URTEIL DES GERICHTS (Vierte erweiterte Kammer)

11. Dezember 2001 *

In der Rechtssache T-191/99

David Petrie, Victoria Jane Primhak und **David Verzoni,** wohnhaft in Verona (Italien), Neapel (Italien) und Bologna (Italien),

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL) mit Sitz in Verona,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte L. Picotti und C. Medernach, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

gegen

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

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999, mit der der Zugang zu den Dokumenten in Bezug auf das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 nach Artikel 226 EG gegen die Italienische Republik betreffend die Situation der an den italienischen Universitäten beschäftigten Fremdsprachenlektoren verweigert wurde,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten P. Mengozzi, des Richters R. García-Valdecasas, der Richterin V. Tiili sowie der Richter R. M. Moura Ramos und J. D. Cooke,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. März 2001,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 In die Schlussakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union wurde von den Mitgliedstaaten eine Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen aufgenommen, die wie folgt lautet:

„Die Konferenz ist der Auffassung, dass die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, dass die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."

2 Der Rat und die Kommission billigten am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex), durch den die Grundsätze für den Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten festgelegt werden.

3 Zu seiner Anwendung erließ die Kommission am 8. Februar 1994 den Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58). In Artikel 1 dieses Beschlusses wird der im Anhang beigefügte Verhaltenskodex förmlich angenommen.

4 Der Verhaltenskodex statuiert folgenden allgemeinen Grundsatz:

„Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates."

5 Dokument im Sinne des Verhaltenskodex ist „unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz der Kommission oder des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen".

6 Der Verhaltenskodex bestimmt unter dem Titel „Bearbeitung der Erstanträge" im dritten Absatz (im Folgenden: Urheberregel):

„Ist der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist der Antrag direkt an den Urheber des Dokuments zu richten."

7 Die Umstände, auf die sich ein Gemeinschaftsorgan zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten berufen kann, sind im Verhaltenskodex im Abschnitt „Regelung der Ausnahmen" wie folgt aufgeführt:

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

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

...

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

8 Am 4. März 1994 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Verbesserung des Zugangs zu den Dokumenten (ABl. C 67, S. 5), in der die Kriterien zur Durchführung des Beschlusses 94/90 dargelegt sind. Gemäß dieser Mitteilung „kann... jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument einschließlich der vorbereitenden Dokumente und sonstiger Materialien beantragen". Zu den im Verhaltenskodex vorgesehenen Ausnahmen heißt es in der Mitteilung: „Die Kommission kann der Auffassung sein, dass der Zugang zu einem Dokument verweigert werden muss, da seine Weitergabe öffentliche und private Interessen schädigen und die Arbeit des Organs beeinträchtigen könnte." Außerdem heißt es dort: „Es gibt keine automatische Ablehnung. Jeder Antrag wird einzeln geprüft."

9 Mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, haben die Mitgliedstaaten einen neuen Artikel über den Zugang zu Dokumenten in den EG-Vertrag aufgenommen. Artikel 255 EG sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest."

10 Artikel 1 Absatz 2 EU lautet:

. . . . . .

„Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden."

11 Am 30. Mai 2001 erließen das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage des Artikels 255 Absatz 2 EG die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43).

Sachverhalt

12 Die Kläger sind natürliche Personen, die an italienischen Universitäten als Lektoren ausländischer Muttersprache arbeiteten, eine Funktion, die 1995 durch die der „muttersprachlichen sprachwissenschaftlichen Mitarbeiter und Experten" ersetzt wurde. Im vorliegenden Verfahren handelt Herr Petrie im eigenen Namen und als gesetzlicher Vertreter der Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), einer Gewerkschaft, die zur Vertretung und zum Schutz der betreffenden Gruppe von Lektoren geschaffen wurde.

13 Mit Urteilen vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 33/88 (Allué und Coonan, Slg. 1989, 1591) und vom 2. August 1993 in den Rechtssachen C-259/91, C-331/91 und C-332/91 (Allué u. a., Slg. 1993, I-4309) hat der Gerichtshof festgestellt, dass es mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, dass die italienischen Universitäten zur Deckung eines ständigen Bedarfes an Sprachunterricht kontinuierlich und systematisch befristete Verträge schließen, während eine solche Begrenzung für die übrigen Lehrgebiete grundsätzlich nicht besteht. Trotz dieser Urteile und der anschließenden Reform des Fremdsprachenunterrichts an den italienischen Universitäten sind die Kläger der Ansicht, dass Personen, die zuvor Lektoren ausländischer Muttersprache waren, weiterhin diskriminiert würden.

14 Aufgrund mehrerer Beschwerden leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG gegen die Italienische Republik ein. Am 23. Dezember 1996 sandte sie der italienischen Regierung ein Mahnschreiben. Mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 16. Mai 1997 forderte sie die italienische Regierung auf, sich zu den angeführten Rügen zu äußern. Auf die

Antwort der italienischen Regierung hin formulierte die Kommission die Rügen mit ergänzendem Mahnschreiben vom 9. Juli 1998 neu. Am 28. Januar 1999 gab die Kommission eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Im Anschluss an dieses Verfahren erhob die Kommission im Juni 1999 Klage beim Gerichtshof.

15 Die Kläger waren der Auffassung, dass der der Kommission geschilderte Sachverhalt nicht der Realität entspreche. Um den Inhalt der im Besitz der Kommission befindlichen Dokumente zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 zu prüfen, beantragten sie daher mit Schreiben vom 1. April 1999 an die Generaldirektion „Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten" der Kommission Zugang zu folgenden Dokumenten:

a) Telex des Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (Ministerium für das Hochschulwesen und für wissenschaftliche und technische Forschung, im Folgenden: MURST) Nr. 1923/I.2/93 vom 2. November 1993 an die Rektoren der italienischen Universitäten über die Aussetzung der Arbeitsverhältnisse und der Zusammenarbeit mit Lektoren nach Erlass des Urteils Allué u. a.;

b) Mahnschreiben vom 23. Dezember 1996 zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 96/2208 und diesem beigefügte Dokumente;

c) Antwortschreiben des MURST vom 7. März 1997 an die Kommission (Aktenzeichen 562) und gegebenenfalls beigefügte Dokumente;

d) mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission vom 16. Mai 1997 zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 und Anlagen;

e) sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit der Tätigkeit des MURST, der Rektorenkonferenz, der Abteilung für Gemeinschaftspolitiken und des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, um die von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 16. Mai 1997 verlangten weiteren Auskünfte zu erhalten; z. B. an die italienischen Universitäten oder andere Einrichtungen oder Stellen gerichtete Bitten um Informationen, Gegenargumente oder Dokumente und die daraufhin erhaltenen Antworten zusammen mit deren Auflistung;

f) Note des MURST vom Juli 1997 und/oder vom 7. oder 21. August 1997 an die Kommission (übermittelt durch die Ständige Vertretung Italiens) und beigefügte Dokumente mit den Ergebnissen der vorangegangenen Untersuchung;

g) Note der Abteilung für Gemeinschaftspolitiken vom 12. September 1997 an die Kommission und dazu gehörende Dokumente;

h) Mitteilung des Botschafters Cavalchini an das MURST vom 19. und vom 20. Dezember 1997;

i) ergänzendes Mahnschreiben der Kommission vom 9. Juli 1998; [die Buchstaben j und k sind von den Klägern weggelassen worden]

l) Schreiben des MURST vom 7. August 1998 an die italienischen Universitäten und Verzeichnis der Adressatinnen dieses Schreibens;

m) Noten des MURST Nr. 2599 vom 10. August 1998 und Nr. 3830 vom 16. November 1998 an die Kommission;

n) von den italienischen Universitäten auf das Schreiben des MURST vom 7. August 1998 gesandte Gegenargumente und Dokumente zusammen mit ihrer Auflistung;

o) Schreiben des MURST vom 10. Dezember 1997 an die Ständige Vertretung Italiens bei der Europäischen Union;

p) Ministerialrundschreiben zur Auslegung des Artikels 4 des Gesetzes Nr. 236/95, insbesondere das vom Staatssekretär Luciano Guerzoni unterzeichnete Schreiben des MURST vom 7. August 1998 an die Rektoren der italienischen Universitäten;

q) ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission vom 28. Januar 1999;

r) sämtliche von der vorstehenden Auflistung nicht erfassten sonstigen Dokumente oder Schriftstücke im Zusammenhang mit den die italienischen Universitäten betreffenden Untersuchungen und Auskunftsverlangen des MURST zur Situation der Lektoren und/oder sprachwissenschaftlichen Mitarbeiter nach Erlass des Urteils Allué u. a. und nach dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 236/95 sowie auf jeden Fall im Zusammenhang mit der Verteidigung des italienischen Staates im genannten Vertragsverletzungsverfahren, einschließlich einer etwaigen Antwort auf die unter Buchstabe q aufgeführte mit Gründen versehene Stellungnahme.

16 Mit Schreiben vom 3. Mai 1999 verweigerte die Kommission den Zugang zu den genannten Dokumenten. Die Kläger stellten daraufhin mit Schreiben vom 3. Juni 1999 einen Zweitantrag.

17 Nachdem der Generalsekretär der Kommission die Frist für den Bescheid auf den Antrag mit Schreiben vom 2. Juli 1999 geringfügig verlängert hatte, lehnte er den Zweitantrag mit Entscheidung vom 20. Juli 1999 (im Folgenden: Entscheidung oder angefochtene Entscheidung) ab. In der Entscheidung heißt es:

„... Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass die in Ihrem Schreiben unter den Buchstaben a, c, e, f, g, h, l, m, n und p genannten Dokumente keine Dokumente der Kommission sind, sondern von den italienischen Stellen stammen. Ich schlage daher vor, dass Sie unmittelbar mit diesen Stellen Kontakt aufnehmen, um Kopien der betreffenden Dokumente zu erhalten. Zwar enthält der Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten den allgemeinen Grundsatz, dass ‚[d]ie Öffentlichkeit... möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates [erhält]', doch lautet der fünfte Absatz des Kodex wie folgt: ‚Ist der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befindet, eine natürliche oder juristische Person, ein Mitgliedstaat, ein anderes Gemeinschaftsorgan oder eine andere Gemeinschaftsinstitution oder eine sonstige einzelstaatliche oder internationale Organisation, so ist der Antrag direkt an den Urheber des Dokuments zu richten.'

Was die in Ihrem Schreiben unter den Buchstaben b, d i und q genannten Dokumente angeht, bei denen es sich um Dokumente der Kommission handelt, so muss ich Ihnen leider mitteilen, dass ich nach aufmerksamer Prüfung Ihres Antrags die von Herrn [Larsson] ausgesprochene Weigerung bestätigen muss, da die Verbreitung dieser Dokumente den Schutz des öffentlichen Interesses und insbesondere die Durchführung von Untersuchungen, die zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 226 (früher Artikel 169) des Vertrages führen können, beeinträchtigen könnte. Diese Ausnahme ist im Verhaltenskodex ausdrücklich vorgesehen.

Die Kommission muss unbedingt die Möglichkeit haben, Untersuchungen zu Fragen durchzuführen, an denen sie als Hüterin der Verträge ein unmittelbares Interesse hat; dabei ist aber das Wesen dieser Verfahren zu berücksichtigen. Untersuchungen im Bereich von Vertragsverletzungen erfordern eine offene Zusammenarbeit und ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, um es beiden Beteiligten zu ermöglichen, Verhandlungen aufzunehmen, um rasch zu einer Lösung zu gelangen.

Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-105/95 (WWF UK/Kommission), in dessen Randnummer 63 festgestellt wird: ‚Nach Auffassung des Gerichts rechtfertigt es die Vertraulichkeit, die die Mitgliedstaaten in solchen Situationen von der Kommission erwarten dürfen, im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Interesses, dass der Zugang zu den Dokumenten in Bezug auf solche Untersuchungen verweigert wird, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnten, auch wenn seit dem Abschluss dieser Untersuchungen einige Zeit verstrichen ist.'

Darüber hinaus könnte die Verbreitung dieser Dokumente, die ein schwebendes Verfahren betreffen (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 gegen Italien), ein weiteres im Verhaltenskodex genanntes öffentliches Interesse, die geordnete Rechtspflege, beeinträchtigen. Sie wäre nämlich geeignet, die Interessen der Beteiligten zu beeinträchtigen, und könnte die Sondervorschriften über die Regelung der Vorlage von Dokumenten im Rahmen dieser Verfahren verletzen ..."

Verfahren und Anträge der Parteien

18 Die Kläger haben mit Klageschrift, die am 25. August 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

19 Die Parteien haben in der Sitzung vom 14. März 2001 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

20 Die Kläger beantragen,

— die Entscheidung der Kommission in den Schreiben vom 3. Mai und vom 20. Juli 1999 für nichtig zu erklären, soweit damit der Zugang zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 nach Artikel 226 EG gegen die Italienische Republik verweigert wird;

— festzustellen, dass sie ein Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten haben, und die Kommission zu verurteilen, den Zugang zu gewähren;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

21 Die Beklagte beantragt,

— die Klage wegen fehlenden Rechtsschutzinteresses in vollem Umfang für unzulässig zu erklären;

— hilfsweise, den Antrag auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung als unbegründet abzuweisen;

— die Anträge auf Anerkennung des Rechts der Kläger auf Zugang zu den betreffenden Dokumenten und auf Verurteilung der Kommission zur Gewährung des beantragten Zugangs für unzulässig zu erklären;

— den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

22 In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger ihren Antrag auf Nichtigerklärung zurückgenommen, soweit er die Entscheidung im Schreiben der Kommission vom 3. Mai 1999 betrifft. Sie haben ferner ihren Antrag auf Feststellung, dass sie ein Recht auf Zugang zu den betreffenden Dokumenten haben, sowie auf Verurteilung der Kommission zur Gewährung des Zugangs zurückgenommen.

23 Ferner haben die Kläger in der mündlichen Verhandlung beantragt, ihnen zu gestatten, die Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten Söderman vom 13. September 2000 über ihre Beschwerde Nr. 161/99/IJH zu den Akten zu reichen. Das Gericht hat nach Anhörung der Beklagten, die zwar die Erheblichkeit des Dokuments für die Entscheidung des Rechtsstreits verneint, aber keine Einwände erhoben hat, beschlossen, das Dokument zu den Akten zu nehmen.

Zulässigkeit

24 Die Beklagte macht geltend, dass die Kläger anscheinend über bestimmte Dokumente verfügten, in die Einsicht zu nehmen ihnen verweigert worden sei, und dass ihnen zumindest der Inhalt der angeforderten Dokumente bekannt sei. Die angefochtene Entscheidung könne daher die Interessen der Kläger nicht wesentlich beeinträchtigen, da sie ihre Rechtsstellung nicht in qualifizierter Weise verändere. Die Kläger hätten deshalb kein Rechtsschutzinteresse.

25 Dem Vorbringen der Kommission kann nicht gefolgt werden.

26 Wie in der Rechtsprechung bereits wiederholt entschieden, soll der Beschluss 94/90 nach seiner Systematik allgemein für Anträge auf Zugang zu Dokumenten gelten, und nach diesem Beschluss kann jedermann Einsicht in ein unveröffentlichtes Kommissionsdokument beantragen, ohne den Antrag begründen zu müssen. Daher hat eine Person, der der Zugang zu einem Dokument oder zu einem Teil eines Dokuments verweigert wird, bereits aus diesem Grund ein Interesse an der Nichtigerklärung dieser Entscheidung (Urteile des Gerichts vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96, Interporc/Kommission, Slg. 1998, II-231, Randnr. 48, im Folgenden: Urteil Interporc I, und vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnrn. 65 bis 67).

27 Die Klage ist daher zulässig.

Begründetheit

28 Die Kläger stützen ihre Klage auf drei Gründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Artikel 255 Absatz 1 EG und Artikel 1 Absatz 2 EU, mit dem zweiten ein Verstoß gegen den Beschluss 94/90 und mit dem dritten ein Verstoß gegen Artikel 253 EG gerügt.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 255 Absatz 1 EG und Artikel 1 Absatz 2 EU

Vorbringen der Parteien

29 Die Kläger tragen zunächst vor, dass Artikel 1 Absatz 2 EU und Artikel 255 Absatz 1 EG den Grundsatz der Transparenz verstärkten, der durch die danach zulässige Ausübung der Rechte auf Information eine wesentliche demokratische

Grundlage bilde, um aufgrund eines größeren Vertrauens der Bürger zu den Gemeinschaftsorganen und einer größeren Nähe dieser Organe zu den Bürgern die europäische Integration zu verwirklichen.

30 Es gebe keine spezielle Rechtsnorm, in der eine ausdrückliche Einschränkung der Ausübung dieser Rechte vorgesehen sei, mit Ausnahme der Befugnis der Rates, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG eine solche Einschränkung festzulegen (vgl. Artikel 255 Absatz 2 EG), sowie der Bestimmung, wonach jedes Organ in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten festlege (vgl. Artikel 255 Absatz 3 EG).

31 Der Vertrag von Amsterdam sei in Kraft getreten, und die in ihm verankerten Grundsätze dürften nicht ausgehöhlt werden, indem man behaupte, sie seien ohne Durchführungsmaßnahmen nicht unmittelbar anwendbar. Die Bestimmung über das Recht auf Zugang, das auch in Artikel 1 EU bekräftigt werde, sei als Bestimmung mit normativem Gehalt, die unmittelbar anzuwenden sei, zu verstehen. Folglich müssten bestehende Gemeinschaftsvorschriften, um im Hinblick auf die Normen des höherrangigen Primärrechts als rechtmäßig angesehen werden zu können, im Einklang mit den Grundsätzen dieser Normen ausgelegt werden, auch wenn diese den betreffenden Vorschriften zeitlich nachgefolgt seien. Die Kommission sei daher verpflichtet, den Beschluss 94/90 im Einklang mit den Grundsätzen des Artikels 255 EG auszulegen und einer engen Auslegung der das Recht auf Zugang beschränkenden Vorschriften den Vorzug zu geben.

32 Die Beklagte macht geltend, das Recht auf Zugang sei auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam ein Recht, das Beschränkungen unterworfen werden könne. Artikel 255 Absatz 2 EG verweise ausdrücklich auf die vom Gesetzgeber aufgrund öffentlicher oder privater Interessen festzulegenden Einschränkungen. Artikel 255 EG habe keine unmittelbare Wirkung, da es sich nicht um eine genaue und unbedingte Verpflichtung handele. Die Kläger schienen sich dessen bewusst zu sein, wenn sie behaupteten, dass es darauf ankomme, dass die Kommission den Beschluss 94/90 im Licht des Grundsatzes des Artikels 255 EG auslege. Selbst vor dem Inkrafttreten des Artikels 255 EG habe sie den Be-

schluss 94/90 unter Beachtung des in diesem Artikel genannten Grundsatzes angewandt.

33 Außerdem sei das Recht auf Zugang nicht unmittelbar anwendbar, weil das Europäische Parlament und der Rat noch die Bestimmungen über die allgemeinen Grundsätze und die Einschränkungen dieses Rechts erlassen müssten. Der Vertrag sehe hierfür eine Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam vor, die am 1. Mai 2001 ablaufe. Bis zum Erlass eines Rechtsakts könne das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe nur im Rahmen der bestehenden Regelung ausgeübt werden. Rechtlicher Bezugsrahmen sei somit der Beschluss 94/90.

Würdigung durch das Gericht

34 Entgegen dem Vorbringen der Kläger sind die Artikel 1 Absatz 2 EU und 255 EG nicht unmittelbar anwendbar. Wie aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62 (Van Gend & Loos, Slg. 1963, 3) hervorgeht, bestehen die Kriterien, anhand deren sich feststellen lässt, ob eine Bestimmung des Vertrages unmittelbar anwendbar ist, darin, dass die Vorschrift klar und unbedingt ist, ihr Vollzug also nicht an eine materielle Voraussetzung geknüpft sein darf, und dass ihre Durchführung nicht vom Erlass weiterer Maßnahmen abhängt, die die Gemeinschaftsorgane oder die Mitgliedstaaten nach ihrem Ermessen treffen könnten.

35 Im vorliegenden Fall ist evident, dass Artikel 1 Absatz 2 EU nicht in dem in der zitierten Rechtsprechung geforderten Sinne klar ist. Ebenso liegt auf der Hand, dass Artikel 255 EG im Hinblick auf die Absätze 2 und 3 nicht unbedingt ist und dass seine Durchführung vom Erlass weiterer Maßnahmen abhängt. Die Festlegung der allgemeinen Grundsätze und der aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten wird nämlich dem Rat im Rahmen der Ausübung seines gesetzgeberischen Ermessens anvertraut.

36 Durch das Inkrafttreten der Artikel 1 Absatz 2 EU und 255 EG sind daher die Vorschriften des Beschlusses 94/90 nicht automatisch hinfällig geworden.

37 Dem Vorbringen der Kläger, der Beschluss 94/90 sei im Einklang mit den Grundsätzen des Artikels 255 EG auszulegen, kann nicht gefolgt werden. Da Artikel 255 EG keine unbedingte Verpflichtung enthält, konnte die Kommission ihm nicht, bevor der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grundsätze und Einschränkungen für die Anwendung dieses Artikels festlegte, Kriterien für die Auslegung der das Recht auf Zugang zu Dokumenten beschränkenden Vorschriften des Beschlusses 94/90 entnehmen.

38 Der Klagegrund des Verstoßes gegen Artikel 255 Absatz 1 EG und Artikel 1 Absatz 2 EU ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen den Beschluss 94/90

Dokumente der italienischen Stellen

— Vorbringen der Parteien

39 Die Kläger tragen vor, dass im Beschluss 94/90 von „den Dokumenten der Kommission" gesprochen werde und dass im Verhaltenskodex „Dokument" de-

finiert werde als „unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz der Kommission oder des Rates befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen". Der Zugang zu Dokumenten betreffe somit nicht nur Dokumente, die von den Gemeinschaftsorganen stammten oder erstellt worden seien, sondern auch alle Dokumente, die sich in ihrem Besitz befänden.

40 Der Beschluss 94/90 sei nichts anderes als eine autonome Regelung, die sich die Kommission in Ermangelung entsprechender Normen selbst gegeben habe, um die Transparenz der Maßnahmen der Organe sicherzustellen. Die Vorschriften dieses Beschlusses dürften daher nicht eng als auf eine vorab festgelegte Gruppe von Dokumenten beschränkt ausgelegt werden. Andernfalls würden die beiden Hauptziele des Zugangs zu Dokumenten, die Verbesserung der Transparenz von Entscheidungen und die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Gemeinschaftsverwaltung, nicht erreicht.

41 Die Urheberregel stelle eine erhebliche Beschränkung des Grundsatzes der Transparenz dar, da sie Dokumente, die von Dritten erstellt worden seien und die die Kommission lediglich aufgrund ihrer Aufgaben besitze und verwende, vom Recht auf Zugang vollständig ausschließe. Unter Berufung auf das 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) machen die Kläger geltend, der Gerichtshof habe bestätigt, dass die Vorschriften des Beschlusses 94/90, die das Recht auf Zugang beschränkten, eng auszulegen seien. Die enge Auslegung der Urheberregel verpflichte die Kommission, den Inhalt der angeforderten Dokumente und die nationalen Vorschriften über die Verbreitung zu prüfen, um festzustellen, ob die betreffenden Dokumente nach nationalem Recht verbreitet werden könnten oder nicht.

42 Die Kläger geben ferner zu bedenken, dass die Gemeinschaftsorgane in ihren Entscheidungen nicht lediglich ihre eigenen Dokumente, sondern auch solche von anderen Organen oder Personen verwendeten. Die Transparenz des Beschlussverfahrens und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Gemeinschaftsverwaltung könnten daher nur gewährleistet werden, wenn alle Dokumente, auf die sich die

Entscheidungen dieser Gemeinschaftsorgane stützten, den Betroffenen zur Kenntnis gebracht würden.

43 Schließlich müsse das Gemeinschaftsorgan stets das Interesse der Beschwerdeführer an der Transparenz des Beschlussverfahrens gegen das Interesse der Urheber der angeforderten Dokumente abwägen. Hierzu tragen die Kläger vor, dass ihr Antrag auf Akteneinsicht von den italienischen Stellen abgelehnt worden sei und dass der Zugang zu Dokumenten auf Gemeinschaftsebene eigenständig und unabhängig von etwaigen Streitigkeiten zwischen den Betroffenen und ihrem Mitgliedstaat gewährleistet werden müsse.

44 Die Beklagte macht geltend, dass sich die von den Klägern beanstandete Unterscheidung auf eine ausdrückliche Bestimmung des Beschlusses 94/90 stütze, wonach die Dokumente, die von einer im Verhältnis zur Kommission außen stehenden Person erstellt worden seien, nicht der in dem Beschluss vorgesehenen Regelung unterlägen und der Antrag auf Zugang zu den betreffenden Dokumenten an deren Urheber zu richten sei.

45 Die Ausführungen der Kläger, mit denen die Rechtmäßigkeit der Urheberregel verneint werden solle, seien unzulässig, da es sich um eine Bestimmung von allgemeiner Geltung handele, die die Kläger nicht unmittelbar und individuelle betreffe. Im Übrigen sei die Urheberregel eine in der Rechtsprechung ausdrücklich anerkannte Einschränkung des allgemeinen Grundsatzes der Transparenz. Weder der Wortlaut noch die systematische Auslegung des Artikels 255 EG ergäben, dass diese Bestimmung auch Dokumente betreffe, die sich im Besitz der Kommission befänden, aber von Dritten erstellt worden seien. Die Urheberregel verpflichte die Kommission daher nicht, einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen in dem betreffenden Bereich zu schaffen.

46 Die enge Auslegung dieser Regel beschränke sich auf die Fälle, in denen Zweifel an der Identität des Urhebers des Dokuments bestünden.

— Würdigung durch das Gericht

47 Das Gericht hat im Licht des Urteils des Gerichtshofes vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94 (Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnr. 37) festgestellt, dass die Urheberregel angewandt werden kann, solange es keinen höherrangigen Rechtsgrundsatz gibt, wonach die Kommission nicht befugt ist, in dem Beschluss 94/90 Dokumente, die nicht von ihr stammen, vom Geltungsbereich des Verhaltenskodex auszunehmen (Urteil des Gerichts vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache T-123/99, JT's Corporation/Kommission, Slg. 2000, II-3269, Randnr. 53).

48 Artikel 255 EG verpflichtet den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht, den Zugang der Öffentlichkeit zu im Besitz der Organe befindlichen Dokumenten uneingeschränkt zu gestatten. Dieser Artikel sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass der Gesetzgeber die Grundsätze und Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu den betreffenden Dokumenten bestimmen muss.

49 Diese Feststellung wird nicht dadurch entkräftet, dass, wie die Kläger zu Recht vortragen, die Gemeinschaftsorgane beim Erlass von Entscheidungen Dokumente verwenden, die von Dritten stammen, da die Transparenz des Beschlussverfahrens und das Vertrauen der Bürger in die Gemeinschaftsverwaltung dadurch gewährleistet werden können, dass diese Entscheidungen ausreichend begründet werden. Die Beschränkungen des Zugangs zu Dokumenten, die von Dritten stammen und sich im Besitz der Organe befinden, berühren nämlich nicht die Verpflichtung der Organe aus Artikel 253 EG, ihre Entscheidungen ausreichend zu begründen. Eine ausreichende Begründung setzt voraus, dass das Organ, sofern es seine Entscheidung auf ein von einem Dritten stammendes Dokument gestützt hat, den Inhalt dieses Dokuments in der Entscheidung darlegt und begründet, weshalb es das Dokument als Grundlage für seine Entscheidung verwendet hat.

50 Da feststeht, dass die angeforderten Dokumente von den italienischen Stellen verfasst wurden, hat die Kommission somit keinen Rechtsfehler begangen, als sie festgestellt hat, dass sie nicht verpflichtet sei, den Zugang zu den betreffenden Dokumenten zu gewähren.

Von der Kommission erstellte Dokumente

51 Es handelt sich bei den fraglichen Dokumenten um Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen, die im Rahmen eines Verfahrens verfasst wurden, das gemäß Artikel 226 EG gegen die Italienische Republik eingeleitet wurde.

— Vorbringen der Parteien

52 Die Kläger tragen vor, dass eine zu strenge Auslegung der dem Schutz des öffentlichen Interesses dienenden Ausnahme die Hauptziele der Politik der Gemeinschaft im Bereich des Zugangs zu Dokumenten zunichte machen könnte.

53 Die erste vorprozessuale Phase des Vertragsverletzungsverfahrens sei eine Untersuchungsphase, die die etwaige prozessuale Phase stark bestimme, erstens, weil die Kommission nach Anhörung des Staates den Verstoß gegen die Gemeinschaftsverpflichtungen für nicht erwiesen halten und das Verfahren deshalb einstellen könne, und zweitens, weil die Verteidigungsrechte nur gewährleistet seien, wenn die Klage der Kommission beim Gerichtshof keine Rügen zum Gegenstand habe, die in der ersten Phase nicht angeführt worden seien.

54 In dem Verfahren, das auf Feststellung des Sachverhalts abziele, müsse daher der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens beachtet werden; alle Beteiligten, die unmittelbar betroffen oder durch die geltend gemachten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht beschwert seien, müssten also die Möglichkeit haben, sich im Laufe des Verfahrens einzuschalten. Das Vertragsverletzungsverfahren sei stets ein Feststellungsverfahren, das darauf abziele, gegen einen Staat aufgrund eines Sachverhalts — der im vorliegenden Fall nicht geheim sei und die Kläger unmittelbar betreffe — eine öffentliche Sanktion zu verhängen.

55 Nicht alle Dokumente, die sich auf das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG bezögen, könnten von der dem Schutz des öffentlichen Interesses dienenden Ausnahme, zumindest nicht unterschiedslos und ohne besondere Begründung für jedes Dokument, erfasst werden.

56 Die von der Beklagten vertretene Auslegung der dem Schutz des öffentlichen Interesses dienenden Ausnahme beruhe auf einer uneingeschränkten Vermutung der Redlichkeit und Vertraulichkeit in den Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission. Die Vermutung der Redlichkeit der Italienischen Republik werde jedoch durch die Anträge auf teilweise Einstellung widerlegt, die die italienische Staatsanwaltschaft in einem aufgrund einer Beschwerde eines der Kläger eingeleiteten Strafverfahren gestellt habe und in denen sie das MURST und seine zuständigen Mitarbeiter als Urheber der falschen Erklärungen anzusehen scheine, die der Kommission durch den italienischen Staat übermittelt worden seien.

57 Die Vermutung der Redlichkeit und Vertraulichkeit könne allenfalls die Schriftstücke betreffen, mit denen die Entscheidung der Kommission darüber, ob das Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten sei, vorbereitet werde. Unter Bezugnahme auf die Pressemitteilung der Kommission vom 16. Dezember 1997 machen die Kläger geltend, dass eine Berufung auf diese Vermutung nicht möglich sei, wenn die Dokumente in Fällen angefordert würden, in denen die Entscheidung, das Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, bereits erlassen und bekannt gemacht worden sei. Die Bekanntmachung beseitige das Erfordernis der Vertraulichkeit.

58 Die Beklagte macht geltend, dass der Schutz des öffentlichen Interesses zu den Ausnahmen der ersten Kategorie gehöre und daher zwingend sei. In diesem Fall sei die Kommission nicht verpflichtet, die verschiedenen Interessen abzuwägen, bevor sie den Zugang verweigere.

59 Die Beklagte verweist auf das Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95 (WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, im Folgenden:

Urteil WWF), in dem festgestellt werde, dass die Dokumente, die sich auf die Untersuchung eines etwaigen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht durch einen Mitgliedstaat bezögen, die zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG führen könne, unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses fielen, damit nicht der ordnungsgemäße Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens und vor allem dessen Zweck beeinträchtigt werde, der darin bestehe, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, freiwillig den Erfordernissen des Vertrages nachzukommen oder ihren Standpunkt zu rechtfertigen. Die vier Dokumente, die sie erstellt habe, bezögen sich auf eine Untersuchung, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könne. Es handele sich um Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen, in denen im Wesentlichen die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Untersuchungen und Inspektionen und des Dialogs zwischen der Kommission und der Italienischen Republik wiedergegeben seien. Daher gelte für diese Dokumente das entsprechende Erfordernis der Vertraulichkeit. Da die vier Dokumente eine Untersuchungsphase beträfen, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könne, und daher unter einen der Fälle der dem Schutz des öffentlichen Interesses dienenden Ausnahme fielen, habe die Kommission den Klägern in der angefochtenen Entscheidung zu Recht den Zugang zu den betreffenden Dokumenten verweigert.

60 Die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses sei noch aus einem weiteren Grund einschlägig. Die fraglichen Dokumente seien für die Zwecke eines Gerichtsverfahrens verfasst worden, nachdem im Juni 1999 im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 96/2208 eine Klage gegen die Italienische Republik erhoben worden sei. Daher fielen diese Dokumente unter den Begriff „eingereichte Schriftsätze oder Dokumente", die eine Gruppe von Dokumenten bildeten, für die die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses gelte.

61 Die Kommission wendet sich ferner gegen das Vorbringen der Kläger, dass Personen, die bei ihr Beschwerden wegen angeblicher Verstöße von Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht einreichten, ein Recht auf Beteiligung am Vertragsverletzungsverfahren haben müssten.

62 Zu dem Argument, dass die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses bei unredlichem Verhalten des Mitgliedstaats in einem Vertragsverletzungsverfahren keine Anwendung mehr finden dürfe, macht die Beklagte geltend, dass diese

angenommene Beschränkung nicht durch den Sinn und Zweck der Ausnahme gerechtfertigt sei und in der einschlägigen Rechtsprechung auch nicht anerkannt werde. Die Pflicht zur Vertraulichkeit obliege nämlich der Kommission und begünstige den betreffenden Mitgliedstaat unabhängig von seinem Verhalten im Verlauf des Vertragverletzungsverfahrens. Entgegen der Behauptung der Kläger sei nicht bewiesen, dass das Verhalten der Italienischen Republik im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 96/2208 unredlich und nicht ordnungsgemäß gewesen sei. Zur Frage der Bekanntmachung ihrer Absicht, den Gerichtshof im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens anzurufen, führt die Kommission aus, dass in der Pressemitteilung die Standpunkte der Parteien nicht im Detail bekannt gegeben würden und daher der Offenheit des Dialogs mit dem betreffenden Mitgliedstaat kein Abbruch getan werde. Das werde dadurch belegt, dass der Dialog auch nach der Veröffentlichung der Pressemitteilung fortgesetzt worden sei.

63 Selbst die Erhebung einer Klage beseitige das Erfordernis der Vertraulichkeit nicht. Dass die Vertraulichkeit auch nach Abschluss einer Untersuchung gewährleistet werden müsse, gelte erst recht im Fall einer Klage. Der Grund, aus dem das Erfordernis der Vertraulichkeit gerechtfertigt sei, dass nämlich der betreffende Mitgliedstaat die Möglichkeit haben müsse, den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts nachzukommen oder gegebenenfalls seinen Standpunkt zu rechtfertigen, um die Feststellung einer Vertragsverletzung zu vermeiden, habe während der gesamten Dauer des Gerichtsverfahrens Bestand.

— Würdigung durch das Gericht

64 Der Beschluss 94/90 ist ein Rechtsakt, der den Bürgern einen Anspruch auf Zugang zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten gewährt (vgl. insbesondere Urteil WWF, zitiert oben in Randnr. 59, Randnr. 55, und Urteil Interporc I, zitiert oben in Randnr. 26, Randnr. 46). Mit dem Beschluss soll der Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs der Bürger zur Information umgesetzt werden, um den demokratischen Charakter der Gemeinschaftsorgane und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung zu stärken (Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat, zitiert oben in Randnr. 26, Randnr. 66).

65 Zwei Kategorien von Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs der Bürger zu Kommissionsdokumenten sind jedoch in dem von der Kommission mit dem Beschluss 94/90 angenommenen Verhaltenskodex enthalten. Die Ausnahmen der ersten Kategorie, darunter auch die hier von der Kommission geltend gemachte, sind nach dem Wortlaut der Regelung zwingend: „Die Organe verweigern den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in Bezug auf [u. a.] den Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektionstätigkeiten) ..."

66 Die Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten sind eng auszulegen, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit „möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission" zu gewähren, nicht zu beeinträchtigen (Urteil des Gerichts vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache T-309/97, Bavarian Lager/Kommission, Slg. 1999, II-3217, Randnr. 39 und zitierte Rechtsprechung).

67 In der angefochtenen Entscheidung führt die Kommission aus, dass die Verbreitung der Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahmen „den Schutz des öffentlichen Interesses und insbesondere die Durchführung von Untersuchungen, die zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 226 (früher Artikel 169) des Vertrages führen können, beeinträchtigen könnte". Die Kommission weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass „Untersuchungen im Bereich von Vertragsverletzungen... eine offene Zusammenarbeit und ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat [erfordern], um es beiden Beteiligten zu ermöglichen, Verhandlungen aufzunehmen, um rasch zu einer Lösung zu gelangen". Darüber hinaus „könnte die Verbreitung dieser Dokumente, die ein schwebendes Verfahren betreffen..., ein weiteres im Verhaltenskodex genanntes öffentliches Interesse, die geordnete Rechtspflege, beeinträchtigen. Sie wäre nämlich geeignet, die Interessen der Beteiligten zu beeinträchtigen, und könnte die Sondervorschriften über die Regelung der Vorlage von Dokumenten im Rahmen dieser Verfahren verletzen ..."

68 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den angeforderten Dokumenten um Mahnschreiben und mit Gründen versehene Stellungnahmen, die im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Untersuchungen und Inspektionen verfasst wurden. Wie das Gericht in seinem Urteil WWF (zitiert oben in Randnr. 59,

Randnr. 63) festgestellt hat, dürfen die Mitgliedstaaten während der Untersuchungen, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnten, von der Kommission Vertraulichkeit erwarten. Dieses Erfordernis der Vertraulichkeit besteht auch nach Anrufung des Gerichtshofes fort, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, mit denen erreicht werden soll, dass dieser freiwillig den Erfordernissen des Vertrages nachkommt, während des Gerichtsverfahrens und bis zur Verkündung des Urteils des Gerichtshofes fortgesetzt werden. Die Wahrung dieses Zweckes — die gütliche Beilegung des Streites zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat vor Erlass des Urteils des Gerichtshofes — rechtfertigt es, zum Schutz des öffentlichen Interesses an den Inspektionstätigkeiten und der Rechtspflege, der zur ersten Kategorie der Ausnahmen des Beschlusses 94/90 gehört, den Zugang zu Mahnschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen zu verweigern, die im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 226 EG verfasst wurden.

69 Die Kommission hat somit zu Recht die Weitergabe der betreffenden Dokumente mit der Begründung abgelehnt, dass dadurch das öffentliche Interesse beeinträchtigt werden könnte.

70 Zu dem Argument der Kläger, dass im Verfahren nach Artikel 226 EG, das auf Feststellung des Sachverhalts bezüglich der vorgeworfenen Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht abziele, der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens beachtet werden müsse, ist festzustellen, dass ein Einzelner kein Beteiligter des Vertragsverletzungsverfahrens ist und sich deshalb nicht auf die Verteidigungsrechte berufen kann, die die Anwendung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens umfassen würde.

71 Zum Vorbringen der Kläger, dass eine etwaige Unredlichkeit eines Mitgliedstaats im Vertragsverletzungsverfahren das Erfordernis der Vertraulichkeit beseitige, gilt zunächst, dass die Kläger nicht bewiesen haben, dass der betreffende Mitgliedstaat unredlich gehandelt hat. Sodann obliegt die Redlichkeitspflicht der Kommission, wie sie in ihren Schriftsätzen selbst unterstrichen hat, und kann durch das angebliche Verhalten eines Mitgliedstaats nicht berührt werden.

72 Nach alledem ist der zweite Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 253 EG

Vorbringen der Parteien

73 Die Kläger sind der Auffassung, dass die summarischen Begründungen, mit denen die Kommission allgemein ihre Verweigerung des Zugangs zu den betreffenden Dokumenten rechtfertige, keine Rechtsgrundlage hätten und dazu führten, dass Vertragsverletzungsverfahren unter vollständiger Geheimhaltung abliefen. Nach ständiger Rechtsprechung müsse die Begründung für den verweigerten Zugang angemessen sein und eine Abwägung der widerstreitenden Interessen enthalten.

74 Im vorliegenden Fall bestehe die Begründung der angefochtenen Entscheidung jedoch lediglich aus allgemeinen und abstrakten Hinweisen auf die anwendbaren Vorschriften, ohne dass auf konkrete und spezielle Umstände Bezug genommen werde und ohne dass die Dokumente nach der Ausnahmekategorie unterschieden würden, zu der sie gehören könnten. Außerdem hätte die Kommission, bevor sie den Zugang zu den Dokumenten des italienischen Staates verweigert habe, prüfen müssen, ob diese Dokumente nach nationalem Recht verbreitet werden könnten.

75 Die Beklagte trägt vor, dass Artikel 253 EG bereits dann beachtet werde, wenn die Entscheidung, mit der der Zugang zu Dokumenten verweigert werde, für jede Gruppe von Dokumenten die spezifischen Ablehnungsgründe aufführe. Die auf die Anwendung der Urheberregel gestützte Begründung, mit der der verweigerte Zugang zu den als zur selben Gruppe gehörend angesehenen Dokumenten der italienischen Stellen gerechtfertigt werde, sei klar, detailliert und absolut konkret.

Bezüglich der von der Kommission erstellten Dokumente werde in der Entscheidung klar und angemessen erläutert, weshalb die betreffenden Dokumente unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses fielen. Eine allgemeine Begründung sei ausreichend, da die Dokumente dieselben Merkmale aufwiesen und daher zur selben Gruppe gehörten.

Würdigung durch das Gericht

76 Die von den italienischen Stellen erstellten Dokumente waren Gegenstand einer individuellen Prüfung, und der Grund dafür, ihre Verbreitung zu untersagen, war für sämtliche Dokumente der gleiche. Dass die angefochtene Entscheidung für diese Dokumente eine gemeinsame Begründung für den verweigerten Zugang enthält, ist daher folgerichtig.

77 Die Kommission hat sich zur Begründung der angefochtenen Entscheidung auf die Urheberregel bezogen und ausgeführt, dass nach dieser Regel der Antrag der Kläger unbegründet sei, da die angeforderten Dokumente von einem Dritten stammten. Eine solche Begründung ist klar genug, damit die Betroffenen erkennen können, weshalb die Kommission ihnen die betreffenden Dokumente nicht übermittelt hat, und das Gericht die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung prüfen kann (Urteil JT's Corporation/Kommission, zitiert oben in Randnr. 47, Randnr. 67).

78 Was die von der Kommission erstellten Dokumente angeht, so folgt aus der Verwendung des Verbs „können" in der Konditionalform, dass die Kommission den Nachweis, dass die Offenlegung eines Dokuments den Schutz des öffentlichen Interesses verletzen könnte, nur in der Weise führen kann, dass sie für jedes Dokument, zu dem der Zugang beantragt ist, prüft, ob seine Offenlegung nach den ihr vorliegenden Informationen tatsächlich geeignet ist, einen der durch die erste Gruppe von Ausnahmen geschützten Aspekte des öffentlichen Interesses zu verletzen (Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat, zitiert oben in Randnr. 26, Randnr. 112 und zitierte Rechtsprechung).

79 Wie das Gericht im Urteil WWF (zitiert oben in Randnr. 59, Randnr. 64) festgestellt hat, kann sich die Kommission jedoch nicht lediglich auf die etwaige Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens berufen, wenn sie im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Interesses die Verweigerung des Zugangs zu sämtlichen Dokumenten rechtfertigen will, auf die sich der Antrag eines Bürgers bezieht. Die Kommission ist verpflichtet, wenigstens für jede Gruppe von Dokumenten die Gründe anzugeben, aus denen sie der Auffassung ist, dass die in dem an sie gerichteten Antrag erwähnten Dokumente mit der etwaigen Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zusammenhängen; dabei hat sie darzulegen, worauf sich diese Dokumente beziehen, und insbesondere auch, ob sie Inspektionstätigkeiten betreffen, die die Feststellung eines etwaigen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht mit sich bringt.

80 Im vorliegenden Fall hat die Kommission eine solche Prüfung vorgenommen. Wie aus Randnummer 67 des vorliegenden Urteils hervorgeht, hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Gründe angegeben, aus denen sie der Auffassung ist, dass die Weitergabe der Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahmen das öffentliche Interesse beeinträchtigen würde.

81 Demnach ist auch der dritte Klagegrund zurückzuweisen, und somit ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

82 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag der Beklagten ihre eigenen Kosten und die Kosten der Beklagten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Kläger tragen ihre eigenen Kosten und die Kosten der Beklagten.**

Mengozzi García-Valdecasas Tiili

Moura Ramos Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Dezember 2001.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

P. Mengozzi