. 1049/2001 und seine Auslegung der zwingenden Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dieser Verordnung völlig richtig. Da die Verweigerung des Zugangs auf diese zwingenden Ausnahmen gestützt sei, habe das Gericht die vom Rechtsmittelführer geltend gemachten persönlichen Interessen zu Recht außer Acht gelassen. Die Behauptung des Rechtsmittelführers, er habe nur insofern Zugang zu Dokumenten beantragt, als diese ihn beträfen, ändere nichts an der Einschätzung dieses Punktes durch das Gericht.

21 — Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 10. Februar 1995, Serie A, Nr. 308, § 36.

79. Entgegen der Behauptung des Rechtsmittelführers könne der Zugang zu den Dokumenten, die der Entscheidung des Rates, ihn in die Listen aufzunehmen, die durch die Beschlüsse 2002/848, 2002/974 und 2003/480 des Rates erstellt worden seien, nicht als ein Mittel angesehen werden, mit dem es ihm wirksamer ermöglicht würde, den Beschuldigungen, er sei in terroristische Aktivitäten verwickelt, öffentlich entgegenzutreten, als durch das Bestehen auf seine „Verteidigungsrechte" in der noch anhängigen Rechtssache T-47/03.

4. Beurteilung

80. Mit seinem vierten Rechtsmittelgrund wirft der Rechtsmittelführer zwei Fragen auf, auf die ich bereits bei der Besprechung des ersten Rechtsmittelgrundes eingegangen bin.

81. Mit seiner ersten Rüge macht der Rechtsmittelführer im Wesentlichen geltend, dass das Gericht den Umfang seines Antrags falsch verstanden habe, wenn es annehme, dass er mit seinem Antrag auf Zugang zu dem angeforderten Dokument seine Verteidigung in der Rechtssache T-47/03 habe unterstützen wollen, obwohl er Zugang zu diesem Dokument beantragt habe, um seine Verteidigung in der Öffentlichkeit voranbringen zu können.

82. Wie ich jedoch bereits oben in Nummer 27 ausgeführt habe und auch der Rat vorträgt, gibt es bei der Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 keinen Raum für eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Berücksichtigung der Vertraulichkeit bestimmter Dokumente und dem persönlichen Interesse, das eine Person oder Organisation an der Verbreitung dieses Dokuments haben könnte. Für die vom Gericht vorgenommene Beurteilung ist es unerheblich und kann sich nicht auf deren Gültigkeit auswirken, dass der Rechtsmittelführer seinen Antrag auf Zugang zum fraglichen Dokument aus anderen als den vom Gericht in Randnummer 53 des angefochtenen Urteils erwähnten Gründen gestellt hatte.

83. Der Rechtsmittelführer macht mit seiner zweiten Rüge geltend, dass die Möglichkeit, Zugang zu dem im Zusammenhang mit der Rechtssache T-47/03 angeforderten Dokument zu erhalten, nicht als wirksame Beschwerde im Sinne von Artikel 13 EMRK angesehen werden könne. Er müsse auf die gegen ihn erhobenen spezifischen Beschuldigungen öffentlich erwidern können.

84. Oben in Nummer 35 habe ich festgestellt, dass bei einem Dokument, das sich auf eines der öffentlichen Interessen bezieht, die durch die zwingenden Ausnahmen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt werden sollen, die Verweigerung des Zugangs zu diesem Dokument als solche nicht als eine Verletzung der Verteidigungsrechte oder, genauer, nicht als eine Verweigerung des Rechts auf wirksame Beschwerde angesehen werden kann. Der Beweis dafür, dass es nach

Gemeinschaftsrecht einen effektiven Rechtsschutz gibt, besteht darin, dass der Rechtsmittelführer nach Artikel 230 EG der Entscheidung über seine Aufnahme in die Liste der Personen, Vereinigungen und Organisationen, auf die die spezifischen Maßnahmen der Verordnung Nr. 2580/2001 Anwendung finden, anfechten kann, und dass er von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.

85. Schließlich bin ich nicht der Ansicht, dass die Stellung des Rechtsmittelführers mit derjenigen verglichen werden kann, um die es in der Rechtssache Allenet de Ribemont vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ging. In dieser Rechtssache war die betroffene Person von bestimmten öffentlichen Stellen durch den Vorwurf, sie habe zu einem Mord angestiftet, öffentlich gebrandmarkt worden, so dass die Wahrscheinlichkeit einer Verletzung der Unschuldsvermutung bestand. Obwohl Personen, die in die betreffende Liste aufgenommen worden sind, in der Tat öffentlich verdächtigt werden, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein, besteht dagegen das Ziel der vorliegenden Maßnahme der Gemeinschaft darin, terroristischen Aktivitäten durch die Bekämpfung ihrer Finanzierung vorzubeugen. Da das damit verbundene Einfrieren von Geldern nur durch die Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Geldinstituten erreicht werden kann, ist es unvermeidbar, die Liste der betreffenden Personen, Vereinigungen und Organisationen zu veröffentlichen.

86. Im Hinblick auf diese Erwägungen ist der vierte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

F — *Fünfter Rechtsmittelgrund: Verletzung der Artikel 4 Absatz 5 und 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001*

1. Urteil des Gerichts

87. Das Gericht ist in der oben in Nummer 61 wiedergegebenen Randnummer 64 des angefochtenen Urteils auf den Aspekt der Begründung eingegangen, der die Ablehnung der Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Dokumente zur Verfügung gestellt haben, betraf. Zur Pflicht des Rates, die betreffenden Mitgliedstaaten bekannt zu geben, führt das Gericht Folgendes aus:

„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 Interporc/Kommission, oben zitiert in Randnr. 59, 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."

2. Rechtsmittelführer

88. Der Rechtsmittelführer macht geltend, dass das Gericht in den Randnummern 64 und 96 des angefochtenen Urteils zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass die Artikel 4 Absatz 5 und 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 beide sowohl auf „Informationen" als auch auf „Dokumente" anwendbar seien, und damit die Weigerung des Rates gerechtfertigt habe, die Mitgliedstaaten bekannt zu geben, die die betreffenden Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Dies stelle eine unverhältnismäßige Beschränkung der Rechte der Beteiligten dar, sich direkt an die Behörden der Mitglied-

staaten zu wenden, um Zugang zu den Dokumenten zu erhalten, was offensichtlich voraussetze, dass diese benannt würden. Außerdem habe das Gericht versäumt, sein Vorbringen zu prüfen, der Rat habe sich nicht zu der Frage geäußert, wie die Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Informationen zur Verfügung gestellt hätten, das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und/oder die internationalen Beziehungen auf irgendeine Weise beeinträchtigen könne.

3. Rechtsmittelgegner

89. Der Rat bleibt bei seiner Auffassung, das Gericht habe in den Randnummern 95 und 97 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass der Zweck des Artikels 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 darin bestehe, die Geheimhaltung des Inhalts von Dokumenten und sogar ihrer Existenz zu gewährleisten. Wie das Gericht dargelegt habe, beträfen die Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten nicht nur den Zugang zu Dokumenten als solchen, sondern auch den Zugang zu den darin enthaltenen Informationen [22]. Die Identität des Verfassers eines Dokuments sei eindeutig eine im Dokument enthaltene Information und unterliege daher denselben Regeln wie das Dokument selbst.

90. Auf die Behauptung des Rechtsmittelführers, das Gericht habe nicht sein Vorbringen geprüft, dass der Rat sich nicht zu der Frage geäußert habe, wie die Bekanntgabe der Mitgliedstaaten, die Informationen zur Verfügung gestellt hätten, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könne, erwidert der Rat, es reiche aus, darauf hinzuweisen, dass die nationalen Behörden um deren Nichtverbreitung ersucht hätten, da das Organ durch ein solches Ersuchen gebunden sei [23]. Er sei weder verpflichtet, die vom Verfasser hierfür angegebenen Gründe zu beurteilen, noch müsse er die Gründe erklären, die den betreffenden Mitgliedstaat dazu bewogen hätten, diesen Antrag nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1049/2001 zu stellen, denn diese Bestimmung verpflichte die Mitgliedstaaten nicht dazu, einen solchen Antrag zu begründen. Diese Überlegungen gälten erst recht für sensible Dokumente, die nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung ohne einen ausdrücklichen Antrag des betreffenden Mitgliedstaats gesetzlich geschützt seien.

4. Beurteilung

91. Mit dem fünften Rechtsmittelgrund wird die Frage aufgeworfen, ob der Rat zur Bekanntgabe von Mitgliedstaaten, die Dokumente zur Verfügung gestellt haben, verpflichtet ist, nachdem er entschieden hat, den Zugang zu diesen Dokumenten zu verweigern, weil sie unter die zwingenden Ausnahmen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen.

22 — Randnr. 23 des Urteils Rat/Hautala, siehe oben, Fußnote 13.

23 — Rechtssache T-187/03, Scippacercola/Kommission, Slg. 2005, II-1029, Randnrn. 68 bis 70.

92. Der Rechtsmittelführer macht im Wesentlichen geltend, dass es keinen Grund für die Weigerung des Rates gebe, die betreffenden Mitgliedstaaten bekannt zu geben, da es sich bei der Benennung eines Mitgliedstaats um eine „Information" und nicht um ein „Dokument" handele. Der Rat widerspricht dieser Auslegung und stimmt mit dem Gericht darin überein, dass, wenn der Urheber eines sensiblen Dokuments nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verhindern kann, dass dieses Dokument in dem öffentlichen Register nach Artikel 11 der Verordnung aufgeführt wird, der Zweck dieser Bestimmungen darin besteht, die Geheimhaltung ihres Inhalts und selbst ihrer Existenz zu gewährleisten.

93. Obwohl der Rechtsmittelführer möglicherweise zu Recht darauf hinweist, dass es keine Bestimmung in der Verordnung Nr. 1049/2001 gibt, die es dem Rat verbietet, einen Mitgliedstaat bekannt zu geben, der ein Dokument zur Verfügung gestellt hat, sollte die mit dem fünften Rechtsmittelgrund aufgeworfene Frage im Hinblick auf das System beantwortet werden, das die Verordnung für sensible Dokumente vorsieht.

94. In Bezug auf Dokumente Dritter, die als von außerhalb der Organe stammende Dokumente definiert werden und zu denen daher auch von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Dokumente gehören, bestimmt Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, dass das Organ diese Dritten konsultiert, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen des Artikels 4 Absätze 1 oder 2 der Verordnung auf dieses Dokument anwendbar ist. Nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung kann der Mitgliedstaat das Organ ersuchen, ein aus seinem Gebiet stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten. Sensible Dokumente dürfen nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben werden.

95. Aus diesen Bestimmungen geht klar hervor, dass das Organ den Mitgliedstaat konsultieren muss, um festzustellen, ob dem Antrag auf Zugang zu einem Dokument aus einem Mitgliedstaat, das sich im Besitz eines Organs befindet, stattgegeben werden kann, anstatt den Antragsteller an den betreffenden Mitgliedstaat zu verweisen. Dieses Verfahren zeigt bereits, dass die Identität des Mitgliedstaats, der das Dokument zur Verfügung gestellt hat, als ein Kriterium angesehen wird, das unter die Ausnahmeregelungen des Artikels 4 der Verordnung fällt.

96. Handelt es sich um ein sensibles Dokument, behält sein Urheber die vollständige Kontrolle über die Frage seiner Verbreitung und auch nur Registrierung. Da dies — wie in Randnummer 95 des angefochtenen Urteils festgestellt worden ist — zwangsläufig dazu führt, dass sogar die Existenz des Dokuments nicht bekannt gegeben wird, bedeutet das offensichtlich, dass die Identität des Urhebers nicht offengelegt werden darf.

97. Außerdem ist die vom Rechtsmittelführer vorgenommene Unterscheidung zwischen „Informationen" und „Dokumenten"

künstlich, da der Zugang zu einem Dokument offenbar nur beantragt wird, um Zugang zu seinem Inhalt zu erhalten. Der Rat stellt zutreffend fest, dass die Identität des Verfassers eines Dokuments selbst eine in diesem enthaltene Information ist. Da die Identität des Verfassers einer der Gründe für die Wahrung der Vertraulichkeit des Dokuments sein kann, muss ihre Bekanntgabe denselben Vorschriften unterliegen wie die Bekanntgabe des Dokuments selbst.

98. Obwohl dies bedeutet, dass dem Rechtsmittelführer der Zugang zu Informationen verweigert wird, die es ihm ermöglichen würden, sich an die betreffenden nationalen Stellen zu wenden, glaube ich nicht, dass dies seinen Anspruch auf Rechtsschutz übermäßig beschränkt. Dieser Anspruch wird durch das Verfahren nach der Verordnung Nr. 1049/2001 und die anschließende Überprüfung durch die Gemeinschaftsgerichte ausreichend gewährleistet.

99. Daher greift der fünfte Rechtsmittelgrund nicht durch.

VII — Ergebnis

100. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— den Antrag als unbegründet abzuweisen, soweit die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz vom 26. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 begehrt wird;

— den Antrag als unzulässig abzuweisen, soweit die Nichtigerklärung der abschlägigen Bescheide über den Zugang zu den angeforderten Dokumenten des Rates begehrt wird;

— dem Rechtsmittelführer die Kosten aufzuerlegen.