URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

12. Juli 2001 *

In der Rechtssache T-204/99

Olli Mattila, wohnhaft in Hyvinkää (Finnland), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Z. Sundström und M. Kauppi, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch J. Aussant und M. Bauer als Bevollmächtigte,

und

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

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Klage auf Nichtigerklärung der Beschlüsse der Kommission und des Rates vom 5. und 12. Juli 1999, mit denen dem Kläger der Zugang zu bestimmten Dokumenten verwehrt wurde,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin P. Lindh sowie der Richter R. García-Valdecasas und J. D. Cooke,

Kanzler: B. Pastor, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. November 2000,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

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

2 Der Verhaltenskodex stellt folgenden allgemeinen Grundsatz auf:

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

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

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

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

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

..."

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

5 Darüber hinaus bestimmt der Verhaltenskodex:

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

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

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

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

Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verfahren und Anträge der Parteien

17 Der Kläger hat daher mit Klageschrift, die am 23. September 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben, mit der er vorrangig die Nichtigerklärung der Entscheidungen der Kommission und des Rates vom 5. und 12. Juli 1999 begehrt (im Folgenden: angefochtene Entscheidungen).

18 Das Gericht (Fünfte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen die Kommission zur Vorlage ihres Schreibens vom 19. April 1999 aufzufordern, mit dem der Erstantrag des Klägers auf Zugang zu den Dokumenten im Besitz dieses Gemeinschaftsorgans abgelehnt wurde. Die Kommmission ist dieser Aufforderung nachgekommen.

19 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung vom 21. November 2000 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

20 Der Kläger beantragt,

— die angefochtenen Entscheidungen für nichtig zu erklären;

— den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt noch einmal zu überdenken und ihm Zugang zu den beantragten, in seinen Schreiben vom 8. März 1999 aufgeführten Dokumenten zu gewähren.

und/oder, wenn das Gericht es für erforderlich halten sollte,

— ihm wenigstens teilweisen Zugang zu den Dokumenten nach Schwärzung der Passagen zu gewähren, die als geeignet angesehen werden, die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu belasten;

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

21 In seiner Erwiderung beantragt der Kläger, die Vorlage der beantragten Dokumente anzuordnen, damit das Gericht diese prüfen könne.

22 Der Rat beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

23 Die Kommission beantragt,

— den Antrag auf Zugang zu den Dokumenten und den Antrag auf teilweisen Zugang als unzulässig abzuweisen;

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Zur Zulässigkeit der Anträge auf Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten

Vorbringen der Parteien

24 Nach Ansicht der Kommission und des Rates ist die Klage insoweit teilweise offensichtlich unzulässig, als der Kläger das Gericht ersucht, ihm zumindest teilweisen Zugang zu den Dokumenten nach Schwärzung der Passagen zu gewähren, die als geeignet angesehen würden, die internationalen Beziehungen der Europäischen zu belasten. Insoweit verweist die Kommission auf die Rechtsprechung, nach der der Gemeinschaftsrichter nicht befugt sei, den Organen

Weisungen zu erteilen (Urteil des Gerichts vom 15. September 1998 in den Rechtssachen T-374/94, T-375/94, T-384/94 und T-388/94, European Night Services u. a./Kommission, Slg. 1998, II-3141, Randnr. 53, und Beschluss des Gerichts vom 27. Oktober 1999 in der Rechtssache T-106/99, Meyer/Kommission, Slg. 1999, II-3273, Randnr. 21).

25 Nach Auffassung des Klägers ist die von der Kommission angeführte Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar, da er beantrage, das Gericht möge die Entscheidungen, mit denen ihm Zugang zu Dokumenten des Rates und der Kommission verweigert worden sei, für nichtig erklären. Der Zugang der Öffentlichkeit zu den amtlichen Dokumenten sei ein wesentlicher Aspekt der Politik der Transparenz.

Würdigung durch das Gericht

26 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Gericht im Rahmen der von ihm ausgeübten Rechtmäßigkeitskontrolle nicht befugt, den Organen Weisungen zu erteilen oder sich an ihre Stelle zu setzen. Diese Beschränkung der Rechtmäßigkeitskontrolle gilt für alle Arten von Rechtsstreitigkeiten, für deren Entscheidung das Gericht zuständig ist, einschließlich solcher über den Zugang zu Dokumenten; darauf hat das Gericht bereits im genannten Beschluss Meyer/Kommission (Randnr. 21) hingewiesen.

27 Die Klage ist daher insoweit unzulässig, als der Kläger beantragt, das Gericht möge zum einen den Rat und die Kommission auffordern, ihm Zugang zu den in seinen Schreiben vom 8. März 1999 aufgeführten Dokumenten zu gewähren, und zum anderen ihm zumindest teilweisen Zugang zu den Dokumenten nach Schwärzung der Passagen gewähren, deren Zugänglichmachung als geeignet angesehen werden könne, die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu belasten.

Zur Zulässigkeit der vom Kläger geltend gemachten Klagegründe

28 Der Kläger führt in seiner Klageschrift im Wesentlichen fünf Klagegründe an. Der erste betrifft einen offensichtlichen Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen. Der zweite wird auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gestützt, da ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten weder in Betracht gezogen noch gewährt worden sei. Der dritte bezieht sich auf einen Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen sei. Der vierte betrifft eine Verletzung der Begründungspflicht und der fünfte eine Verkennung des besonderen Interesses des Klägers am Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten.

29 In seiner Erwiderung macht der Kläger die beiden folgenden weiteren Klagegründe geltend:

— die angefochtenen Entscheidungen verstießen gegen den „Grundsatz der selbständigen Beurteilung" durch den Rat und durch die Kommission, u. a. weil das vom AStV II angewandte Verfahren zu einer Ersetzung der selbständigen Beurteilung durch die Gemeinschaftsorgane, in deren Besitz sich die Dokumente befänden, durch eine Beurteilung der Botschafter/Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union führe. Der Entwurf einer Antwort auf den Antrag auf Zugang habe nämlich unter „Punkt I" der Tagesordnung des AStV II und anschließend unter „Punkt A" der Tagesordnung des Rates gestanden, woraus folge, dass keine Diskussion stattgefunden habe und der Rat somit keine Prüfung vor Erlass einer Entscheidung vorgenommen habe, die, wenn auch nicht formell, so doch jedenfalls faktisch vom AStV II stamme;

— die angefochtenen Entscheidungen seien ermessensfehlerhaft, da der Rat und die Kommission die Ablehnung der Übermittlung der Dokumente nur allgemein begründeten, ohne auf den Inhalt dieser Dokumente oder den tatsächlichen Nachteil einzugehen, der aus ihrer Übermittlung folgen könnte. Diese Vorgehensweise mache es dem Kläger, der gerade keinen Zugang zu

den Dokumenten habe, unmöglich, darzulegen, inwieweit der Standpunkt des Rates oder der Kommission im Hinblick auf den Inhalt der Dokumente falsch sei.

30 In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger einen weiteren Klagegrund geltend gemacht, wonach die beklagten Gemeinschaftsorgane gegen ihre Pflicht zur Zusammenarbeit verstoßen hätten, weil sie seine Anträge teilweise wegen mangelnder Bestimmtheit abgelehnt hätten, ohne zu versuchen, die fraglichen Dokumente zu identifizieren und ausfindig zu machen.

31 Die Kommission hält den Klagegrund eines Verstoßes gegen den „Grundsatz der selbständigen Beurteilung" für unzulässig. Da das Gericht jedoch nach Artikel 113 der Verfahrensordnung jederzeit von Amts wegen prüfen kann, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen, ist ohne Beschränkung auf den Einwand der Kommission zu prüfen, ob die Klagegründe, die erstmals in der Erwiderung oder in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht worden sind, zulässig sind (Urteil des Gerichts vom 20. April 1999 in den Rechtssachen T-305/94 bis T-307/94, T-313/94 bis T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 und T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, Slg. 1999, II-931, Randnrn. 60 und 63).

32 Gemäß Artikel 44 § 1 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts muss die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten; im Übrigen können neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Ein Angriffsmittel, das eine Erweiterung eines bereits vorher — unmittelbar oder implizit — in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt und einen engen Zusammenhang mit diesem aufweist, ist jedoch für zulässig zu erklären (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 19. Mai 1983 in der Rechtssache 306/81, Verros/Parlament, Slg. 1983, 1755, Randnr. 9, und Urteile des Gerichts vom 5. Februar 1997 in der Rechtssache T-207/95, Ibarra Gil/Kommission, Slg. ÖD 1997, I-A-13 und II-31, Randnr. 51, und vom 17. Dezember 1997 in der Rechtssache T-217/95, Passera/Kommission, Slg. ÖD 1997, I-A-413 und II-1109, Randnr. 87).

33 Die Klagegründe, die auf einen Verstoß gegen den „Grundsatz der selbständigen Beurteilung", auf einen Ermessensmissbrauch und auf die Nichtbeachtung der den Gemeinschaftsorganen obliegenden Pflicht zur Zusammenarbeit gestützt werden, sind weder unmittelbar noch implizit in der Klageschrift geltend gemacht worden und weisen keinen engen Zusammenhang mit den anderen in der Klageschrift angeführten Klagegründen auf. Sie stellen daher neue Angriffsmittel dar.

34 Außerdem ist weder vorgetragen noch nachgewiesen worden, dass diese Angriffsmittel auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Sie sind daher offensichtlich unzulässig.

Zur Begründetheit

35 Es ist angebracht, zum einen die ersten beiden Klagegründe und zum anderen den dritten und den vierten Klagegrund, die der Kläger in seiner Klageschrift geltend gemacht hat, gemeinsam zu prüfen (siehe oben, Randnr. 28).

Zum ersten und zum zweiten Klagegrund: offensichtlicher Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen und Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ein teilweiser Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten weder in Betracht gezogen noch gewährt worden sei

Vorbringen der Parteien

36 Nach Ansicht des Klägers haben die beiden Gemeinschaftsorgane die in den Beschlüssen 93/731 und 94/90 genannte Ausnahme zum Schutz des öffentlichen

Interesses falsch ausgelegt. Es bestehe keine Gefahr, dass das öffentliche Interesse durch eine Übermittlung der in Rede stehenden Dokumente berührt werde.

37 In seiner Erwiderung führt der Kläger aus, die Gemeinschaftsorgane hätten bei ihrer Auslegung weder den Wortlaut dieser Beschlüsse noch die Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts beachtet, aus der sich ergebe, dass der Zugang zu den Dokumenten die Regel sei. Der Rat und die Kommission hätten ihre Prüfung auf die Gründe begrenzt, die eine Beschränkung des Zugangs rechtfertigten, ohne zu berücksichtigen, dass diese Gründe eng auszulegen seien.

38 Das Gericht habe in seinem Urteil vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489; dieses Urteil ist Gegenstand eines beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittels, Rechtssache C-353/99 P) die Verpflichtung des Rates, möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, besonders betont.

39 Der Kläger weist darauf hin, dass die vorliegende Rechtssache insofern besonders gelagert sei, als er eine gewisse Kenntnis vom Inhalt der beantragten Dokumente habe, die auf bestimmten Versionen dieser Dokumente beruhe, auch wenn er nicht kategorisch sagen könne, dass die beantragten Dokumente in allen Punkten mit denen übereinstimmten, die ihm bekannt seien. Er habe diese Kenntnis ihm Rahmen seiner Tätigkeit im finnischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und seiner Teilnahme für die Republik Finnland an den Arbeiten der Arbeitsgruppe der Europäischen Union betreffend die Russische Föderation und Osteuropa erlangt. Er sei daher in der Lage, zu behaupten, dass der Rat und die Kommission die bestehenden Transparenzregeln dem ersten Anschein nach nicht richtig angewandt hätten. Es obliege daher den beklagten Gemeinschaftsorganen, das Gegenteil zu beweisen.

40 Die bei der Kommission beantragten Dokumente beträfen alle auf die eine oder andere Weise den Kooperationsausschuss EU-Russland oder den Kooperationsrat, beides Einrichtungen, deren Tätigkeit in den öffentlichen Bereich falle. An-

gesichts der Themen, mit denen sich der Ausschuss oder der Rat beschäftigt hätten, könne nicht geltend gemacht werden, die in diesen Dokumenten behandelten Fragen seien geheim im Sinne der anwendbaren Regelung. Insoweit weist der Kläger darauf hin, dass ihm das Dokument Nr. 10859/97 übermittelt worden sei, obwohl darin dasselbe Thema wie in den Dokumenten behandelt werde, zu denen ihm der Zugang verwehrt worden sei. Nach Kommentierung des Inhalts jedes Dokuments kommt der Kläger zu der Schlussfolgerung, dass nichts in diesen Dokumenten die Geheimhaltung erforderlich zu machen scheine. Sie hätten ihm daher übermittelt werden müssen.

41 Ebenso verhalte es sich mit den Dokumenten im Besitz des Rates. Die meisten dieser Dokumente beträfen das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits (ABl. L 327, S. 3) und seine Durchführung. Ein Dokument beziehe sich auf ein Treffen der „Troika" vom Juni 1998, während das Dokument Nr. 1239/98 eine Erklärung der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten enthalte, die zur Veröffentlichung bestimmt und auch tatsächlich veröffentlicht worden sei. Hinzu komme ein Dokument (Nr. 1244/98) in Bezug auf ein Treffen in Finnland, an dem der Premierminister der Russischen Föderation, Herr Primakow, teilgenommen habe, das Erläuterungen enthalte, die nach Kenntnis des Klägers ebenfalls veröffentlicht worden seien. In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger im Anschluss an die Erklärungen des Rates eingeräumt, dass das Dokument Nr. 1244/98 sich auf ein Treffen beziehe, dass nicht in Finnland, sondern in London stattgefunden habe, und erklärt, dass er zu diesem Dokument keinen Zugang beantrage.

42 Nach Auffassung des Klägers werden Probleme der Sicherheit in den beantragten Dokumenten nicht behandelt; außerdem enthielten sie keine Informationen, deren Übermittlung die Beziehungen zu einem Drittstaat belasten könne. Es bestehe daher kein überzeugender Grund, die Übermittlung der beantragten Dokumente zu verweigern.

43 Im Übrigen sei der Inhalt der beantragten Dokumente von begrenzter Bedeutung. Sie beträfen Fragen, die der Öffentlichkeit normalerweise zur Kenntnis gebracht würden, wie Handelsabsprachen, die nukleare Sicherheit, den Stand des TACIS-

Programms für technische Hilfe, Umwelt- und Verbraucherschutz, die Gesetzgebungsprogramme usw. Die Tatsache, dass für Programme zur Verwirklichung der vorgenannten Ziele eine Gemeinschaftsfinanzierung bestehe, wie sie in den beantragten Dokumenten möglicherweise beschrieben werde, sei für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse, so dass eine möglichst umfassende Unterrichtung geboten sei.

44 Der Kläger schließt daraus, dass seine Anträge auf Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten im Wesentlichen, wenn nicht sogar ausschließlich, auf der Grundlage ihrer formalen Einordnung geprüft worden seien, nämlich als Dokumente, die im Rahmen des COREU-Netzes erstellt worden seien, einem speziellen Korrespondenzsystem, das die Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß den Bestimmungen des Titels V des Vertrages über die Europäische Union beschlossen hätten.

45 Wenn die Kommission und der Rat in einer Entscheidung, mit der ein Antrag auf Zugang abgelehnt werde, lediglich zu behaupten brauchten, dass das Dokument unter eine der durch die Regelung vorgesehenen Ausnahmen falle, folge daraus, dass sie nicht auf den Inhalt dieser Dokumente Bezug nehmen müssten. Der Bürger könne dann nicht beurteilen, ob die Bedeutung eines Dokuments geprüft worden sei und, wenn eine solche Prüfung stattgefunden habe, ob die Zugangsverweigerung auf legitime Gründe gestützt sei oder, wie in diesem Fall, ausschließlich darauf beruhe, das irgendein Zusammenhang mit den internationalen Beziehungen oder einer besonderen Art der Übermittlung der Dokumente bestehe.

46 Der Kläger macht abschließend geltend, die Gemeinschaftsorgane seien nach der Rechtsprechung (vgl. Urteil Hautala/Rat) verpflichtet, möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten in ihrem Besitz zu gewähren, weshalb sie hätten untersuchen müssen, ob es möglich wäre, wenigstens teilweisen Zugang zu den beantragten Dokumenten zu gewähren; dies sei im vorliegenden Fall nicht geschehen.

47 Der Rat weist unter Bezugnahme auf das Urteil Hautala/Rat (Randnrn. 71 und 72) darauf hin, dass sein Ermessen im vorliegenden Fall aus den politischen Aufgaben folge, die ihm die Bestimmungen des Titels V des Vertrags über die Europäische Union übertrügen. Er müsse nämlich auf der Grundlage dieser Zuweisungen die möglichen Folgen einer Verbreitung eines Dokuments über die internationalen Beziehungen der Europäischen Union beurteilen. Die Kontrolle des Gerichts müsse sich daher auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensbestimmungen und die Bestimmungen über die Begründung des angefochtenen Rechtsakts eingehalten worden seien, ob der Sachverhalt zutreffe, ob bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler unterlaufen sei und ob kein Ermessensmissbrauch vorliege.

48 Der Rat macht geltend, er habe die Gefahren, die mit der Übermittlung der vom Kläger beantragten Dokumente verbunden seien, konkret geprüft. Nach seiner Einschätzung und nach der Einschätzung der Kommission könne der Zugang zu den Dokumenten die internationalen Beziehungen der Europäischen Union belasten.

49 Insoweit weist der Rat darauf hin, dass die Hälfte der Dokumente im Rahmen des COREU-Systems erstellt worden sei und die Verteilung der Dokumente mittels dieses Systems auf eine begrenzte Zahl autorisierter Adressaten in den Mitgliedstaaten, auf die Kommission und auf das Generalsekretariat beschränkt sei. Die mittels des COREU-Systems übersandten Mitteilungen ständen diplomatischen Telegrammen gleich. In der mündlichen Verhandlung hat der Rat jedoch hervorgehoben, dass die über das COREU-Netz übermittelten Dokumente nicht vom Anwendungsbereich des Beschlusses 93/731 ausgenommen seien und dass die Frage ihrer Verbreitung immer Gegenstand einer Sacherörterung sei, wie dies auch hier der Fall gewesen sei.

50 Die betroffenen Dokumente enthielten detaillierte Bemerkungen zu den Standpunkten und Zielen der Europäischen Union im Rahmen der fraglichen internationalen Verhandlungen; diese Informationen behielten ihre Bedeutung auch nach den Verhandlungstreffen. Ein Zugang zu diesen Dokumenten könne die internationalen Beziehungen der Europäischen Union, insbesondere mit der Ukraine, belasten.

51 Der Rat bestreitet das Vorbringen des Klägers, diese Dokumente enthielten nichts, was ihre Geheimhaltung erforderlich mache. Die Vertraulichkeit eines Dokuments werde nicht nur durch das darin behandelte Thema bestimmt, sondern auch durch die Natur der darin enthaltenen Informationen und dadurch, wie detailliert diese seien. Anders als das dem Kläger übermittelte Dokument Nr. 10859/97, das eine Zusammenfassung der von der Gruppe „Osteuropa und Zentralasien" behandelten Fragen sei und keine Informationen über den Inhalt der fraglichen Akten enthalte, beschreibe das Dokument SD 27/98 (Informationsvermerk EU/Vereinigte Staaten bezüglich der Ukraine) sehr genau den Standpunkt und die Ziele der Europäischen Union im Rahmen der mit den Vereinigten Staaten bezüglich der Ukraine zu führenden Verhandlungen. Dies gelte auch für das Dokument SD 40/98, das detaillierte Informationen über den Standpunkt der Europäischen Union in der ersten Sitzung des Kooperationsrates EU-Ukraine enthalte.

52 Das Dokument Nr. 1239/98 betreffend den Entwurf einer Erklärung EU/Vereinigte Staaten zu den Energieressourcen des Kaspischen Meeres enthalte nicht nur den Entwurf des Textes der öffentlichen Erklärung, sondern gehe auch auf einige heikle Punkte ein, die während der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten aufgetreten seien, und gebe an, wie sie bei der Ausarbeitung der Erklärung berücksichtigt worden seien.

53 Hinsichtlich des teilweisen Zugangs zu den in Rede stehenden Dokumenten macht der Rat geltend, dass das am 19. Juli 1999 verkündete Urteil Hautala/Rat nicht zu berücksichtigen sei, da es nach Erlass seiner Entscheidung vom 12. Juli 1999 ergangen sei.

54 Zudem bestehe nach dem Beschluss 93/731 keine Verpflichtung, teilweisen Zugang zu den Dokumenten zu gewähren. Insoweit weist der Rat darauf hin, dass das Urteil Hautala/Rat Gegenstand eines derzeit beim Gerichtshof anhängigen Rechtsmittels sei.

55 Jedenfalls sei es aufgrund der Natur der in Rede stehenden Dokumente nicht möglich, dem Kläger teilweisen Zugang zu gewähren.

56 Die Kommission weist darauf hin, dass sie über ein weites Ermessen verfüge und dass sich die Kontrolle des Gerichts auf die Prüfung beschränken müsse, ob die Verfahrensbestimmungen und die Bestimmungen über die Begründung der angefochtenen Entscheidung eingehalten worden seien, ob der Sachverhalt zutreffe, ob bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler unterlaufen sei und ob kein Ermessensmissbrauch vorliege.

57 Sie macht sodann dieselben Argumente wie der Rat geltend, um zu rechtfertigen, dass dem Kläger der Zugang verwehrt wurde. Sie weist darauf hin, dass die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft mit Russland betroffen seien, d. h. Fragen, die unter die Bestimmungen des Titels V des Vertrags über die Europäische Union fielen, und dass sie eine konkrete Beurteilung der Gefahren vorgenommen habe, die mit der Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente verbunden seien. Aufgrund der Besonderheit der Dokumente sei es erforderlich gewesen, die Antwort der Kommission der des Rates anzupassen.

58 Selbst wenn eine Verpflichtung bestehen sollte, einen teilweisen Zugang in Betracht zu ziehen, wäre es im vorliegenden Fall nicht möglich gewesen, eine Unterscheidung zwischen den Dokumenten und den darin enthaltenen Informationen vorzunehmen. Wenn nämlich die Informationen, die der Rat und die Kommission als von der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses gedeckt ansähen, geschwärzt worden wären, hätten die übermittelten Dokumente so wenig Informationen enthalten, dass sie für den Kläger wertlos gewesen wären.

Würdigung durch das Gericht

59 Die beklagten Gemeinschaftsorgane haben mit den angefochtenen Entscheidungen Zugang zu den streitigen Dokumenten verweigert und sich dafür auf die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen berufen. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen durch das Gericht muss sich auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensbestimmungen und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, ob der Sachverhalt zutrifft, ob bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler unterlaufen ist und ob kein Ermessensmissbrauch vorliegt.

60 Unter diesen Umständen befreit die Tatsache, dass der Kläger eine gewisse Kenntnis der Dokumente hat und sich deswegen zur Begründung seiner Klage auf ihren Inhalt beruft, ihn nicht davon, darzutun, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane bei der Begründung der angefochtenen Entscheidungen einen Fehler begangen haben, der zu deren Nichtigkeit führen kann.

61 Im vorliegenden Fall macht der Kläger geltend, die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten die in den Beschlüssen 93/731 und 94/90 vorgesehene Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen falsch ausgelegt.

62 Nach dem zwingenden Wortlaut dieser Ausnahme verweigern die „Organe... den Zugang zu Dokumenten, wenn sich durch deren Verbreitung eine Beeinträchtigung ergeben könnte in Bezug auf... den Schutz des öffentlichen Interesses (... internationale Beziehungen ...)". Folglich sind die Organe verpflichtet, den Zugang zu den Dokumenten zu verweigern, die nachweislich unter diese Ausnahme fallen (vgl. Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 58).

63 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die streitigen Dokumente Informationen über den Standpunkt der Europäischen Union im Rahmen ihrer Beziehungen zu Russland und der Ukraine sowie in den mit den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Ukraine zu führenden Verhandlungen enthalten. Somit sind die Dokumente, zu denen Zugang beantragt wird, in einem Kontext internationaler Verhandlungen erstellt worden, in dem das Interesse der Europäischen Union in Bezug auf ihre Beziehungen zu Drittstaaten, insbesondere zu Russland, der Ukraine und den Vereinigten Staaten, berührt ist.

64 Wie der Rat zutreffend vorträgt, muss unter diesen Umständen für die Beurteilung der Möglichkeit, Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, berücksichtigt werden, welcher Natur die darin enthaltenen Informationen und wie detailliert sie sind. Der Kläger kann daher kein Argument daraus herleiten, dass ihm das Dokument Nr. 10859/97 übermittelt wurde, das dasselbe Thema behandelt wie die anderen Dokumente, zu denen ihm der Zugang verwehrt wurde. Wie der Rat ausgeführt hat, stellt dieses Dokument, das neben anderen in der mündlichen Verhandlung vorgelegt wurde, eine Zusammenfassung der von der Gruppe „Osteuropa und Zentralasien" behandelten Fragen dar und enthält keine Informationen über den Inhalt der fraglichen Akten, weshalb seine Verbreitung gerechtfertigt gewesen sei.

65 Die beklagten Gemeinschaftsorgane haben somit keinen offensichtlichen Fehler dadurch begangen, dass sie davon ausgingen, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente geeignet sei, das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen zu beeinträchtigen. Angesichts der Bedeutung der in Rede stehenden Dokumente durften die beklagten Gemeinschaftsorgane daher davon ausgehen, dass die Verbreitung dieser Dokumente die Position der Europäischen Union in den damaligen und künftigen Verhandlungen mit den in Randnummer 63 genannten Staaten schwächen könnte.

66 Der Kläger macht ferner geltend, die Gemeinschaftsorgane hätten die Möglichkeit prüfen müssen, ihm gemäß den Ausführungen im Urteil Hautala/Rat zumindest teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren. In diesem Urteil führte das Gericht aus, dass die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung der Grundsätze des Rechts auf Information und der Verhältnismäßigkeit auszulegen sei. Der Rat müsse daher

prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den beantragten Dokumenten, d. h. zu den nicht von den Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewähren sei (Urteil Hautala/Rat, Randnr. 87).

67 Das Vorbringen des Rates, das Urteil Hautala/Rat sei nicht zu berücksichtigen, ist zurückzuweisen. Dieses Urteil ist zwar nach Erlass der angefochtenen Entscheidungen ergangen, es hat aber den Umfang eines bereits vorher bestehenden Rechts klargestellt, nämlich des im Verhaltenskodex vorgesehenen Rechts auf Zugang zu den Dokumenten im Besitz des Rates und der Kommission.

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

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

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

71 Die beklagten Gemeinschaftsorgane bestreiten somit nicht, dass sie die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, nicht in Erwägung gezogen haben. Angesichts der Erklärungen der beklagten Gemeinschaftsorgane und unter Berücksichtigung der Natur der streitigen Dokumente ist jedoch davon auszugehen, dass eine solche Prüfung auf keinen Fall zur Gewährung eines teilweisen Zugangs hätte führen können. Die Tatsache, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, nicht geprüft haben, hatte somit unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles keinen Einfluss auf das Ergebnis der von den beiden Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Beurteilung (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 5. Juni 1996 in der Rechtssache T-75/95, Günzler Aluminium/Kommission, Slg. 1996, II-497, Randnr. 55, und vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache T-106/95, FFSA u. a./Kommission, Slg. 1997, II-229, Randnr. 199).

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

73 Zweitens wird das Vorbringen des Rates, die Dokumente könnten nicht ohne Mühe auseinander genommen werden und umfassten keine leicht abtrennbaren Teile, durch nichts widerlegt. Insoweit geht das Vorbringen des Klägers fehl, das Dokument COREU/GASP/PRES/1239/98 enthalte u. a. den Entwurf der öffent-

lichen Erklärung EU/Vereinigte Staaten, der gerade aufgrund seiner öffentlichen Natur hätte verbreitet werden müssen. Aus der Tatsache, dass dieses Dokument öffentlich bekannt gemachte Informationen enthält, folgt nicht, dass der Rat verpflichtet gewesen wäre, den Entwurf dieser Erklärung zu verbreiten, der per definitionem rein vorbereitenden Charakter hatte und daher für den internen Gebrauch bestimmt war. Wie der Rat in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, bestehen in der Regel Unterschiede zwischen dem Entwurf einer Erklärung und dem endgültigen Wortlaut, die unter die Vertraulichkeit fallende Meinungsunterschiede offenbaren. Außerdem wird die Information der Bürger ausreichend durch die Möglichkeit des Zugangs zur endgültigen Fassung der Erklärung gewährleistet.

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

75 Der erste und der zweite Klagegrund sind daher zurückzuweisen.

Zum dritten und zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen sei, und Verletzung der Begründungspflicht

Vorbringen der Parteien

76 Der Kläger macht erstens geltend, die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten seine Anträge auf Zugang im Ganzen abgelehnt.

— Da sich die beiden Gemeinschaftsorgane vor einer Antwort an ihn abgesprochen hätten, müsse ferner davon ausgegangen werden, dass die Kommission ihre Entscheidung, mit der sie eine Verbreitung der Dokumente abgelehnt habe, auf den vom Rat eingenommenen Standpunkt gestützt habe, statt sich durch eine selbständige Prüfung eine eigene Meinung zu bilden.

78 Das Dokument Nr. 10859/97 sei ihm vom Rat übermittelt worden, weil sein Inhalt zumindest teilweise im Internet zugänglich gewesen sei. Dies zeige, dass der Inhalt der beantragten Dokumente nicht systematisch geprüft worden sei. Der Rat und die Kommission hätten sich zur Rechtfertigung der Zugangsverweigerung vielmehr auf die Natur der Dokumente oder auf ihre Einstufung als vertraulich u. a. wegen der Art ihrer Übermittlung (COREU-Netz), nicht aber auf ihren Inhalt gestützt.

79 Der Kläger macht zweitens geltend, die angefochtenen Entscheidungen seien nicht ausreichend begründet. Die Entscheidung der Kommission enthalte nur einen Absatz, in dem die Weigerung, Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, begründet werde; dies könne nicht als ausreichend angesehen werden.

80 Seiner Ansicht nach muss die Kommission die Gründe angeben, die ihre Entscheidung rechtfertigen sollen. Hierfür beruft er sich auf die Urteile des Gerichts vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache T-194/94 (Carvel und Guardian Newspapers/Rat, Slg. 1995, II-2765) und WWF UK/Kommission, aus denen sich ergebe, dass ein Gemeinschaftsorgan dann, wenn es von seinem Ermessen Gebrauch mache, um zu entscheiden, ob Dokumente zu übermitteln seien, die Interessen der Bürger am Zugang zu den Dokumenten tatsächlich gegen die Notwendigkeit der Geheimhaltung seiner Beratungen abwägen müsse. Nach Meinung des Klägers muss die Kommission eine angemessene Begründung angeben, wenn sie vom Ziel der Transparenz abweiche und eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs anwende.

81 Der Rat vertritt die Auffassung, dass aus der angefochtenen Entscheidung klar hervorgehe, dass er sorgfältig und getrennt für jedes einzelne Dokument die Möglichkeit der Zugangsgewährung geprüft habe.

82 Er weist das Vorbringen des Klägers zurück, dass der Zugang zu den Dokumenten u. a. deswegen verweigert worden sei, weil sie über das COREU-Netz verteilt worden seien, und dass ihr Inhalt somit nicht geprüft worden sei. Wie aus der Begründung der Ablehnung des Antrags auf Zugang hervorgehe, beträfen alle vom Kläger genannten Dokumente „den Kernbereich der internationalen Beziehungen der Europäischen Union".

83 Der Rat ist auch der Ansicht, seine Entscheidung, keinen Zugang zu den vom Kläger genannten Dokumenten zu gewähren, ausreichend begründet zu haben. Unter Berufung auf das Urteil WWF UK/Kommission (Randnr. 65) macht er geltend, er sei nicht „unter allen Umständen gehalten ..., für jedes Dokument die ‚zwingenden Gründe' anzugeben, die die Anwendung der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses rechtfertigen", da sonst die wesentliche Funktion dieser Ausnahme gefährdet wäre.

84 Im vorliegenden Fall enthalte seine Entscheidung genügend Informationen, um es dem Kläger zu ermöglichen, ihr die Gründe für die Ablehnung zu entnehmen, und das Gericht in die Lage zu versetzen, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen, ohne aber Tatsachen zu offenbaren, die den Schutz des öffentlichen Interesses beeinträchtigen könnten.

85 Die Kommission trägt vor, sie habe den Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten nicht im Ganzen verweigert, sondern im Gegenteil die Möglichkeit geprüft, zu jedem Dokument getrennt Zugang zu gewähren.

86 Außerdem ist sie der Ansicht, dass ihre Entscheidung ausreichend begründet sei.

Würdigung durch das Gericht

87 Es trifft zu, dass der Rat und die Kommission nicht berechtigt sind, den von einer interessierten Person beantragten Zugang zu Dokumenten global zu verweigern. Vor der Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten müssen sie auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen für jedes beantragte Dokument prüfen, ob die Verbreitung tatsächlich geeignet ist, ein geschütztes öffentliches Interesse zu beeinträchtigen. Diese Verpflichtung bedeutet jedoch nicht, dass diese Gemeinschaftsorgane unter allen Umständen gehalten wären, für jedes Dokument die zwingenden Gründe anzugeben, die die Anwendung der Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses rechtfertigen, da sonst die wesentliche Funktion dieser Ausnahme gefährdet wäre. Es könnte sich nämlich als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung jedes Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und ohne der Ausnahme damit ihre wesentliche Zweckbestimmung zu nehmen (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 65).

88 Wie bereits festgestellt worden ist, durften die beklagten Gemeinschaftsorgane im vorliegenden Fall davon ausgehen, dass jedes der nicht zugänglich gemachten Dokumente unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen fällt.

89 Unter diesen Umständen ist das Vorbringen des Klägers, dass die Gemeinschaftsorgane den Zugang zu den Dokumenten u. a. deshalb im Ganzen verweigert hätten, weil diese über das COREU-Netz verteilt worden seien, und dass ihr Inhalt somit nicht geprüft worden sei, zurückzuweisen. Aus der Entscheidung des Rates geht nämlich klar hervor (siehe oben, Randnr. 16), dass der Antrag auf Zugang im Hinblick auf den Inhalt jedes Dokuments geprüft wurde. Auch wenn

die Begründung der Entscheidung der Kommission kürzer ist, lässt sie erkennen, dass die Kommission den Antrag auf Zugang unter Berücksichtigung der einzelnen Dokumente geprüft hat. Dies wird im Übrigen dadurch untermauert, dass die Kommission auf die Begründung des Rates in seiner Entscheidung, mit der er den Zugang zu ähnlichen Dokumenten verweigert hatte, Bezug nimmt (siehe oben, Randnr. 15). Die Annahme des Klägers, das Ratsdokument Nr. 10859/97 sei verbreitet worden, weil sein Inhalt zumindest teilweise im Internet zugänglich gewesen sei, geht insoweit fehl und belegt nicht, dass der Rat den Inhalt aller beantragten Dokumente nicht systematisch geprüft hätte.

90 Der Kläger kann auch kein Argument daraus herleiten, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane sich vor einer Antwort an ihn abgesprochen haben, da die beantragten Dokumente zum Teil im Rahmen einer Zusammenarbeit dieser Gemeinschaftsorgane erstellt wurden. Das Verhalten der beklagten Gemeinschaftsorgane war im vorliegenden Fall zweckdienlich und entsprach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung.

91 Was die Begründungspflicht anbelangt, ist daran zu erinnern, das sie es zum einen den Betroffenen ermöglichen soll, zur Wahrnehmung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die ergriffene Maßnahme zu erfahren, und zum anderen den Gemeinschaftsrichter in die Lage versetzen soll, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zu kontrollieren (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15, und Urteil des Gerichts vom 12. Januar 1995 in der Rechtssache T-85/94, Branco/Kommission, Slg. 1995, II-45, Randnr. 32).

92 Außerdem muss die Begründung nach ständiger Rechtsprechung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, klar und eindeutig zum Ausdruck bringen (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P, Siemens/Kommission, Slg. 1997, I-2507, Randnr. 17, und Urteile des Gerichts, WWF UK/Kommission, Randnr. 66, und vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96, Interporc/Kommission, Slg. 1998, II-231, Randnr. 53).

93 Entgegen dem Vorbringen des Klägers kommt die Verpflichtung der beklagten Gemeinschaftsorgane, die Interessen der Bürger am Zugang zu Dokumenten gegen die Notwendigkeit der Geheimhaltung ihrer Beratungen tatsächlich abzuwägen, im vorliegenden Fall nicht zum Tragen, da die Entscheidungen, dem Kläger den Zugang zu verwehren, nicht auf die Geheimhaltung der Beratungen dieser Gemeinschaftsorgane gestützt wurden (vgl. Urteil WWF UK/Kommmission, Randnr. 59).

94 Im vorliegenden Fall waren die beklagten Gemeinschaftsorgane verpflichtet, wenigstens für jede Gruppe von Dokumenten die Gründe anzugeben, aus denen sie der Auffassung waren, dass die in den an sie gerichteten Anträgen erwähnten Dokumente unter die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen fielen; dabei haben sie unter Beachtung der in den Randnummern 91 und 92 dargelegten allgemeinen Anforderungen an die Begründung darzulegen, inwiefern die Verbreitung dieser Dokumente dieses Interesse beeinträchtigen könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 64).

95 Die Gemeinschaftsorgane haben sich auf die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen berufen und die Gründe angegeben, aus denen sie der Auffassung sind, dass diese Ausnahme anwendbar ist. Der Rat hat nämlich bei Ablehnung des Zweitantrags für jedes Dokument dargelegt, warum es unter diese Ausnahme falle (siehe oben, Randnr. 16). Aus dieser Begründung folgt, dass die Verbreitung irgendeines der vom Kläger erwähnten Dokumente die Position der Europäischen Union in den aktuellen und künftigen Verhandlungen mit bestimmten Drittstaaten schwächen könnte. Die Begründung der Entscheidung der Kommission entspricht, auch wenn sie kürzer ist, ebenfalls den von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen. Die Kommission hat nämlich ihre Antwort der des Rates angepasst und darauf hingewiesen, dass jedes der beantragten Dokumente detaillierte Informationen über den Standpunkt enthalte, den die Europäische Union in ihren Beziehungen zu Russland einzunehmen beabsichtige (siehe oben, Randnr. 15). Im vorliegenden Fall kann dem Rat oder der Kommission nicht vorgeworfen werden, sich zu allgemeiner Wendungen bedient zu haben, denn sie durften davon ausgehen, dass es unmöglich sei, die Gründe für die vertrauliche Behandlung konkreter anzugeben, ohne den Inhalt dieser Dokumente bekannt zu machen und

ohne der Ausnahme damit ihre wesentliche Zweckbestimmung zu nehmen (vgl. Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 65).

96 Die beklagten Gemeinschaftsorgane haben daher die in Artikel 253 EG niedergelegte Begründungspflicht nicht verletzt.

97 Nach alledem sind der dritte und der vierte Klagegrund zurückzuweisen.

Zum fünften Klagegrund: Verkennung des besonderen Interesses des Klägers am Zugang zu den Dokumenten

Vorbringen der Parteien

98 Nach Ansicht des Klägers sind die beklagten Gemeinschaftsorgane verpflichtet, nicht nur das öffentliche Interesse zu berücksichtigen, sondern auch sein besonderes Interesse am Zugang zu den Dokumenten. Im vorliegenden Fall benötige er die Dokumente, um sich vor den finnischen Gerichten zu verteidigen.

99 In seiner Erwiderung weist er ergänzend darauf hin, dass die Tatsache, dass das Gerichtsverfahren in Finnland zum Teil dieselben Dokumente betreffe, deren Übermittlung er im vorliegenden Fall beantragt habe, sein ganz besonderes Interesse an der Anwendung des allgemeinen Grundsatzes des Zugangs zu Dokumenten im vorliegenden Fall belege.

100 In der mündlichen Verhandlung hat er ausgeführt, dass er nicht wisse, ob die Dokumente, deren Inhalt er verbreitet habe — weshalb er in Finnland verurteilt worden sei —, genau die seien, zu denen er Zugang beantragt habe; deshalb habe er sich im vorliegenden Fall an die beklagten Gemeinschaftsorgane gewandt.

101 Die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten vor Erlass einer Entscheidung die verschiedenen betroffenen Interessen abwägen müssen.

102 Der Rat macht geltend, der Kläger habe ihm nicht mitgeteilt, dass er die Dokumente benötige, um sich vor den finnischen Gerichten zu verteidigen. Dieser Aspekt könne in der vorliegenden Rechtssache daher nicht berücksichtigt werden. In der mündlichen Verhandlung hat er vorgetragen, dass dieses besondere Interesse nicht mehr bestehe, weil das finnische Gerichtsverfahren mit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes abgeschlossen sei. Das vom Kläger geltend gemachte besondere Interesse sei jedenfalls nicht von Belang und wäre nicht berücksichtigt worden.

103 Die Kommission weist darauf hin, dass die Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses zwingend sei. Sie sei daher nicht verpflichtet, das Interesse desjenigen, der den Zugang zu Dokumenten beantrage, und ihr Interesse, keinen Zugang zu gewähren, gegeneinander abzuwägen.

104 Auch habe der Kläger vor Erhebung seiner Klage beim Gericht nicht mitgeteilt, dass er die in Rede stehenden Dokumente benötige, um sich vor den finnischen Gerichten zu verteidigen. Die Kommission sei daher nicht in der Lage gewesen, dieses besondere Interesse des Klägers bei der Beurteilung des Antrags auf Zugang zu berücksichtigen.

105 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ergänzend geltend gemacht, das Argument des Klägers sei insoweit unredlich, als das Gerichtsverfahren in Finnland entgegen seinem Vortrag abgeschlossen sei. Das Interesse des Klägers an der Weiterverfolgung des vorliegenden Rechtsstreits müsse daher bezweifelt werden.

Würdigung durch das Gericht

106 Zunächst ist daran zu erinnern, dass jedermann die Einsicht in ein unveröffentlichtes Rats- oder Kommissionsdokument beantragen kann, ohne seinen Antrag begründen zu müssen (Urteile des Gerichts Interporc/Kommission, Randnr. 48, und vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnrn. 65 bis 67). 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.

107 Hinsichtlich des Vorbringens des Klägers, die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten sein besonderes Interesse am Erhalt der in Rede stehenden Dokumente nicht berücksichtigt, genügt der Hinweis, dass eine Interessenabwägung nur stattfindet, wenn der Rat oder die Kommission Anträge auf Zugang zu Dokumenten prüfen, die ihre Beratungen betreffen; dies war hier nicht der Fall (Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 59).

108 Dieser Klagegrund ist daher als unschlüssig zurückzuweisen.

Zum Antrag auf Vorlage von Dokumenten

109 Der Kläger beantragt in seiner Erwiderung, das Gericht möge die Vorlage der beantragten Dokumente anordnen, damit es sie im Hinblick auf sein Vorbringen zu ihrem wahrscheinlichen Inhalt prüfen und somit beurteilen könne, wie die Kommission und der Rat seine Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten geprüft hätten. Er beantragt, seinem Anwalt zu gestatten, diese Dokumente — falls notwendig, vertraulich — zusammen mit dem Gericht einzusehen. Sofern es erforderlich sein sollte, verzichteten er und sein Anwalt auf das Recht, diese Dokumente einzusehen.

110 Aufgrund der Würdigung sämtlicher vom Kläger angeführten Klagegründe durch das Gericht bedarf es für die Entscheidung des Rechtsstreits jedoch nicht der Anordnung der Vorlage der Dokumente.

Kosten

111 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger mit seinem Vorbringen unterlegen ist, hat er gemäß den Anträgen des Rates und der Kommission die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt seine eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates und der Kommission.

Lindh García-Valdecasas Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 2001.

Der Kanzler

H. Jung

Die Präsidentin

P. Lindh