URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)

12. Oktober 2000 *

In der Rechtssache T-123/99

JT's Corporation Ltd mit Sitz in Bromley (Vereinigtes Königreich), Prozeßbevollmächtigter: M. Cornwell-Kelly, Solicitor, Zustellungsanschrift: Kanzlei Wilson Associates, 3, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch U. Wölker und X. Lewis, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 11. März 1999, durch die der Klägerin der Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert wird,

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin V. Tiili sowie der Richter R. M. Moura Ramos und P. Mengozzi,

Kanzler: B. Pastor, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 29. März 2000,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Die Mitgliedstaaten haben in die Schlussakte des Vertrages über die Europäische Union folgende Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen (im Folgenden: Erklärung Nr. 17) aufgenommen:

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

3 Die Kommission nahm diesen Verhaltenskodex für ihren Zuständigkeitsbereich durch den Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58) an.

4 Der Verhaltenskodex statuiert folgenden allgemeinen Grundsatz:

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

5 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."

6 Die Umstände, auf die sich ein Gemeinschaftsorgan zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten berufen kann, werden im Verhaltenskodex im Abschnitt „Regelung der Ausnahmen" 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."

7 Am 4. März 1994 wurde die Mitteilung 94/C 67/03 der Kommission über die Verbesserung des Zugangs zu den Dokumenten (ABl. C 67, S. 5) veröffentlicht, in der im Einzelnen erläutert wird, wie der Beschluss 94/90 durchgeführt wird. Nach 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." Dazu wird noch ausgeführt: „Es gibt keine automatische Ablehnung. Jeder Antrag wird einzeln geprüft."

8 Die Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates vom 19. Mai 1981 betreffend die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission, um die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung zu gewährleisten (ABl. L 144, S. 1), in ihrer durch die Verordnung (EWG) Nr. 945/87 des Rates vom 30. März 1987 (ABl. L 90, S. 3) geänderten Fassung bestimmt in Artikel 15b:

„Zur Erreichung der Ziele dieser Verordnung kann die Kommission nach Maßgabe des Artikels 15a in Abstimmung und in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Gemeinschaftsmissionen zum Zwecke der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und zur Vornahme von Ermittlungen in Drittländern durchführen.

...“

9 Artikel 15c dieser Verordnung sieht vor:

„Die Feststellungen im Rahmen der in Artikel 15b genannten Gemeinschaftsmission und die dabei erlangten Auskünfte, insbesondere in Form von Unterlagen, die von den zuständigen Behörden der betroffenen Drittländer mitgeteilt werden, sind nach Maßgabe des Artikels 19 zu behandeln.

Zur Verwendung bei gerichtlichem Vorgehen oder der Verfolgung wegen Nichteinhaltung der Zoll- oder Agrarregelungen werden von der Kommission die erlangten Originalunterlagen oder beglaubigte Kopien davon an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf deren Antrag übermittelt.“

10 Artikel 19 der Verordnung Nr. 1468/81 lautet wie folgt:

„1. Die Auskünfte, die im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung in irgendeiner Form übermittelt werden, haben vertraulichen Charakter. Sie fallen unter das Berufsgeheimnis und genießen den Schutz, den das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaats, der sie erhalten hat, für Auskünfte dieser Art gewährt ebenso wie denjenigen, den die entsprechenden Vorschriften, die auf die Gemeinschaftsinstitutionen Anwendung finden, vorsehen.

Die Auskünfte nach Unterabsatz 1 dürfen insbesondere keinen anderen Personen als denjenigen übermittelt werden, die in den Mitgliedstaaten oder den Institutionen der Gemeinschaft aufgrund ihrer Funktion befugt sind, sie zu kennen. Sie dürfen auch zu keinem anderen als dem in dieser Verordnung vorgesehenen Zweck verwendet werden, es sei denn, die Auskunft erteilende Behörde billigt dies ausdrücklich und der Weitergabe oder Verwendung stehen die Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Empfängerbehörde ihren Sitz hat, nicht entgegen.

2. Absatz 1 steht nicht der Verwendung der aufgrund dieser Verordnung erhaltenen Auskünfte im Rahmen gerichtlicher Verfahren oder von Ermittlungsverfahren entgegen, die in der Folge wegen Nichtbeachtung der Zoll- oder der Agrarregelung eingeleitet worden sind.

Die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, die diese Auskünfte erteilt hat, wird von einer derartigen Verwendung unverzüglich unterrichtet."

11 Die Verordnung Nr. 1468/81 wurde durch die Verordnung 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommis-

sion im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung (ABl. L 82, S. 1), die seit 13. März 1998 anwendbar ist, aufgehoben und ersetzt.

Sachverhalt

12 Die Klägerin führt Textilien u. a. aus Bangladesch ein. 1997 und 1998 erhielt sie mehrere Aufforderungen zur Nachzahlung von Zöllen in einer Gesamthöhe von 661 133,89 Pfund Sterling (GBP). Diese Aufforderungen bezogen sich auf bestimmte Einfuhren von unter Kapitel 61 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Waren in den Jahren 1994, 1995 und 1996.

13 Die betroffenen Einfuhren waren ursprünglich nach Vorlage von Ursprungsbescheinigungen im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems (im Folgenden: APS-Formulare A), in denen bescheinigt wurde, dass die Waren aus Bangladesch stammten, von der Zahlung von Zöllen befreit worden. Diese APS-Formulare A wurden in der Folge von der Regierung von Bangladesch für ungültig erklärt.

14 Die Klägerin erhob gegen die Aufforderung auf Nachzahlung von Zöllen Klage bei einem Gericht des Vereinigten Königreichs. Sie vermutete, dass sich aus einigen der Kommission vorliegenden Dokumenten die Gründe für die Ungültigerklärung der APS-Formulare A entnehmen lassen könnten, und forderte die Kommission auf, ihr Zugang zu folgenden Dokumenten zu gewähren:

— den dienstlichen Berichten („rapports de mission") der Europäischen Union von 1993 bis 1996 über Bangladesch einschließlich Anlagen (Kategorie 1);

— den Antworten der Regierung von Bangladesch (Kategorie 2);

— den Entscheidungen der Kommission zu den dienstlichen Berichten (Kategorie 3);

— den Briefwechsel zwischen der Kommission und der Regierung von Bangladesch über die Ungültigerklärung der APS-Formulare A (Kategorie 4);

— den von der Kommission verfassten oder erhaltenen Berichten oder Kurzberichten über das Funktionieren des allgemeinen Präferenzsystems für aus Bangladesch von 1991 bis 1996 eingeführte Textilerzeugnisse (Kategorie 5).

15 Mit Schreiben vom 15. Dezember 1998 verweigerte die Kommission den Zugang zu den genannten Dokumenten. Die Klägerin bestätigte daraufhin ihren Antrag mit Schreiben vom 7. Januar 1999. Mit Schreiben vom 18. Februar 1999 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass sie den Zweitantrag so bald wie möglich bearbeiten und später eine Entscheidung treffen werde. Schließlich wies die Kommission mit Schreiben vom 11. März 1999 (im Folgenden: Entscheidung oder angefochtene Entscheidung) den Zweitantrag wie folgt zurück:

„ ...Für die erste Kategorie und einen Teil der vierten Kategorie der Dokumente (die dienstlichen Berichte mit Anlagen und den Briefwechsel der Kommission mit der Regierung von Bangladesch über die Ungültigerklärung der APS-Formulare A) gilt Folgendes: Diese Berichte werden deshalb durch die den Schutz des öffentlichen Interesses betreffende Ausnahme erfasst, weil sie sich auf die Inspektionstätigkeiten der Kommission beziehen. Diese Ausnahme vom Grundsatz des Zugangs ist in dem von der Kommission am 8. Februar 1994 angenommenen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission und des Rates ausdrücklich vorgesehen. Für die Kommission ist es nämlich unabdingbar, dass sie diese Untersuchungen, die die Prüfung der Echtheit und der Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigungen zum Gegenstand haben, unter

Beachtung der Vertraulichkeit dieser Verfahren durchführen kann. Darüber hinaus sind eine offene Zusammenarbeit und ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission, den betroffenen Mitgliedstaaten — die an der Durchführung der Mission beteiligt waren — und der Regierung von Bangladesch erforderlich, um die Beachtung der zollrechtlichen Vorschriften sicherstellen zu können.

Außerdem hat die Kommission die Untersuchung in Bangladesch sehr wohl gemäß der Verordnung Nr. 1468/81 durchgeführt ... Nach Artikel 15b dieser Verordnung in ihrer geänderten Fassung kann die Kommission nämlich in Abstimmung und in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Gemeinschaftsmissionen zum Zwecke der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und zur Vornahme von Ermittlungen in Drittländern durchführen. Die Feststellungen im Rahmen dieser Gemeinschaftsmissionen und die dabei erlangten Auskünfte sind gemäß Artikel 19 der Verordnung zu behandeln, wonach die Verwendung und der Austausch von Informationen im Rahmen der Vorschriften über die gegenseitige Unterstützung grundsätzlich strenger Vertraulichkeit unterliegen. Nach diesem Artikel ist es der Kommission oder den Behörden der Mitgliedstaaten verboten, die im Rahmen der Untersuchungen verlangten Auskünfte anderen Personen als denjenigen zu übermitteln, die in den Mitgliedstaaten oder den Institutionen der Gemeinschaft aufgrund ihrer Funktion dazu befugt sind, sie zu kennen oder sie zu verwenden.

Was die zweite Kategorie und einen Teil der vierten Kategorie der Dokumente (Antworten der Regierung von Bangladesch zu dem Bericht über ihre Agenturen und die Ungültigerklärung der APS-Formulare A betreffende Schreiben dieser Regierung an die Kommission) angeht, sieht der oben genannte Verhaltenskodex Folgendes vor: ‚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.' Da es sich bei diesen Schreiben nicht um Dokumente der Kommission handelt, lege ich Ihnen demzufolge nahe, unmittelbar mit den Stellen Verbindung aufzunehmen, von denen diese Schreiben stammen.

Was die dritte Dokumentenkategorie (Entscheidungen der Kommission zu den dienstlichen Berichten) betrifft, kann ich Ihnen mitteilen, dass es solche Doku-

mente nicht gibt, da keine ‚Entscheidungen der Kommission' in Bezug auf die von Ihnen genannten dienstlichen Berichte getroffen worden sind.

Was die fünfte Dokumentenkategorie (von der Kommission zusammengetragene oder erhaltene Berichte oder Kurzberichte über die Anwendung und die Verwaltung des allgemeinen Präferenzsystems für aus Bangladesch zwischen 1991 und 1996 eingeführte Textilwaren) betrifft, erstreckt sich Ihr Antrag auf eine so große Zahl von Dokumenten, dass es gänzlich undurchführbar erscheint, eine Arbeit in Angriff zu nehmen, die sich auf eine große Menge von Archiven anderer Generaldirektionen sowie auf die Archive der UCLAF für diesen Zeitraum erstrecken würde (der Umfang des Briefwechsels zu dieser Frage mit den Berichten und deren Anlagen beläuft sich auf Tausende von Dokumenten). Ich lege Ihnen daher nahe, Ihren Antrag in diesem Punkt zu präzisieren ..."

Verfahren und Anträge der Parteien

16 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 21. Mai 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

17 Das schriftliche Verfahren hat am 15. Oktober 1999 geendet.

18 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Vierte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und die Parteien im Rahmen von prozessleitenden Maßnahmen aufgefordert, schriftliche Fragen zu beantworten und bestimmte Dokumente vorzulegen. Die Parteien sind diesen Aufforderungen nachgekommen.

19 Die Parteien haben in der öffentlichen Sitzung des Gerichts vom 29. März 2000 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

20 Die Klägerin beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

21 Die Beklagte beantragt,

— die Klage als unzulässig oder — hilfsweise — als unbegründet abzuweisen, was die angebliche Weigerung angeht, den Zugang zu den Dokumenten der Kategorie 5 zuzulassen;

— die Klage mangels Rechtsschutzinteresse als unzulässig oder — hilfsweise — als nicht begründet abzuweisen, soweit sie sich auf die Weigerung bezieht, den Zugang zum dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 zuzulassen;

— die Klage im Übrigen als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Zur Zulässigkeit der Klage, soweit diese die von der Kommission erstellten oder erhaltenen Berichte oder Kurzberichte über das Funktionieren des allgemeinen Präferenzsystems für aus Bangladesch von 1991 bis 1996 eingeführte Textilerzeugnisse betrifft

22 Die Beklagte trägt vor, sie habe den Zugang zu den Dokumenten der Kategorie 5 nicht verweigert, sondern die Klägerin lediglich aufgefordert, ihren Antrag zu präzisieren, was diese in der Folge nicht getan habe.

23 Die Beklagte kommt zu dem Ergebnis, dass sie, was diese Dokumentenkategorie angehe, keine Entscheidung getroffen habe. Die vorliegende Nichtigkeitsklage sei daher teilweise unzulässig.

24 Das Gericht stellt fest, dass der Antrag der Klägerin auf Zugang zu Dokumenten, insbesondere zu den Dokumenten der Kategorie 5 anfänglich Gegenstand einer ablehnenden Entscheidung von Seiten der Kommission war. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 2 Absatz 4 des Beschlusses 94/90 bestimmt: „Ergeht innerhalb des auf die Einreichung des Zweitantrags folgenden Monats keine Antwort, so gilt der Antrag als abgelehnt." Im vorliegenden Fall hat die Kommission auf den Zweitantrag innerhalb dieser Frist von einem Monat ab Eingang des Antrags nicht geantwortet. Aus den Akten geht nämlich hervor, dass die Kommission, bei der der Zweitantrag der Klägerin am 18. Januar 1999 eingegangen war, sich darauf beschränkt hat, der Klägerin mit Schreiben vom 18. Februar 1999 mitzuteilen, dass sie den Antrag so schnell wie möglich bearbeiten und ihre Antwort später versenden werde. Demzufolge lag nach Ablauf der Frist von einem Monat nach Eingang des Zweitantrags bei der Kommission eine

Entscheidung über die Ablehnung dieses Antrags vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Schreiben vom 11. März 1999 an die Stelle dieser stillschweigenden Ablehnung getreten ist und dass sie in Bezug auf diese Ablehnung eine Entscheidung darstellt, die einen neuen Bestandteil enthält, nämlich die Ersetzung der früheren Verweigerung des Zugangs zu den Dokumenten der Kategorie 5 gegenüber der Klägerin durch eine Aufforderung, den Antrag auf Zugang zu diesen Dokumenten zu präzisieren.

25 Sodann ist festzustellen, dass die Kommission dadurch, dass sie die Klägerin aufgefordert hat, ihren Antrag wegen der großen Zahl der betroffenen Dokumente zu präzisieren, die Prüfung dieses Teils des Antrags auf Zugang zu Dokumenten ausdrücklich offen gelassen hat und offensichtlich die Möglichkeit nicht ausschließt, Zugang zu einigen dieser Dokumente zu gewähren (siehe entsprechend Beschluss des Gerichtshofes vom 28. Juni 1993 in der Rechtssache C-64/93, Donatab u. a./Kommission, Slg. 1993, I-3595, Randnrn. 13 und 14, und Beschluss des Gerichts vom 30. September 1999 in der Rechtssache T-182/98, UPS Europe/Kommission, Slg. 1999, II-2857, Randnrn. 39 bis 45). Die Stellungnahme der Kommission in Bezug auf den Zugang zu dieser Dokumentenkategorie ist daher nicht abschließend.

26 Die Klage ist demzufolge unzulässig, soweit sie die Dokumente der Kategorie 5 betrifft.

Zur Zulässigkeit der Klage, soweit sie sich auf den dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 bezieht

Vorbringen der Parteien

27 Die Beklagte trägt vor, die Klägerin verfüge bereits über dieses Dokument der „Kategorie 1", das sich im Übrigen in Kopie in der Anlage 5 zur Klageschrift befinde. Dieses Dokument sei der Klägerin von den britischen Zollbehörden am 22. Juli 1998 nach Streichung einiger Informationen übermittelt worden. Die

Klägerin habe in keinem ihrer Schreiben angegeben, dass sie Zugang zu den von den britischen Behörden gestrichenen Informationen wünsche.

28 Die Beklagte gelangt zu dem Ergebnis, dass die Klägerin kein berechtigtes Interesse am Zugang zu diesem Dokument habe.

29 Die Klägerin führt aus, sie habe einen Auszug aus dem in Frage stehenden dienstlichen Bericht und Kopien des Briefwechsels über die Verhandlungen zwischen der Kommission und der Regierung von Bangladesch erhalten, bestimmte Informationen wie die „Erklärungen der bengalischen Gesellschaften" im Anhang 1 seien aber gestrichen worden. Darüber hinaus seien ihr auch die im Rahmen der Mission zusammengetragenen und dem Bericht als Anlage beigefügten Berichte, Vermerke, Erklärungen, Rechnungen und Briefwechsel nicht übermittelt worden. Außerdem habe sie den Auszug aus diesem dienstlichen Bericht am 11. Mai 1999, also nach Erlass der angefochtenen Entscheidung, erhalten.

Beurteilung durch das Gericht

30 Man kann nicht umhin, festzustellen, dass die Klägerin keinen Zugang zu dem dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 in seiner Gesamtheit gehabt hat. Dass die Klägerin Zugang zu einem Teil der in ihrem Antrag genannten Dokumente gehabt hat, kann ihr nicht das Recht nehmen, die Veröffentlichung der anderen Teile dieses Dokuments und der anderen Dokumente zu fordern, zu denen sie noch keinen Zugang gehabt hat (Urteil des Gerichts vom 7. Dezember 1999 in der Rechtssache T-92/98, Interporc/Kommission, Slg. 1999, II-3521, Randnr. 46). Entgegen dem Vorbringen der Beklagten hat die Klägerin folglich ein Interesse daran, die Nichtigerklärung der Weigerung, Zugang zum dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 zu gewähren, zu erlangen.

Zur Begründetheit

31 Die Klägerin stützt ihre Klage im Wesentlichen auf zwei Klagegründe: Erstens liege ein Verstoß gegen den Beschluss 94/90 und gegen die Verordnung Nr. 1468/81 und zweitens ein solcher gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) vor.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Beschluss 94/90 und gegen die Verordnung Nr. 1468/81

32 Dieser Klagegrund ist unter Berücksichtigung der verschiedenen Dokumente zu prüfen, zu denen der Zugang beantragt worden ist.

Dienstliche Berichte und Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch

— Vorbringen der Parteien

33 Die Klägerin trägt vor, die hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten vorgesehenen Ausnahmen seien in der Weise eng auszulegen, dass die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der darin bestehe, der Öffentlichkeit so weit wie möglich Zugang zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten zu gewähren, nicht beeinträchtigt werde. Die Kommission müsse für jedes einzelne angeforderte Dokument prüfen, ob die Veröffentlichung tatsächlich einem der geschützten Interessen zuwiderlaufen könne.

34 Im vorliegenden Fall lasse aber nichts die Behauptung zu, dass die Veröffentlichung der angeforderten Auskünfte die Inspektionsarbeiten behindern könne, umso mehr als diese Arbeiten abgeschlossen seien. Im Übrigen ändere der Umstand, dass die betroffenen Dokumente im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Regierung eines Drittlandes erstellt worden seien, nichts an der Art der darin enthaltenen Informationen. Diese Informationen beträfen rein tatsächliche Fragen, die Auswirkungen darauf hätten, ob ein Anspruch auf eine Tarifermäßigung bei bestimmten Warenausfuhren bestehe, für die ursprünglich bescheinigt worden sei, dass diese Ermäßigung für sie in Anspruch genommen werden könne. Die in Frage stehenden Informationen seien ihrer Art nach nicht vertraulich oder sensibel. Sie beträfen z. B. keine diplomatischen oder allgemeinpolitischen oder handelspolitischen Fragen.

35 Nach Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1468/81 dürfe die Verwendung der aufgrund dieser Verordnung erhaltenen Auskünfte im Rahmen gerichtlicher Verfahren oder von Ermittlungsverfahren, die in der Folge wegen Nichtbeachtung der Zoll- oder der Agrarregelung eingeleitet worden seien, nicht verhindert werden. Die bei der Kommission angeforderten Informationen seien gerade zur Verwendung im Rahmen eines Gerichtsverfahrens bestimmt. Es verstoße folglich gegen Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1468/81, wenn man sich — wie die Kommission — auf die Vertraulichkeit dieser Informationen berufe.

36 Darüber hinaus verstoße die Verweigerung des Zugangs im vorliegenden Fall gegen den Grundsatz der Beachtung der Verteidigungsrechte. Die Informationen, zu denen der Zugang beantragt werde, würden nämlich verwendet, um Aufforderungen zur Nachzahlung von Zöllen zu rechtfertigen, ohne dass die Klägerin sich wegen der ihr von der Kommission entgegengehaltenen Weigerung sachgerecht verteidigen könne. Im Vereinigten Königreich habe derjenige, der eine Aufforderung zur Nachzahlung von Zöllen anfechte, zu beweisen, dass diese Zölle nicht geschuldet würden. Das mit dem Rechtsstreit über die Fälligkeit der Zölle befasste innerstaatliche Gericht sei nicht befugt, die Kommission zur Vorlage der Dokumente zu zwingen.

37 Die Beklagte macht vorab geltend, ein innerstaatliches Gericht könne der Kommission aufgeben, ihm spezifische Dokumente zugehen zu lassen, es sei denn, dass dies geeignet sei, das Funktionieren und die Unabhängigkeit der Gemeinschaft zu beeinträchtigen, was eine Weigerung des Gemeinschaftsorgans rechtfertigen könne. Das innerstaatliche Gericht, bei dem die Klägerin die von ihr geforderten Zölle angefochten habe, könne die Kommission darum ersuchen, ihm Dokumente zu übermitteln, soweit die Übermittlung dieser Dokumente nicht unter die oben genannte Ausnahme falle.

38 Die Beklagte trägt dann vor, die in Frage stehenden Dokumente seien im Rahmen von Ermittlungen gemäß der Verordnung Nr. 1468/81 erstellt worden. Sie gehörten daher zu der Kategorie der Inspektionstätigkeiten betreffenden Dokumente, die unter die zwingend vorgeschriebene Ausnahme in Bezug auf den Schutz des öffentlichen Interesses fielen. Ein Klima gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Regierung von Bangladesch sei erforderlich, um die Beachtung der Zollvorschriften der Gemeinschaft sicherzustellen. Mit den seit Juli 1996 durchgeführten Inspektionen habe festgestellt werden sollen, ob die Behörden von Bangladesch den geltenden Vorschriften entsprechende Ursprungsbescheinigungen ausgestellt hätten. In einem solchen Rahmen sei aber ein Klima guter Zusammenarbeit unbedingt erforderlich. Dies treffe umso mehr zu, als die Kommission der Auffassung gewesen sei, dass die Durchführung der Inspektionen in Bangladesch von 1995 bis Mai 1996 gefährlich gewesen sei.

39 Die Beklagte beanstandet die Auslegung der Verordnung Nr. 1468/81 durch die Klägerin und weist darauf hin, dass in dieser Verordnung der Grundsatz der Vertraulichkeit der im Rahmen dieser Inspektionen erhaltenen Informationen niedergelegt sei. Zwar gebe es eine Ausnahme von diesem Grundsatz in Bezug auf Gerichtsverfahren, diese Ausnahme befreie aber nur die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten oder die Kommission von ihrer strengen Verpflichtung zur Beachtung der Vertraulichkeit dieser Informationen, wenn die Behörden diese im Rahmen von Gerichtsverfahren benötigten. Der betroffene Einzelne könne aufgrund dieser Ausnahme kein Recht auf Zugang zu diesen Informationen allein deshalb beanspruchen, weil ein Gerichtsverfahren anhängig sei. Dieses Recht sei nicht zugunsten der Einzelnen begründet worden und könne nur in dem durch das nationale Verfahrensrecht festgelegten Rahmen ausgeübt werden, wenn die zuständigen Stellen diese Informationen in einem Gerichtsverfahren verwendeten.

40 Die Klägerin trägt außerdem vor, ihre Untersuchung der Umstände, unter denen die Behörden von Bangladesch Ursprungsbescheinigungen ausgestellt hätten, sei noch nicht abgeschlossen. Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte die Kommission zu Recht den beantragten Zugang verweigern können.

41 Schließlich könne die nationale Verwaltungsbehörde, die in dem bei einem britischen Gericht anhängigen Verfahren Partei sei, der Klägerin die betroffenen Dokumente gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1468/81 übermitteln. Die Frage, ob diese nationale Behörde verpflichtet sei, die Dokumente zu übermitteln, falle unter das innerstaatliche Recht. Auf jeden Fall stelle eine etwaige Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte der Klägerin im nationalen Rechtsverfahren keinen Umstand dar, der für sie im Rahmen des Beschlusses 94/90 weitergehende Rechte begründe, die weiter gingen als die Rechte, die jeder andere Antragsteller besitze.

42 In ihrer Erwiderung nimmt die Klägerin Bezug auf das Urteil des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489), in dem entschieden worden sei, dass das Organ, bei dem der Antrag auf Zugang gestellt werde, zu prüfen habe, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht durch die Ausnahmen erfassten Angaben zu gewähren sei, und dass das öffentliche Interesse gegebenenfalls angemessen dadurch geschützt werden könne, dass nach Prüfung Passagen eines Dokuments gestrichen würden, die dieses Interesse beeinträchtigen könnten.

43 Die Beklagte macht geltend, die Verweisung der Klägerin auf das Urteil Hautala/Rat stelle ein neues und daher unzulässiges Vorbringen im Sinne von Artikel 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts dar. Im Übrigen sei dieses Vorbringen, das auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gestützt sei, auf jeden Fall nicht begründet.

— Beurteilung durch das Gericht

44 Der Argumentation der Beklagten, dass die Verweisung auf das Urteil Hautala/Rat in der Erwiderung ein neues und daher unzulässiges Vorbringen darstelle, ist nicht zu folgen. Durch dieses Urteil wird nämlich lediglich die Tragweite des im Verhaltenskodex vorgesehenen Zugangsrechts verdeutlicht und ausgeführt, dass Ausnahmen von diesem Recht unter Berücksichtigung der Grundsätze des Rechts auf Information und der Verhältnismäßigkeit auszulegen sind und dass sich daraus ergibt, dass das Organ prüfen muss, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht von diesen Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewähren ist (Urteil Hautala/Rat, Randnr. 87). Die Verweisung auf dieses Urteil in der Erwiderung der Klägerin fügt sich daher in das bereits in der Klageschrift enthaltene Vorbringen ein, dass ein Verstoß gegen den Beschluss 94/90 vorliege, der als Anhang den Verhaltenskodex enthält.

45 Im Übrigen hat die Beklagte auf eine ihr in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage hin bestätigt, dass sie bei der Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten gewöhnlich die Möglichkeit prüfe, einen teilweisen Zugang zu gewähren. Daraus folgt, dass die Beklagte die Erheblichkeit der im Urteil Hautala/Rat genannten Grundsätze nicht bestreitet.

46 Die angefochtene Entscheidung enthält jedoch keinen Hinweis darauf, dass eine solche Prüfung stattgefunden hat. Ganz im Gegenteil zeigt die Begründung dieser Entscheidung (siehe oben, Randnr. 15), dass die Kommission nach Dokumentenkategorien und nicht nach den konkreten Informationen argumentiert hat, die die in Frage stehenden Dokumente enthalten. Die Kommission hat sich nämlich auf die Darlegung beschränkt, dass die dienstlichen Berichte „durch die den Schutz des öffentlichen Interesses betreffenden Ausnahmen erfasst [werden], weil sie sich auf die Inspektionstätigkeiten der Kommission beziehen", und dabei lediglich festgestellt, dass es für sie „unabdingbar [ist], dass sie diese Untersuchungen, die die Prüfung der Echtheit und der Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigungen zum Gegenstand haben, unter Beachtung der Vertraulichkeit dieser Verfahren durchführen kann" und dass „eine offene Zusammenarbeit und ein Klima des gegenseitigen Vertrauens ... erforderlich [sind], um die Beachtung der zollrechtlichen Vorschriften sicherstellen zu können". Durch diese Formu-

lierung gibt die Kommission zu verstehen, dass sie nicht konkret beurteilt hat, ob die für den Schutz des öffentlichen Interesses geltende Ausnahme auch tatsächlich für alle in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen gilt.

47 Im Übrigen wird die Argumentation der Kommission durch den Auszug aus dem dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 entkräftet, die der Klägerin von den britischen Behörden übermittelt worden ist und den diese ihrer Klageschrift als Anlage beigefügt hat. Aus diesem Auszug geht nämlich hervor, dass ein großer Teil der Informationen, die er enthält, aus tatsächlichen Beschreibungen und Feststellungen besteht, die die Inspektionstätigkeiten und damit das öffentliche Interesse ganz offensichtlich nicht berühren (siehe Urteil des Gerichts vom 6. April 2000 in der Rechtssache T-188/98, Kuijer/Rat, Slg. 2000, II-1959, Randnr. 57).

48 Nach alledem weist die angefochtene Entscheidung, soweit sie die dienstlichen Berichte („Kategorie 1") und die Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch („Kategorie 4", teilweise) betrifft, offensichtliche Fehler bei der Anwendung des Beschlusses 94/90 auf und ist daher für nichtig zu erklären (Urteil Hautala/Rat, Randnrn. 87 und 88).

49 Diese Schlussfolgerung wird weder durch das Argument der Beklagten, dass das mit dem Rechtsstreit zwischen der Klägerin und den britischen Behörden befasste innerstaatliche Gericht unter Umständen befugt sei, von der Kommission die Vorlage der betroffenen Dokumente zu verlangen (siehe oben, Randnr. 37), noch durch das Argument entkräftet, dass das Zugangsrecht einer Partei in einem nationalen Gerichtsverfahren unter das innerstaatliche Recht falle (siehe oben, Randnr. 41). Diese Argumente sind für die Entscheidung in der vorliegenden Rechtssache unerheblich. Aus der Mitteilung 94/C 67/03 geht nämlich hervor, dass jedermann zu jedem Zeitpunkt einen Antrag auf Zugang zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten stellen kann (siehe oben, Randnr. 7). Sobald ein solcher Antrag gestellt worden ist, gelten die Vorschriften des Beschlusses 94/90, und die Kommission muss diesen Antrag unter Berücksichtigung des allgemeinen Grundsatzes prüfen, der in dem dem obengenannten Beschluss als Anhang beigefügten Verhaltenskodex enthalten ist, wonach die Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission erhält (siehe 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, Randnrn. 27 bis 29; Urteil Interporc/Kommission, Randnrn. 44 und 45).

50 Ebenso wenig kann die Kommission ihre Weigerung, Zugang zu den im Antrag der Klägerin genannten Dokumenten zu gewähren, nach der Verordnung Nr. 1468/81 oder der Verordnung Nr. 515/97 rechtfertigen, in denen der Grundsatz der Vertraulichkeit der im Rahmen von Ermittlungen im Zollbereich erlangten Auskünfte niedergelegt ist. Der Verhaltenskodex, dessen Wortlaut dem Beschluss 94/90 als Anhang beigefügt ist, verleiht nämlich einem grundlegenden Recht Ausdruck, dem Recht auf Zugang zu den Dokumenten. Dieser Kodex wurde mit dem Ziel erlassen, die Gemeinschaft transparenter zu machen, wobei die Transparenz des Beschlussverfahrens ein Mittel ist, um den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung zu stärken (Erklärung Nr. 17). Sofern die Verordnung Nr. 1468/81 als lex specialis angewendet werden müsste, darf sie nicht im Widerspruch zu dem Beschluss 94/90 ausgelegt werden, dessen Hauptzweck darin besteht, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Ausübung öffentlicher Gewalt wirksamer auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren (Urteil Interporc/Kommission, Randnrn. 37 bis 39 und 43 bis 47; Urteile des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-188/97, Rothmans/Kommission, Slg. 1999, II-2463, Randnr. 53, und vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache T-309/97, Bavarian Lager/Kommission, Slg. 1999, II-3217, Randnrn. 36 und 37). Außerdem bestimmen Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1468/81 und Artikel 45 Absatz 3 der ab 13. März 1998 geltenden Verordnung Nr. 515/97, dass die Vertraulichkeit der betreffenden Auskünfte „der Verwendung der aufgrund dieser Verordnung enthaltenen Auskünfte im Rahmen gerichtlicher Verfahren oder von Ermittlungsverfahren ..., die in der Folge wegen Nichtbeachtung der Zoll- oder Agrarregelung eingeleitet worden sind", nicht entgegensteht. Wie die Klägerin zu Recht unterstrichen hat, fällt ihr Antrag auf Zugang zu Dokumenten aber gerade in den Rahmen eines Gerichtsverfahrens.

Schreiben der Regierung von Bangladesch an die Kommission

— Vorbringen der Parteien

51 Die Klägerin trägt vor, die Urheberregel sei dahin auszulegen, dass ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten nur dann an die Urheber der angeforderten Dokumente gerichtet werden müsse, wenn die Kommission keine Originale oder Kopien dieser Dokumente besitze. Von einem Kläger zu verlangen, dass er sich Doku-

mente bei Stellen beschaffe, die keiner gerichtlichen Kontrolle unterlägen, obwohl diese Dokumente im Besitz der Kommission seien, würde darauf hinauslaufen, den Beschluss 94/90 und die Erklärung Nr. 17 zu umgehen. In diesem Zusammenhang führt die Klägerin noch aus, dass der Beschluss 94/90 so angewendet werden müsse, dass der eindeutigen Absicht der Parteien des Vertrages über die Europäische Union Wirksamkeit verliehen werde. Werde die Urheberregel nicht in dem von der Klägerin vorgeschlagenen Sinn ausgelegt, so verstieße sie außerdem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach die erlassenen Maßnahmen zur Erreichung des Zieles des Schutzes der Vertraulichkeit und des öffentlichen Interesses erforderlich sein müssen.

52 Die Beklagte ist der Auffassung, die Argumentation der Klägerin werde durch den eindeutigen Wortlaut der Urheberregel widerlegt. Sie trägt vor, sie könne auf keinen Fall allein deshalb Zugang zu Dokumenten gewähren, die von den Regierungen von Drittländern erstellt seien, weil sie im Besitz dieser Dokumente sei. Die Entscheidung, Dokumente zu veröffentlichen, die von Dritten erstellt worden seien, sei ausschließlich deren Sache, da sie die Einzigen seien, die entscheiden könnten, ob sie eine Politik der Transparenz betreiben wollten.

— Beurteilung durch das Gericht

53 Die Urheberregel kann von der Kommission bei der Behandlung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten angewendet werden, solange es keinen höherrangigen Rechtsgrundsatz gibt, der es ihr verbietet, Dokumente, deren Urheber sie nicht ist, vom Geltungsbereich des Verhaltenskodex auszunehmen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Beschluss 94/90 auf allgemeine politische Erklärungen Bezug nimmt, nämlich auf die Erklärung Nr. 17 und auf bei mehreren Tagungen des Europäischen Rates getroffene Schlussfolgerungen, da diesen Erklärungen nicht die Bedeutung eines höherrangigen Rechtsgrundsatzes zukommt (Urteil Interporc, Randnrn. 66, 73 und 74).

54 Nach alledem hat die Kommission eine zutreffende Beurteilung vorgenommen, als sie die Auffassung vertrat, dass sie nicht verpflichtet sei, Zugang zu den Dokumenten zu gewähren, die die Regierung von Bangladesch ihr zugeleitet hatte.

Demzufolge ist der erste Klagegrund insoweit zurückzuweisen, als er die Schreiben dieser Regierung an die Kommission betrifft.

Entscheidungen der Kommission zu den dienstlichen Berichten

— Vorbringen der Parteien

55 Die Klägerin bestreitet die Behauptung der Kommission, es gebe keine Entscheidungen zu den dienstlichen Berichten. Sie trägt insbesondere vor, nach dem dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 hätten mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Nacherhebung von Zöllen eingeleitet, wobei diesen Maßnahmen sicherlich eine Entscheidung der Kommission zugrunde liege, durch die die Empfehlungen des Berichts übernommen worden seien. Außerdem werde auf Seite 2 der Anlage 5 zum dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 angegeben, dass bei der Kommission drei Treffen zwischen Bediensteten dieses Organs und Vertretern der Mitgliedstaaten zur Erörterung des Berichts stattgefunden hätten.

56 Die Beklagte führt aus, die Klägerin habe die angeforderten Dokumente systematisch als „Entscheidungen" der Kommission definiert. Die Kommission habe daher angenommen, dass der Antrag sich auf Entscheidungen im Sinne von Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) beziehe. In Bezug auf die dienstlichen Berichte sei aber keine derartige Entscheidung erlassen worden.

57 In ihrer Erwiderung trägt die Klägerin vor, die Kommission räume durch ihr Vorbringen in der Klagebeantwortung ein, dass es ein Dokument gebe. Die Klägerin vermutet, dass es sich um die Entscheidung der Kommission zum dienstlichen Bericht von November/Dezember 1996 handele. Hätte die Kommission keine Entscheidung getroffen, so wäre keine Maßnahme zur Nacherhe-

bung von Zöllen von den Mitgliedstaaten eingeleitet worden. Die Kommission vermeide dadurch, dass sie die Frage aufwerfe, ob es sich um eine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages handele, ihre Weigerung zu rechtfertigen, das Protokoll ihrer Entscheidung, durch die die Mitgliedstaaten aufgefordert würden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, offenzulegen.

— Beurteilung durch das Gericht

58 Man kann nicht umhin, festzustellen, dass die Klägerin keine stichhaltigen oder übereinstimmenden Indizien beigebracht hat, um ihre Behauptung zu untermauern, dass es eine oder mehrere Entscheidungen der Kommission zu den dienstlichen Berichten gebe. In diesem Zusammenhang zeigt der Umstand, dass es Besprechungen zwischen Bediensteten der Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten über diese Berichte und nationalen Maßnahmen zur Nacherhebung von Zöllen gegeben hat, nicht notwendigerweise, dass es eine Entscheidung der Kommission neben deren Empfehlung am Ende der dienstlichen Berichte gibt. Darüber hinaus hat die Klägerin nichts vorgebracht, womit die Behauptung der Kommission widerlegt werden könnte, dass die Behörden der Mitgliedstaaten aufgrund der Empfehlungen, die die dienstlichen Berichte enthalten, Nacherhebungsverfahren einleiten können oder müssen, ohne dass eine Entscheidung der Kommission erforderlich oder sogar möglich wäre.

59 Der erste Klagegrund ist folglich insoweit zurückzuweisen, als er die angeblichen Entscheidungen der Kommission zu den dienstlichen Berichten betrifft.

60 Nach alledem ist die angefochtene Entscheidung insoweit für nichtig zu erklären, als sie die dienstlichen Berichte und die Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch betrifft; im Übrigen ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages

Vorbringen der Parteien

61 Die Klägerin trägt vor, die angefochtene Entscheidung sei nicht ausreichend begründet. Die Kommission habe nämlich nicht für jedes angeforderte Dokument geprüft, ob die Veröffentlichung tatsächlich einem der geschützten Interessen zuwiderlaufen könne.

62 Die Beklagte macht geltend, die Begründung der angefochtenen Entscheidung sei erschöpfend. Was die dienstlichen Berichte und die Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch angehe, sei in der Entscheidung eindeutig angegeben, dass diese Dokumente zu der Inspektionstätigkeiten betreffenden Kategorie gehörten und daher durch die aus dem öffentlichen Interesse hergeleitete Ausnahme erfasst würden. Außerdem seien in der Entscheidung die Gründe dargelegt, aus denen die Veröffentlichung dieser Dokumente das öffentliche Interesse beeinträchtigen könne. Sie — die Beklagte — habe sich nicht auf die Feststellung beschränkt, dass die Dokumente unter die mit dem öffentlichen Interesse zusammenhängende Ausnahme fielen. In der Argumentation der angefochtenen Entscheidung werde nicht nur angegeben, warum die betroffene Dokumentenkategorie unter die Ausnahme falle, sondern auch warum die Veröffentlichung dieser Dokumente in der Praxis das öffentliche Interesse beeinträchtige.

Beurteilung durch das Gericht

63 Nach ständiger Rechtsprechung wird mit der Verpflichtung zur Begründung von Einzelfallentscheidungen ein doppeltes Ziel verfolgt; zum einen soll den Betroffenen ermöglicht werden, zur Verteidigung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die getroffene Maßnahme zu erkennen, und zum anderen soll der Gemeinschaftsrichter in die Lage versetzt werden, die Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen (Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1990 in

der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15; Urteil des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95, WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnr. 66). Die Frage, ob die Begründung einer Entscheidung diesen Erfordernissen genügt, ist nämlich nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch anhand ihres Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (Urteil des Gerichtshofes vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94, Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 29; Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 36).

64 Darüber hinaus geht aus der Rechtsprechung hervor, dass die Kommission für jedes Dokument, zu dem der Zugang beantragt ist, zu prüfen hat, ob dessen Offenlegung nach den ihr vorliegenden Informationen tatsächlich geeignet ist, einen der durch die Ausnahmenregelung geschützten Aspekte des öffentlichen Interesses zu beeinträchtigen (siehe analog Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Jouralistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 112; Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 37).

65 Die Kommission muss folglich in der Begründung ihrer Entscheidung erkennen lassen, dass sie eine konkrete Beurteilung der betreffenden Dokumente vorgenommen hat (Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 38). Wie das Gericht oben in Bezug auf die dienstlichen Berichte und die Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch aber bereits festgestellt hat (Randnr. 46), findet sich eine solche Beurteilung in der angefochtenen Entscheidung nicht. Vielmehr hat die Kommission sich ausschließlich auf die allgemeinen Merkmale der angeforderten Dokumentenkategorien gestützt.

66 Demzufolge greift der zweite Klagegrund insoweit durch, als er die dienstlichen Berichte („Kategorie 1") und die Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch („Kategorie 4",1 zum Teil) betrifft.

67 Dagegen ist die Begründung der angefochtenen Entscheidung ausreichend, was die anderen im Antrag der Klägerin genannten Dokumente betrifft. Was die

Schreiben der Regierung von Bangladesch an die Kommission angeht, hat diese die Urheberregel angeführt und die Klägerin darauf hingewiesen, dass sie eine Kopie der betreffenden Dokumente bei den Behörden von Bangladesch anfordern müsse. Die Klägerin konnte somit die Gründe der angefochtenen Entscheidung erkennen und das Gericht seine Rechtmäßigkeitskontrolle ausüben. Die Klägerin verlangt daher zu Unrecht eine eingehendere Begründung (Urteil Interporc/Kommission, Randnr. 78). Auch ist davon auszugehen, dass die Kommission, was die angeblichen Entscheidungen zu den dienstlichen Berichten angeht, sich auf die Angabe beschränken konnte, dass es derartige Dokumente nicht gebe, ohne verpflichtet zu sein, im Einzelnen anzugeben, weshalb solche Entscheidungen nicht erlassen worden waren.

68 Nach alledem ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit durch sie der Zugang zu den dienstlichen Berichten der Europäischen Union von 1993 bis 1996 über Bangladesch einschließlich der Anhänge dieser Berichte und zu den Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch über die Ungültigerklärung der APS-Formulare A verweigert wird; im Übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

69 Nach Artikel 87 § 3 der Verfahrensordnung des Gerichts kann dieses die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Im vorliegenden Fall entspricht es einer gerechten Beurteilung der Umstände des Rechtsstreits, wenn die Beklagte ihre eigenen Kosten sowie die Hälfte der Kosten der Klägerin trägt; diese trägt somit die Hälfte ihrer eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung der Kommission vom 11. März 1999 wird für nichtig erklärt, soweit durch sie der Klägerin der Zugang zu den dienstlichen Berichten der Europäischen Union von 1993 bis 1996 betreffend Bangladesch einschließlich der Anhänge dieser Berichte und zu den Schreiben der Kommission an die Regierung von Bangladesch zur Ungültigerklärung der Ursprungsbescheinigungen im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems verweigert wird.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Klägerin trägt die Hälfte ihrer eigenen Kosten.

4. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Hälfte der Kosten der Klägerin.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Oktober 2000.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

P. Mengozzi