URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

26. April 2005 *

In den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03

Jose Maria Sison, wohnhaft in Utrecht (Niederlande), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte J. Fermon, A. Comte, H. Schultz und D. Gurses,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Vitsentzatos, M. Bauer und M. Bishop als Bevollmächtigte,

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der drei Entscheidungen des Rates vom 21. Januar, vom 27. Februar und vom 2. Oktober 2003 über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten zu den Beschlüssen 2002/848/EG, 2002/974/EG und 2003/480/EG des Rates vom 28. Oktober 2002, vom 12. Dezember 2002 und vom 27. Juni 2003 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung der Beschlüsse 2002/460/EG, 2002/848/EG und 2002/974/EG

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ

DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Pirrung sowie der Richter N. J. Forwood und S. S. Papasavvas,

Kanzler: J. Plingers, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. November 2004

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) bestimmt:

„Ausnahmeregelung

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

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

— die öffentliche Sicherheit,

— ...

— die internationalen Beziehungen,

...

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

— ...

— der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

— ...

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

..."

2 Am 28. Oktober 2002 erließ der Rat der Europäischen Union den Beschluss 2002/848/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG)

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

3 Gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 beantragte der Kläger mit Zweitantrag vom 11. Dezember 2002 den Zugang zu den Dokumenten, die den Rat zum Erlass des Beschlusses 2002/848 veranlasst hätten, und die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die insoweit bestimmte Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Mit Zweitantrag vom 3. Februar 2003 beantragte der Kläger Zugang zu allen neuen Dokumenten, die den Rat zum Erlass des Beschlusses 2002/974 veranlasst hätten, mit der er auf der streitigen Liste belassen worden sei, und die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die insoweit bestimmte Dokumente zur Verfügung gestellt hätten. Mit Zweitantrag vom 5. September 2003 beantragte der Kläger speziell den Zugang zum Protokoll des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Coreper) 11311/03 EXT 1 CRS/CRP betreffend den Beschluss 2003/480 sowie zu allen dem Rat vor dem Erlass des Beschlusses 2003/480 vorgelegten Dokumenten, auf die seine Aufnahme in die streitige Liste und seine Belassung auf dieser Liste gestützt worden seien.

4 Der Rat verweigerte auf jeden dieser Anträge hin den auch nur teilweisen Zugang mit Entscheidungen vom 21. Januar, vom 27. Februar und vom 2. Oktober 2003 (im Folgenden: erster, zweiter und dritter abschlägiger Bescheid).

5 Im ersten und im zweiten abschlägigen Bescheid führte der Rat aus, dass die Informationen, die ihn zum Erlass der Beschlüsse über die jeweilige Fassung der streitigen Liste veranlasst hätten, in den Kurzprotokollen des Coreper vom 23. Oktober 2002 (13441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) und vom 4. Dezember 2002 (15191/02 EXT 1 CRS/CRP 51) enthalten seien, die als „CONFIDENTIEL UE" eingestuft seien.

6 Der Rat lehnte die Gewährung von Zugang zu diesen Protokollen unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ab. Er gab zum einen an, dass „die Verbreitung [dieser Protokolle] und der Informationen im Besitz der Behörden der Mitgliedstaaten, die den Terrorismus bekämpfen, den Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die Gegenstand dieser Informationen sind, die Möglichkeit geben könnte, die Bemühungen dieser Behörden zu unterlaufen, und damit den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit schwer beeinträchtigen würde". Zum anderen beeinträchtige „die Verbreitung der fraglichen Informationen den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen, da bei Aktionen zur Bekämpfung des Terrorismus auch Behörden dritter Staaten einbezogen sind". Der Rat lehnte einen teilweisen Zugang zu diesen Informationen mit der Begründung ab, dass „die genannten Ausnahmeregelungen für diese Informationen insgesamt gelten". Außerdem lehnte er die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die relevante Informationen zur Verfügung gestellt hätten, mit dem Hinweis darauf ab, dass „die Behörde(n), von der (denen) die in Rede stehenden Informationen stammen, nach ihrer Konsultation gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Verbreitung der angeforderten Information widersprochen hat (haben)".

7 Im dritten abschlägigen Bescheid führte der Rat zunächst aus, dass der Antrag des Klägers das Dokument betreffe, zu dem ihm der Zugang mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert worden sei. Er bestätigte seinen ersten

abschlägigen Bescheid und fügte hinzu, dass der Zugang zu dem Protokoll 13441/02 auch aufgrund der Ausnahmeregelung betreffend Gerichtsverfahren (Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001) verweigert werden müsse. Der Rat räumte sodann ein, das Protokoll 11311/03 betreffend den Beschluss 2003/480 irrtümlich als relevant angegeben zu haben. Dazu führte er aus, dass er keine anderen Informationen oder Unterlagen erhalten habe, die eine Rücknahme des Beschlusses 2002/848 hinsichtlich des Klägers rechtfertigten.

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

Verfahren und Anträge der Parteien

9 Mit Klageschriften, die am 24. März 2003 (Rechtssache T-110/03), am 30. April 2003 (Rechtssache T-150/03) und am 12. Dezember 2003 (Rechtssache T-405/03) bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat der Kläger die vorliegenden Klagen gegen den ersten, den zweiten und den dritten abschlägigen Bescheid erhoben.

10 Durch Beschlüsse des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts vom 5. Dezember 2003 und vom 27. April 2004 sind die Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 gemäß Artikel 50 der Verfahrensordnung des Gerichts zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

11 Der Kläger beantragt,

— den ersten (Rechtssache T-110/03), den zweiten (Rechtssache T-150/03) und den dritten (Rechtssache T-405/03) abschlägigen Bescheid für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

12 Der Rat beantragt,

— die Klagen abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Entscheidungsgründe

1. *Zum Umfang der Klagen*

13 Das Gericht stellt vorab fest, dass der Rat mit dem ersten und dem zweiten abschlägigen Bescheid (Rechtssachen T-110/03 und T-150/03) zum einen den

Zugang zu den Protokollen 13441/02 und 15191/02 betreffend den Erlass der Beschlüsse 2002/848 und 2002/974 vollständig verweigert hat, indem er sich auf die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster und dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen hinsichtlich des öffentlichen Interesses berufen hat. Zum anderen hat der Rat die Bekanntgabe der Identität der Staaten, die Dokumente für den Erlass der Beschlüsse 2002/848 und 2002/947 zur Verfügung gestellt haben, unter Berufung auf Artikel 9 Absatz 3 dieser Verordnung über die Behandlung sensibler Dokumente verweigert.

14 Weiterhin hat der Rat in seinem dritten abschlägigen Bescheid (Rechtssache T-405/03) in erster Linie geantwortet, dass ihm seit dem Erlass des Beschlusses 2002/848 keine neuen Dokumente über den Kläger zur Verfügung stünden, d. h. andere als die Dokumente, zu denen dem Kläger der Zugang mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert worden sei.

15 Der Kläger trägt erstens im Rahmen seines Klagegrundes einer Verletzung der Begründungspflicht vor, dass die Begründung der abschlägigen Bescheide im Widerspruch zur These des Rates in der Rechtssache T-47/03 stehe, wonach die Aufnahme des Klägers in die streitige Liste auf einem öffentlichen Dokument beruhe, nämlich der Entscheidung der Rechtseenheidskamer der Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Niederlande) vom 11. September 1997, die der Klagebeantwortung des Rates in der Rechtssache T-47/03 beigefügt sei.

16 Mit dem vom Kläger vorgetragenen Begründungsmangel wird in Wirklichkeit eine Sachrüge erhoben. In der fehlenden Begründung der abschlägigen Bescheide hinsichtlich der Entscheidung vom 11. September 1997 kommt nur ein möglicher Rechtsirrtum in Bezug auf den vom Rat nicht gewährten Zugang zur Entscheidung vom 11. September 1997 zum Ausdruck.

17 Doch ist über diesen möglichen Rechtsirrtum im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht mehr zu entscheiden, da feststeht, dass der Kläger im Besitz der Entscheidung vom 11. September 1997 ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juni 2002 in der Rechtssache T-311/00, British American Tobacco [Investments]/ Kommission, Slg. 2002, II-2781, Randnr. 45).

18 Der Kläger trägt zweitens in der Rechtssache T-405/03 — ebenfalls im Rahmen seines Klagegrundes einer Verletzung der Begründungspflicht — vor, dass der dritte abschlägige Bescheid im Widerspruch zum zweiten abschlägigen Bescheid stehe. So heiße es im dritten abschlägigen Bescheid, dass über ihn seit dem Erlass des Beschlusses 2002/848 keine neuen Dokumente vorlägen, während im zweiten abschlägigen Bescheid das Protokoll 15191/02 betreffend den Beschluss 2002/974 und bestimmte, von verschiedenen Staaten zur Verfügung gestellte Dokumente als relevant aufgeführt würden.

19 In seinen Schriftsätzen räumt der Rat ein, dass der zweite abschlägige Bescheid insoweit fehlerhaft sei, als er auf die Existenz relevanter Dokumente verweise. Der Beschluss 2002/974 sei in Bezug auf den Kläger ausschließlich aufgrund der Dokumente erlassen worden, die den Erlass des vorangegangenen Beschlusses, d. h. des Beschlusses 2002/848, begründet hätten. Das Protokoll 15191/02 enthalte somit keine neuen Informationen über den Kläger.

20 In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger erklärt, dass er nur insoweit Zugang zu Dokumenten verlange, als diese Dokumente ihn beträfen. Diese Erklärung ist im Protokoll der mündlichen Verhandlung festgehalten worden.

21 Nach Ansicht des Gerichts bestand beim Erlass des zweiten und des dritten abschlägigen Bescheids kein Widerspruch zwischen diesen beiden Entscheidungen.

Der zweite Zugangsantrag des Klägers ließ sich seinerzeit ohne weiteres als Antrag auf Zugang zu allen neuen Dokumenten verstehen, die zum Erlass des Beschlusses 2002/974 geführt hatten, also einschließlich der Dokumente, die nicht den Kläger betrafen wie etwa — nach der Darstellung des Rates — das Protokoll 15191/02. Im Übrigen bezieht sich die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht nur auf den Zugang zu Dokumenten, die den jeweiligen Antragsteller betreffen, sondern schafft eine Zugangsregelung, die davon unabhängig sein kann. Daraus folgt, dass der Rat dem Antrag zu Recht den genannten Inhalt beimessen konnte. Dagegen ließ sich der dritte Zugangsantrag des Klägers, was seinen Hauptteil betrifft, ohne weiteres als nur auf die den Kläger betreffenden Dokumente gerichtet verstehen. Folglich konnten unterschiedliche Anträge richtigerweise auch unterschiedlich beschieden werden.

22 Angesichts der Erklärung des Klägers in der mündlichen Verhandlung ist das Gericht jedoch der Auffassung, dass der Kläger nur insoweit Zugang zum Protokoll 15191/02 und die Bekanntgabe der Identität der Staaten verlangt, die Dokumente für den Erlass des Beschlusses 2002/974 zur Verfügung gestellt haben, als diese Dokumente ihn betreffen.

23 Daraus folgt in der Rechtssache T-150/03, dass der Rahmen des Rechtsstreits davon abhängt, ob die neuen Dokumente oder Informationen, zu denen der Zugang mit dem zweiten abschlägigen Bescheid verweigert wurde, den Kläger betreffen. Diese Frage wird zwingend mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit des dritten abschlägigen Bescheids beantwortet, wonach in Bezug auf den Kläger keine anderen neuen Dokumente vorliegen als die, zu denen der Zugang mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert wurde.

24 Im Übrigen stellt das Gericht fest, dass der Kläger in der Rechtssache T-405/03 nicht die implizite Verweigerung des Zugangs zum Protokoll 11311/02 anficht, obwohl er diesen in seinem dritten Zweitantrag auf Zugang speziell begehrt hatte. Der Zugang zu diesem Protokoll gehört daher nicht zum Gegenstand des Rechtsstreits.

25 Drittens wirft der Kläger dem Rat in der Rechtssache T-405/03 vor, seine Argumente zu den Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten nicht eingehend beantwortet zu haben, sich zu Unrecht auf Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten berufen zu haben, insbesondere auf die betreffend Gerichtsverfahren in Bezug auf das Protokoll 13441/02, und einen teilweisen Zugang zu diesem Dokument verweigert zu haben.

26 Dazu ist darauf zu verweisen, dass der dritte abschlägige Bescheid in Bezug auf die Verweigerung des Zugangs zum Protokoll 13441/02, zu dem der Zugang bereits mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert wurde, rein bestätigender Natur ist. Daraus folgt, dass die Klage in der Rechtssache T-405/03 unzulässig ist, soweit sie sich auf das Protokoll 13441/02 bezieht (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichts vom 25. Oktober 2001 in der Rechtssache T-354/00, Métropole télévision — M6/Kommission, Slg. 2001, II-3177, Randnrn. 34 und 35, und Urteil des Gerichts vom 11. Juni 2002 in der Rechtssache T-365/00, AICS/Parlament, Slg. 2002, II-2719, Randnr. 30).

27 Folglich beschränkt sich der Rechtsstreit in der Rechtssache T-110/03 auf die Verweigerung des Zugangs zu dem Protokoll 13441/02 und die Weigerung, die Identität bestimmter Staaten bekannt zu geben, die Dokumente für den Erlass des Beschlusses 2002/848 zur Verfügung gestellt haben. In der Rechtssache T-405/03 beschränkt sich der Rechtsstreit auf die Frage, ob der Rat in Bezug auf den Kläger über neue Dokumente verfügte, die ihm beim Erlass des Beschlusses 2002/848 nicht zur Verfügung standen. In der Rechtssache T-150/03 hängt der Rechtsstreit von der Frage ab, ob das Protokoll 15191/02 und die von bestimmten Staaten für den Erlass des Beschlusses 2002/974 zur Verfügung gestellten Dokumente den Kläger betreffen.

2. *Zur Klage in der Rechtssache T-405/03*

28 In dem dritten abschlägigen Bescheid hat der Rat im Wesentlichen ausgeführt, dass es über die Dokumente und Informationen hinaus, zu denen dem Kläger der Zugang mit dem ersten abschlägigen Bescheid verweigert worden sei, keine neuen, diesen betreffenden Dokumente gebe.

29 Nach gefestigter Rechtsprechung gilt für jede Erklärung der Organe hinsichtlich der Nichtexistenz von angeforderten Dokumenten eine Rechtmäßigkeitsvermutung. Folglich ist mit dieser Erklärung eine Wahrheitsvermutung verbunden. Es handelt sich allerdings um eine einfache Vermutung, die der Kläger in jeder Weise aufgrund schlüssiger und übereinstimmender Indizien widerlegen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache T-123/99, JT's Corporation/Kommission, Slg. 2000, II-3269, Randnr. 58, und British American Tobacco [Investments]/Kommission, oben zitiert in Randnr. 17, Randnr. 35).

30 In dieser Hinsicht ergeben sich die einzigen vom Kläger beigebrachten Indizien zum einen aus der Verpflichtung des Rates, den Fall des Klägers bei jedem neuen Beschluss über seine Belassung auf der streitigen Liste erneut zu prüfen, und zum anderen aus einem Widerspruch zwischen dem zweiten und dem dritten abschlägigen Bescheid.

31 Zum einen besteht, wie das Gericht oben in Randnummer 21 festgestellt hat, kein Widerspruch zwischen dem zweiten und dem dritten abschlägigen Bescheid. Doch kann der Rat angesichts seines neuen Verständnisses vom Antrag des Klägers, so wie es in der mündlichen Verhandlung bestätigt wurde, trotzdem der Auffassung sein, dass die mit dem dritten abschlägigen Bescheid gegebene Antwort auch für den neu interpretierten zweiten Zugangsantrag des Klägers gilt. Eine solche Änderung des Standpunkts des Rates belastet den Kläger nicht, da er bestätigt hat, dass sein Antrag so zu verstehen sei. Daher ist diese Änderung weder ein Indiz für die Existenz von Dokumenten über den Kläger betreffend den Beschluss 2003/480, noch liegt darin ein Begründungsmangel des dritten abschlägigen Bescheids.

32 Zum anderen heißt es im dritten abschlägigen Bescheid erstens, die Aussage, dass das Protokoll 11311/03 Elemente enthalte, die die Grundlage für den Erlass des Beschlusses 2003/480 gebildet hätten, sei in Bezug auf den Kläger falsch gewesen (Randnr. 3), und zweitens, der Rat habe kein neues Dokument erhalten, das eine Rücknahme des Beschlusses 2002/848 in Bezug auf den Kläger rechtfertige (Randnr. 4). Der Rat trägt damit vor, dass er den Beschluss 2003/480, mit dem der Kläger auf der streitigen Liste belassen worden sei, erlassen habe, ohne ein diesen betreffendes neues Dokument zu berücksichtigen. Die mögliche Verpflich-

tung des Rates, bei jeder neuen Entscheidung den Fall des Klägers erneut zu prüfen, stellt jedoch kein hinreichendes Indiz für die Annahme dar, der Rat habe neue Dokumente geprüft, die den Kläger betreffen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob der Rat unter den Umständen des vorliegenden Falles rechtmäßig den Beschluss 2003/480 erlassen konnte, nicht den vorliegenden Rechtsstreit über den Zugang zu Dokumenten betrifft.

33 Daraus folgt, dass mangels schlüssiger und übereinstimmender Indizien für das Gegenteil das Vorbringen des Rates, er habe seit dem Erlass des Beschlusses 2002/848 kein neues, den Kläger betreffendes Dokument berücksichtigt, als zutreffend anzusehen ist.

34 Damit ist festzustellen, dass rechtlich hinreichend nachgewiesen ist, dass die vom Kläger mit seinem dritten Zugangsantrag begehrten Dokumente nicht existieren.

35 Folglich wird die Klage in der Rechtssache T-405/03, soweit sie zulässig ist, als unbegründet abgewiesen.

3. *Zur Klage in der Rechtssache T-150/03*

36 Wie oben in Randnummer 33 festgestellt wurde, deutet nichts auf die Existenz neuer Dokumente über den Kläger hin, die der Rat seit dem Erlass des Beschlusses 2002/848 berücksichtigt hätte. Im Übrigen deutet nichts darauf hin, dass die neue Erklärung des Rates in der Klagebeantwortung in der Rechtssache T-405/03, dass das Protokoll 15191/02 „keine neue Information über [den Kläger]" enthalte, falsch wäre. Zum einen steht der neue Standpunkt des Rates, wie oben in Randnummer 21 festgestellt wurde, nicht im Widerspruch zu seinem im zweiten abschlägigen

Bescheid vertretenen Standpunkt, da er sich durch das neue Verständnis des Rates vom genauen Umfang des Antrags des Klägers erklärt. Zum anderen hat der Kläger außer diesem angeblichen Widerspruch kein anderes Indiz beigebracht, dass diese neue Erklärung des Rates in Frage stellen könnte.

37 Daraus folgt, dass nicht nachgewiesen worden ist, dass im Hinblick auf den Erlass des Beschlusses 2002/974 neue Dokumente über den Kläger existieren oder entsprechende Elemente in dem Protokoll 15191/02 enthalten sind.

38 Angesichts der Erklärung des Klägers in der mündlichen Verhandlung, nach der er nur die ihn betreffenden Dokumente begehrt, ist festzustellen, dass die Inexistenz der im Zusammenhang mit dem Erlass des Beschlusses 2002/974 angeforderten Dokumente rechtlich hinreichend nachgewiesen ist.

39 Ebenso ist die Rechtmäßigkeit des zweiten abschlägigen Bescheids im Hinblick auf die dort aufgeführten Zugangsverweigerungsgründe angesichts der Erklärung des Klägers in der mündlichen Verhandlung nicht mehr zu prüfen.

40 Folglich wird die Klage in der Rechtssache T-150/03 als unbegründet abgewiesen.

4. *Zur Klage in der Rechtssache T-110/03*

41 Der Kläger macht drei Klagegründe geltend: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, Verletzung der Begründungspflicht und Verstoß gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze über die Verteidigungsrechte. Da in der Rechtssache T-150/03 im Wesentlichen identische Gründe vorgetragen werden und die Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichem Verfahren verbunden worden sind, was zu gemeinsamen Schriftsätzen zu den Rechtssachen T-110/03 und T-150/03 geführt hat, sind auch die Argumente heranzuziehen, die der Kläger in der Rechtssache T-150/03 vorgetragen hat.

42 Das Gericht stellt fest, dass der dritte Klagegrund in Wirklichkeit ein das gesamte Vorbringen durchziehender Grund ist, dessen Prämisse in den beiden anderen Gründen wieder aufgenommen wird. Daher ist es angebracht, die Gründe des Klägers in umgekehrter Reihenfolge zu prüfen.

43 Zuvor muss allerdings die Frage des Umfangs der Kontrolle des Gerichts im vorliegenden Fall geprüft werden.

Zum Umfang der Rechtmäßigkeitskontrolle

44 Der Rat ist der Auffassung, dass die Kontrolle des Gerichts in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten der hier in Rede stehenden Art beschränkt ist (Urteil des Gerichts vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98, Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489). Der Kläger weist dieses Vorbringen mit der Begründung zurück, dass die vorliegenden Rechtssachen bedeutende Unterschiede zu der Rechtssache aufwiesen, die zum Urteil Hautala/Rat geführt habe.

45 Das Gericht erinnert daran, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu den im Besitz der Organe befindlichen Dokumenten den Grundsatz darstellt, seine Ablehnung die Ausnahme. Eine ablehnende Entscheidung ist nur rechtsgültig, wenn sie auf einer der Ausnahmen nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 beruht. Nach ständiger Rechtsprechung müssen diese Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der in dieser Verordnung verankert ist, nicht zu beeinträchtigen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichts vom 7. Februar 2002 in der Rechtssache T-211/00, Kuijer/Rat, Slg. 2002, II-485, Randnr. 55 und die dort zitierte Rechtsprechung).

46 Was den Umfang der Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines abschlägigen Bescheids durch das Gericht angeht, so hat das Gericht dem Rat im oben in Randnummer 44 zitierten Urteil Hautala/Rat (Randnr. 71) und im oben in Randnummer 45 zitierten Urteil Kuijer/Rat (Randnr. 53) bei einem abschlägigen Bescheid, der wie hier teilweise auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen gestützt war, ein weites Ermessen zugestanden. Im oben in Randnummer 45 zitierten Urteil Kuijer/Rat wurde dem Organ ein solches weites Ermessen zugestanden, wenn es sich für die Verweigerung des Zugangs auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Allgemeinen beruft. Demnach verfügen die Organe in den Bereichen, die die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen zwingenden Ausnahmen vom Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten betreffen, über ein weites Ermessen.

47 Folglich muss sich die vom Gericht vorgenommene Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Organe über die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten aufgrund der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmeregelungen auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensregeln und die Bestimmungen über die Begründung eingehalten worden sind, der Sachverhalt zutrifft, bei der Tatsachenwürdigung kein offensichtlicher Fehler vorgekommen ist und kein Ermessensmissbrauch vorliegt (vgl. entsprechend das oben in Randnr. 44 zitierte, im Rechtsmittelverfahren bestätigte Urteil Hautala/Rat, Randnrn. 71 und 72, und das oben in Randnr. 45 zitierte Urteil Kuijer/Rat, Randnr. 53).

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der allgemeinen Rechtsgrundsätze über die Verteidigungsrechte

Vorbringen der Parteien

48 Mit seinem dritten Klagegrund trägt der Kläger vor, der Rat habe gegen die in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegten allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Seine Eintragung auf der streitigen Liste komme einer strafrechtlichen Anklage gleich (Urteil Deweer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 27. Februar 1980, Serie A, Nr. 35). Mit der Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten sei im Rahmen seiner Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2002/974 (Rechtssache T-47/03) gravierend gegen das Recht auf ein faires Verfahren und insbesondere gegen die Garantien nach Artikel 6 Absatz 3 EMRK verstoßen worden. Der Rat habe außerdem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, indem er das Recht des Klägers verkannt habe, die Gründe für seine Aufnahme in die streitige Liste zu erfahren.

49 Der Rat meint, dass mit dem Vorbringen des Klägers der Rahmen des Verfahrens überschritten werde, da die Rechtssachen nicht die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 2580/2001 beträfen, die die Aufnahme des Klägers in die streitige Liste rechtfertige. Im Rahmen der in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen sei die Situation des Antragstellers ohne Bedeutung.

Würdigung durch das Gericht

50 Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 „[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat" das Recht auf Zugang zu den

Dokumenten der Organe hat. Daraus folgt, dass diese Verordnung den Zugang aller zu öffentlichen Dokumenten gewährleisten soll und nicht nur den Zugang des jeweiligen Antragstellers zu den ihn betreffenden Dokumenten.

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

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

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

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

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

56 Folglich ist der dritte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Begründungsmangel

Vorbringen der Parteien

57 Mit seinem zweiten Klagegrund macht der Kläger geltend, der Rat habe, als er sowohl einen vollständigen als auch einen teilweisen Zugang aufgrund einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses oder der „Urheberregel" verweigert habe, sich auf eine lakonische und stereotype Antwort beschränkt. Dabei habe der Rat ungeachtet der Anforderungen der Rechtsprechung weder die in den einzelnen Dokumenten enthaltenen Informationen noch die bestimmten Staaten zuzuschreibenden Dokumente genannt und es auch nicht ermöglicht, zu erkennen, ob diese Verweigerungen gerechtfertigt seien (Urteile des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 112, und vom 6. April 2000 in der Rechtssache T-188/98, Kuijer/Rat, Slg. 2000, II-1959, Randnrn. 37 und 38). Der Kläger sei somit nicht in die Lage versetzt worden, die vom Rat vorgebrachten Gründe zu erfassen, und das Gericht könne sie nicht überprüfen.

58 Der Rat führt zunächst aus, dass der erste und der zweite abschlägige Bescheid identisch begründet seien, da der Kontext in beiden Fällen weitgehend derselbe sei. Hinsichtlich der Begründung mit dem öffentlichen Interesse beruft sich der Rat auf Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1049/2001, wonach die Entscheidung eines Organs über die Verweigerung des Zugangs zu einem sensiblen Dokument so zu begründen sei, dass die durch Artikel 4 geschützten Interessen nicht beeinträchtigt würden. Außerdem werde die Begründung des ersten und des zweiten abschlägigen

Bescheids den Anforderungen der Rechtsprechung gerecht, insbesondere angesichts des tatsächlichen und rechtlichen Kontextes der vorliegenden Rechtssachen. Was die Anwendung der „Urheberregel" betreffe, so würden die einschlägigen Dokumente in den abschlägigen Bescheiden eindeutig identifiziert. Der Widerspruch der Urheber dieser Dokumente sei ein hinreichender Grund dafür, den Zugang zu ihnen zu verweigern.

Würdigung durch das Gericht

59 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen der genannten Vorschrift genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-41/00 P, Interporc/Kommission, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 55 und die dort zitierte Rechtsprechung).

60 Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten, so muss das jeweilige Organ, wenn es diesen Zugang verweigert, aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Informationen für jeden Einzelfall nachweisen, dass die Dokumente, für die der Zugang beantragt wurde, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten Ausnahmetatbestände fallen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und Van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 24). Es kann sich allerdings als unmöglich erweisen, die Gründe für die vertrauliche Behandlung jedes Dokuments anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen (vgl. entsprechend das oben in Randnr. 51 zitierte Urteil WWF UK/ Kommission, Randnr. 65).

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

62 Im vorliegenden Fall hat der Rat für das Protokoll 13441/02 eindeutig die Ausnahmeregelungen angegeben, auf die er seine Verweigerung stützt, indem er sich kumulativ auf den ersten und den dritten Gedankenstrich des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 berufen hat. Er hat dargelegt, inwieweit diese Ausnahmeregelungen in Bezug auf die betreffenden Dokumente einschlägig sind, indem er sich auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Beteiligung von Drittstaaten bezogen hat. Auch hat er den geltend gemachten Schutzbedarf kurz erläutert. So hat er in Bezug auf die öffentliche Sicherheit dargelegt, dass die Übermittlung der Dokumente den Personen, die Gegenstand dieser Informationen seien, die Möglichkeit gebe, die Tätigkeit der Behörden zu unterlaufen. Was die internationalen Beziehungen anbelangt, so hat er — in knapper Form — die Einbindung dritter Staaten im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus angeführt. Die Kürze dieser Begründung ist zulässig, da die Angabe zusätzlicher Informationen, insbesondere zum Inhalt der betreffenden Dokumente, die wesentliche Zweckbestimmung der geltend gemachten Ausnahmeregelungen verfehlen würde.

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

64 Was die Identität der Staaten, die relevante Dokumente zur Verfügung gestellt haben, angeht, so hat der Rat in seinen ursprünglichen abschlägigen Bescheiden

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

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

66 Folglich ist der zweite Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum ersten Klagegrund: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten

Vorbringen der Parteien

67 Mit seinem ersten Klagegrund macht der Kläger geltend, der Rat habe gegen Artikel 1 Absatz 2 EU, Artikel 6 Absatz 1 EU, Artikel 255 EG und Artikel 4 Absätze 1 Buchstabe a und 6 sowie Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen. Mit dem ersten Teil dieses Klagegrundes trägt der Kläger vor, der Rat habe nie konkret die Frage geprüft, ob die Verbreitung der angeforderten Informationen das öffentliche Interesse beeinträchtigen könne. Die dazu gegebenen kurzen und sehr allgemeinen Erklärungen seien nicht vereinbar mit dem Prinzip der engen Auslegung der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, wie es

sich aus Artikel 255 EG und der Verordnung Nr. 1049/2001 ergebe. Dem Kläger müsse das Recht zustehen, die Gründe für seine Eintragung in der streitigen Liste zu erfahren, wobei sich aus diesen Gründen keine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit ergeben könne. Der bloße Umstand, dass Drittstaaten in die Tätigkeiten der Organe einbezogen seien, könne keine hinreichende Grundlage dafür bieten, dass diese ihre Verweigerung mit dem Schutz der internationalen Beziehungen rechtfertigten. Der Rat habe seine Verpflichtung verkannt, seine eigenen Interessen und die des Klägers gegeneinander abzuwägen.

68 Mit dem zweiten Teil dieses Klagegrundes beruft sich der Kläger darauf, dass die stereotype Begründung, mit der der Rat einen teilweisen Zugang zu den Dokumenten verweigert habe, systematisch in jeder Entscheidung über die Verweigerung eines solchen Zugangs wiederholt werden könne. Der Rat habe im vorliegenden Fall die Möglichkeit der Gewährung eines teilweisen Zugangs nicht ernsthaft geprüft.

69 Mit dem dritten Teil des genannten Klagegrundes trägt der Kläger vor, dass eine enge Auslegung der „Urheberregel" impliziere, dass der Rat die Identität der Urheber der erwähnten Dokumente und die genaue Natur der betreffenden Dokumente nenne, damit er bei diesen einen Antrag auf Zugang stellen könne.

70 Der Rat verweist zunächst auf die in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 enthaltenen speziellen Vorschriften für „sensible Dokumente". Im vorliegenden Fall erfordere die Bekämpfung des Terrorismus ein besonders umsichtiges Vorgehen. Der Rat erläutert das Verfahren zur Behandlung eines Antrags auf Zugang zu einem derartigen Dokument im Einzelnen und legt dar, dass die Anträge auf Zugang und auf teilweisen Zugang konkret geprüft worden seien. Die abschlägigen Bescheide seien einstimmig erlassen worden. Der Kläger habe nicht nachgewiesen, dass im vorliegenden Fall ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliege. Bei einer auf Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 gestützten Zugangsverweigerung müsse die Situation des Antragstellers nicht

berücksichtigt werden, daher sei keine Interessenabwägung erforderlich. In Bezug auf die Urheberregel verweist der Rat darauf, dass die Kontrolle über ein als sensibel eingestuftes Dokument einschließlich der Information über seine Existenz vollständig bei dessen Urheber liege.

Würdigung durch das Gericht

— Zu den Ausnahmen hinsichtlich des öffentlichen Interesses

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

72 Das angeforderte Dokument, das Protokoll 13441/02, bezieht sich auf den Beschluss 2002/848. Da dieser Beschluss direkt in den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus fällt, gehört auch das angeforderte Dokument, das diesem Beschluss als Grundlage dient, offensichtlich in dieselbe Kategorie.

73 Außerdem ist festzustellen, dass das angeforderte Dokument als „CONFIDENTIEL UE" eingestuft wurde. Damit gehört es zu den sensiblen Dokumenten, deren Behandlung in Artikel 9 der Verordnung Nr. 1049/2001 geregelt ist. Obwohl allerdings diese Einstufung die Natur des angeforderten Dokuments bestätigt und es einer besonderen Behandlung unterstellt, kann sie allein nicht die Anwendung der in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Versagungsgründe rechtfertigen.

74 Was erstens den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit betrifft, so ist festzustellen, dass sich das angeforderte Dokument tatsächlich auf diesen Bereich bezieht, da es dem Zugangsantrag selbst zufolge als Grundlage für einen Beschluss dient, in dem terrorismusverdächtige Personen, Vereinigungen und Körperschaften bezeichnet werden.

75 Allerdings reicht der Umstand, dass das angeforderte Dokument die öffentliche Sicherheit betrifft, für sich genommen nicht aus, um die Anwendung der geltend gemachten Ausnahmeregelung zu rechtfertigen (vgl. entsprechend das oben in Randnr. 51 zitierte Urteil Denkavit Nederland/Kommission, Randnr. 45).

76 Das Gericht hat daher zu überprüfen, ob der Rat im vorliegenden Fall einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, indem er die Auffassung vertreten hat, dass die Verbreitung des angeforderten Dokuments den Schutz des öffentlichen Interesses in dem fraglichen Bereich beeinträchtigen könnte.

77 Insoweit ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit der Bekämpfung des Terrorismus voraussetzt, dass die Informationen der öffentlichen Stellen betreffend terrorismusverdächtige Personen oder Einheiten geheim gehalten werden, damit diese Informationen ihre Relevanz behalten und ein wirksames Vorgehen erlauben. Daher wäre das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit notwendig beeinträchtigt worden, wenn das angeforderte Dokument der Öffentlichkeit bekannt gemacht worden wäre. In diesem Zusammenhang kann der vom Kläger vorgetragenen Unterscheidung zwischen Informationen strategischer Art und solchen, die ihn persönlich betreffen, nicht gefolgt werden. Denn jede persönliche Information ließe notwendig bestimmte strategische Aspekte der Bekämpfung des Terrorismus erkennen wie etwa die Informationsquellen, die Natur dieser Informationen oder den Grad der Überwachung der terrorismusverdächtigen Personen.

78 Der Rat hat daher mit der Verweigerung des Zugangs zu dem Protokoll 13441/02 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen.

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

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

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

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

83 Soweit der Kläger allgemein vorträgt, der Rat habe nie konkret geprüft, ob eine Verbreitung der beantragten Informationen das öffentliche Interesse beeinträchtigen könne, ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Zum einen ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass der Rat die Ausnahmeregelungen zum Schutz des öffentlichen Interesses zu Recht angewandt hat. Zum anderen hat der Rat, ohne dass der Kläger dies in Frage gestellt hätte, das Verfahren zur Prüfung von Anträgen auf Zugang zu sensiblen Dokumenten geschildert, wonach sowohl die befugten Beamten als auch die Delegationen der Mitgliedstaaten die fraglichen Dokumente prüfen und zur Beantwortung der Anträge des Klägers auf Zugang Stellung nehmen konnten. Am Ende dieses Verfahrens hat der Rat einstimmig die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten gebilligt. Folglich bedeutet allein der vom Kläger vorgetragene Umstand, dass die Begründung kurz ausgefallen ist, nicht, dass der Rat keine ordnungsgemäße konkrete Prüfung vorgenommen hätte.

84 Soweit der Kläger geltend macht, die Kürze und der stereotype Charakter der insoweit gegebenen Begründung seien ein Indiz dafür, dass keine konkrete Prüfung stattgefunden habe, ist dieses Vorbringen ebenfalls zurückzuweisen. Zwar ist die zu diesem Punkt angegebene Begründung im ersten und im zweiten abschlägigen Bescheid weitgehend identisch. Doch ist zu berücksichtigen, dass es sich als unmöglich erweisen kann, die Gründe für die Verweigerung des Zugangs zu jedem einzelnen Dokument oder hier zu jeder einzelnen Information in den Dokumenten anzugeben, ohne den Inhalt dieses Dokuments oder eines wesentlichen Bestandteils davon bekannt zu machen und damit die wesentliche Zweckbestimmung der Ausnahme zu verfehlen (vgl. in diesem Sinne das oben in Randnr. 51 zitierte Urteil WWF UK/Kommission, Randnr. 65). Im vorliegenden Fall wäre mit einer umfassenderen und individuelleren Darstellung in Bezug auf den Inhalt des angeforderten Dokuments angesichts dessen, dass es vollständig unter die Ausnahmeregelungen hinsichtlich des öffentlichen Interesses in den Bereichen öffentliche Sicherheit und internationale Beziehungen fällt, zwangsläufig die Vertraulichkeit von Informationen aufs Spiel gesetzt worden, die wegen dieser Ausnahmeregelungen geheim zu bleiben haben.

85 Folglich ist der erste Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

— Zum teilweisen Zugang

86 Der Kläger behauptet, der Rat habe die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu dem angeforderten Dokument nicht wirklich geprüft.

87 Das Gericht stellt erstens fest, dass sich aus dem ersten abschlägigen Bescheid ergibt, dass der Rat die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs zu den angeforderten Dokumenten tatsächlich geprüft hat. Mangels ernsthafter Indizien für das Gegenteil hat für die entsprechende Erklärung des Rates in dem angefochtenen Bescheid eine Vermutung der Rechtmäßigkeit zu gelten (vgl. dazu die oben in Randnr. 29 angeführte Rechtsprechung).

88 Zweitens stellen die Kürze und der stereotype Charakter der insoweit im ersten abschlägigen Bescheid gegebenen Begründung kein Indiz für das Fehlen einer konkreten Prüfung dar. Zwar ist die entsprechende Begründung im ersten und im zweiten abschlägigen Bescheid wiederum weitgehend identisch. Doch wäre mit einer umfassenderen und individuelleren Darstellung in Bezug auf den Inhalt des angeforderten Dokuments angesichts dessen, dass es vollständig unter die angeführten Ausnahmeregelungen fällt, im vorliegenden Fall zwangsläufig die Vertraulichkeit von Informationen aufs Spiel gesetzt worden, die wegen dieser Ausnahmeregelungen geheim zu bleiben haben.

89 Folglich ist der zweite Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

— Zur Bekanntgabe der Identität der Staaten, die bestimmte Dokumente verfasst haben

90 Der Kläger trägt im Wesentlichen vor, dass eine strikte Auslegung der Urheberregel impliziere, dass der Rat die Identität der Drittstaaten, die Dokumente betreffend den

Beschluss 2002/848 zur Verfügung gestellt hätten, und die genaue Natur dieser Dokumente angebe, damit er Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten bei ihren Urhebern stellen könne.

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

92 Nach diesem Verhaltenskodex war der Antrag auf Zugang, wenn der Urheber des Dokuments, das sich im Besitz eines Organs befand, ein Dritter war, direkt an den Urheber des Dokuments zu richten. Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass das Organ dem Betroffenen die Identität des Urhebers des Dokuments mitzuteilen hatte, damit er sich direkt an diesen wenden konnte (Urteil Interporc/Kommission, oben zitiert in Randnr. 59, Randnr. 49).

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

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

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

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

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

98 Überdies unterliegt es keinem Zweifel, dass die fraglichen Dokumente sensible Dokumente sind. Zum einen wurde das Protokoll der Sitzung des Coreper, in der diese Dokumente erörtert wurden, als „CONFIDENTIEL UE" eingestuft, so wie es Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorsieht. Daraus folgt, dass diese Einstufung erst recht für die genannten Dokumente gilt. Zum anderen musste dieselbe Einstufung für von Drittstaaten im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus übermittelte Dokumente gelten, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes erklärt wurde, was hier nicht der Fall war. Angesichts der Rechtmäßigkeitsvermutung, die für jede Erklärung eines Organs gilt, ist im Übrigen festzustellen, dass der Kläger kein Indiz dafür vorgelegt hat, dass die Erklärung des Rates, die betreffenden Staaten hätten sich ihm gegenüber ablehnend geäußert, falsch ist.

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

100 Folglich ist der dritte Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

101 Nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

102 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Kläger unterlegen ist, hat er gemäß dem Antrag des Rates die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen in den Rechtssachen T-110/03 und T-150/03 werden als unbegründet abgewiesen.**

2. **Die Klage in der Rechtsache T-405/03 wird als teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet abgewiesen.**

3. **Der Kläger hat in den Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03 die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Pirrung Forwood Papasavvas

Verkündet in Luxemburg in öffentlicher Sitzung am 26. April 2005.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

J. Pirrung

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits ..... II - 1433

Verfahren und Anträge der Parteien ..... II - 1437

Entscheidungsgründe ..... II - 1438

1. Zum Umfang der Klagen ..... II - 1438

2. Zur Klage in der Rechtssache T-405/03 ..... II - 1442

3. Zur Klage in der Rechtssache T-150/03 ..... II - 1444

4. Zur Klage in der Rechtssache T-110/03 ..... II - 1446

Zum Umfang der Rechtmäßigkeitskontrolle ..... II - 1446

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der allgemeinen Rechtsgrundsätze über die Verteidigungsrechte ..... II - 1448

Vorbringen der Parteien ..... II - 1448

Würdigung durch das Gericht ..... II - 1448

Zum zweiten Klagegrund: Begründungsmangel ..... II - 1450

Vorbringen der Parteien ..... II - 1450

Würdigung durch das Gericht ..... II - 1451

Zum ersten Klagegrund: Verletzung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten . II - 1453

Vorbringen der Parteien ..... II - 1453

Würdigung durch das Gericht ..... II - 1455

— Zu den Ausnahmen hinsichtlich des öffentlichen Interesses ..... II - 1455

— Zum teilweisen Zugang ..... II - 1459

— Zur Bekanntgabe der Identität der Staaten, die bestimmte Dokumente verfasst haben ..... II - 1459

Kosten ..... II - 1462