

URTEIL DES GERICHTSHOFES

6. Dezember 2001 \*

In der Rechtssache C-353/99 P

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch J. Aussant, G. Maganza und M. Bauer als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch

**Königreich Spanien**, vertreten durch R. Silva de Lapuerta als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

betreffend ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Erste Kammer) vom 19. Juli 1999 in der Rechtsache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489) wegen Aufhebung dieses Urteils,

andere Verfahrensbeteiligte:

**Heidi Hautala**, Mitglied des Europäischen Parlaments, Prozessbevollmächtigte:  
O. W. Brouwer und T. Janssens, advocaaten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

**Königreich Dänemark**, vertreten durch J. Molde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten im Beistand von H. Davies, Barrister, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

**Republik Finnland**, zunächst vertreten durch H. Rotkirch, dann durch T. Pynnä, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Königreich Schweden**, vertreten durch A. Kruse als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

**Französische Republik**,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

## DER RICHTERSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, des Kammerpräsidenten P. Jann, der Kammerpräsidentinnen F. Macken und N. Colneric und des Kammerpräsidenten S. von Bahr sowie der Richter C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter) und C. W. A. Timmermans,

Generalanwalt: P. Léger

Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Abteilungsleiterin

aufgrund des Sitzungsberichts,

I - 9596

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 13. März 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. Juli 2001,

folgendes

## Urteil

- 1 Der Rat der Europäischen Union hat mit Rechtsmittelschrift, die am 22. September 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 49 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98 (Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489, nachfolgend: angefochtenes Urteil) eingelegt, mit dem das Gericht die Entscheidung des Rates vom 4. November 1997 für nichtig erklärt hat, mit der Heidi Hautala, der Klägerin im ersten Rechtszug, der Zugang zum Bericht der Arbeitsgruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ verweigert wurde (nachfolgend: streitige Entscheidung).
- 2 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. Februar 2000 sind das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates und das Königreich Dänemark sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen worden.

## Rechtlicher Rahmen

3 Hinsichtlich des rechtlichen Rahmens hat das Gericht Folgendes festgestellt:

„1 Die Schlussakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union enthält folgende Erklärung (Nr. 17) zum Recht auf Zugang zu Informationen (im Folgenden: Erklärung Nr. 17):

„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 Zum Abschluss der Tagung des Europäischen Rates von Birmingham am 16. Oktober 1992 gaben die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung mit dem Titel ‚Eine bürgernahe Gemeinschaft‘ ab (Bull. EG 10-1992, S. 9), in der sie die Notwendigkeit hervorhoben, die Gemeinschaft transparenter zu gestalten. Diese Verpflichtung wurde bei der Tagung des Europäischen Rates von Edinburgh am 12. Dezember 1992 bekräftigt (Bull. EG 12-1992, S. 7).

3 Am 5. Mai 1993 richtete die Kommission an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss die Mitteilung 93/C 156/05 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden (ABl. C 156, S. 5). Sie gab darin die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten in den verschiedenen Mitgliedstaaten und in einigen Drittländern wieder und kam zu dem Schluss, dass der Zugang zu den Dokumenten auf Gemeinschaftsebene noch erweitert werden müsse.

- 4 Am 2. Juni 1993 erließ die Kommission die Mitteilung 93/C 166/04 über die Transparenz in der Gemeinschaft (ABl. C 166, S. 4), in der sie die Grundprinzipien für den Zugang zu Dokumenten darlegte.
  
- 5 Beim Europäischen Rat von Kopenhagen vom 22. Juni 1993 wurden der Rat und die Kommission aufgefordert, ‚ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen‘ (Bull. EG 6-1993, S. 16, Nr. I.22).
  
- 6 Im Rahmen dieser Vorarbeiten für die Verwirklichung des Transparenzprinzips billigten der Rat und die Kommission am 6. Dezember 1993 einen Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. L 340, S. 41; im Folgenden: Verhaltenskodex), der die Grundsätze für den Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates festlegt.
  
- 7 Der Verhaltenskodex stellt folgenden allgemeinen Grundsatz auf:

‚Die Öffentlichkeit erhält möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Kommission und des Rates.‘

- 8 Dokument im Sinne des Verhaltenskodex ist ‚unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz des Rates oder der Kommission befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen‘.

- 9 Zur Rechtfertigung der Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Dokumenten kann sich ein Gemeinschaftsorgan nach dem Verhaltenskodex auf folgende Umstände berufen:

„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, Inspektions-tätigkeiten);

— ...

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

- 10 Darüber hinaus bestimmt der Verhaltenskodex:

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

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

12 Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 lautet:

„Der Zugang zu einem Ratsdokument darf nicht gewährt werden, wenn durch die Verbreitung des Dokuments Folgendes verletzt werden könnte:

— der Schutz des öffentlichen Interesses (öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, Währungsstabilität, Rechtspflege, Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten);

— ...“

### Sachverhalt

4 Zum Sachverhalt hat das Gericht Folgendes ausgeführt:

„13 Die Klägerin ist Mitglied des Europäischen Parlaments.

- 14 Am 14. November 1996 stellte sie eine schriftliche Anfrage an den Rat (schriftliche Anfrage P-3219/96, ABl. 1997, C 186, S. 48), mit der sie um Erläuterungen zu den acht Kriterien für Waffenausfuhren bat, die vom Europäischen Rat im Juni 1991 in Luxemburg und im Juni 1992 in Lissabon festgelegt worden waren. Sie stellte insbesondere folgende Fragen:

„Was beabsichtigt der Rat zu unternehmen, damit die auf den Waffenexport der Mitgliedstaaten gestützten Menschenrechtsverletzungen aufhören? Warum sind die Anweisungen zur Präzisierung der Kriterien, die von der Arbeitsgruppe des Rates zu Exporten konventioneller Waffen dem politischen Komitee vorgelegt wurden, geheim?“

- 15 Der Rat antwortete am 10. März 1997 u. a. wie folgt:

„Eines der acht Kriterien betrifft die Achtung der Menschenrechte durch das Land der Endbestimmung, ein für alle Mitgliedstaaten wichtiges Anliegen. Ein Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über diesen und andere Aspekte der Waffenexportpolitik findet in der im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingesetzten Gruppe ‚Ausfuhr konventioneller Waffen‘ statt, die damit beauftragt wurde, sich besonders mit der Anwendung der acht Kriterien zu befassen, um zu einer gemeinsamen Auslegung derselben zu gelangen.“

Das Politische Komitee hat in seiner Sitzung am 14./15. November 1996 einen Bericht der Gruppe ‚Ausfuhr konventioneller Waffen‘ gebilligt, womit die konsequente Anwendung der gemeinsamen Kriterien weiter gefördert werden soll. Das politische Komitee vereinbarte ferner, dass die Gruppe diese Frage aufmerksam weiterverfolgen sollte.

Die konkreten Entscheidungen über die Gewährung von Ausfuhrlicenzen obliegen jedoch nach wie vor den einzelstaatlichen Behörden. Der Rat kann sich deshalb nicht zu einzelnen Exportgenehmigungen oder zur einzelstaatlichen Informationspolitik in diesem Bereich äußern.<sup>6</sup>

- 16 Mit Schreiben vom 17. Juni 1997 an den Generalsekretär des Rates verlangte die Klägerin, ihr den in der Antwort des Rates erwähnten Bericht (im Folgenden: der streitige Bericht) zu übermitteln.
  
- 17 Der streitige Bericht wurde vom Politischen Komitee, jedoch niemals vom Rat gebilligt. Er wurde im Rahmen des besonderen europäischen Korrespondentennetzes ‚COREU‘ erstellt, das im Rahmen der GASP gemäß den Bestimmungen des Titels V des Vertrages über die Europäische Union 1995 von den Mitgliedstaaten und der Kommission eingerichtet wurde und von den üblichen Verteilungskanälen für Dokumente des Rates getrennt ist. In der Praxis des Rates ist das COREU-Netz Fragen vorbehalten, die unter den Titel V fallen. Die Verbreitung von Dokumenten über das COREU-Netz ist auf wenige hierzu zugelassene Empfänger in den Mitgliedstaaten, auf die Kommission und das Generalsekretariat des Rates begrenzt.
  
- 18 Das Generalsekretariat des Rates verweigerte mit Schreiben vom 25. Juli 1997 den Zugang zu dem streitigen Bericht gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 mit der Begründung, dieser Bericht enthalte ‚äußerst sensible Informationen, deren Verbreitung das öffentliche Interesse im Bereich der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigen würde‘.
  
- 19 Die Klägerin stellte mit Schreiben vom 1. September 1997 einen Zweitantrag gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses 93/731.

- 20 Der Zweitantrag wurde von der Arbeitsgruppe ‚Information‘ des Ausschusses der Ständigen Vertreter in ihrer Sitzung vom 24. Oktober 1997 und von den Mitgliedern des Rates bei der Tagung vom 3. November 1997 behandelt; auf dieser Tagung wurde mit der hierfür erforderlichen einfachen Mehrheit beschlossen, den Antrag abzulehnen. Vier Delegationen sprachen sich für die Verbreitung aus.
- 21 Mit Schreiben vom 4. November 1997 (im Folgenden: [streitige] Entscheidung) lehnte der Rat den Zweitantrag wie folgt ab:

„Ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 1. September 1997, in dem Sie gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Beschlusses 93/731/EG einen Zweitantrag auf Zugang zu dem [streitigen] Bericht stellen.

Ihr Antrag ist vom Rat auf der Grundlage einer Prüfung dieses Dokuments erneut behandelt worden.

Der Rat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Verbreitung des [streitigen] Berichts die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern beeinträchtigen könnte.

Daher kann zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731/EG zu diesem Dokument kein Zugang gewährt werden.“

- 22 Aufgrund des streitigen Berichts erließ der Rat am 8. Juni 1998 einen Verhaltenskodex für Waffenausfuhren. Dieser Kodex wurde bekannt gemacht.“

## Das angefochtene Urteil

- 5 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 13. Januar 1998 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung beantragt.
- 6 Die Klägerin hat ihre Klage auf drei Gründe gestützt, nämlich auf einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 (erster Klagegrund), auf eine Missachtung von Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) (zweiter Klagegrund) und auf einen Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Grundprinzip eines möglichst umfassenden und vollständigen Zugangs der Bürger der Europäischen Union zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane sowie gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes (dritter Klagegrund).
- 7 Das Gericht hat zunächst seine Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klage bejaht. Dazu hat es Folgendes ausgeführt:
  - „40 Das Gericht kann nach Artikel 113 der Verfahrensordnung jederzeit von Amts wegen prüfen, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen.
  - 41 Dass der streitige Bericht unter Titel V des Vertrages über die Europäische Union fällt, hat keinen Einfluss auf die Zuständigkeit des Gerichts. Das Gericht hat in seinem Urteil [vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95 (Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289)] (Randnrn. 81 und 82) bereits entschieden, dass der Beschluss 93/731 auf alle Dokumente des Rates unabhängig von ihrem Inhalt Anwendung findet. Es hat weiter festgestellt, dass nach Artikel J 11 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union (die Artikel J bis J 18 des Vertrages über die Europäische Union sind durch die Artikel 11 EU bis 28 EU ersetzt worden) die Maßnahmen, die in Durchführung von Artikel 151 Absatz 3

EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 207 Absatz 3 EG), der die Rechtsgrundlage des Beschlusses 93/731 bildet, erlassen worden sind, auf die Bestimmungen über die in Titel V des Vertrages genannten Bereiche Anwendung finden.

42 Daher werden im Einklang mit der Entscheidung im Urteil [Svenska Journalistförbundet/Rat] (Randnr. 85) die Dokumente, die unter Titel V des Vertrages über die Europäische Union fallen, in Ermangelung entgegenstehender Bestimmungen vom Beschluss 93/731 erfasst. Dass das Gericht gemäß Artikel L des Vertrages über die Europäische Union [(nach Änderung jetzt Artikel 46 EU)] nicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der unter Titel V des Vertrages fallenden Maßnahmen zuständig ist, steht folglich seiner Zuständigkeit für Entscheidungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Maßnahmen nicht entgegen.“

8 Das Gericht hat dann die streitige Entscheidung für nichtig erklärt. Dabei hat es dem ersten Klagegrund der Klägerin insoweit stattgegeben, als damit dem Rat vorgeworfen wurde, er sei der Ansicht gewesen, dass er nicht habe in Erwägung ziehen müssen, ob er einen teilweisen Zugang gewähren könne, indem er die Verbreitung derjenigen Teile des streitigen Berichtes erlaube, die nicht von der Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses gedeckt gewesen seien. Dazu hat das Gericht Folgendes ausgeführt:

„75 Gegen das dritte, von der schwedischen Regierung unterstützte Argument [des ersten Klagegrundes], der Rat habe Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 verletzt, indem er den Zugang zu den Teilen des streitigen Berichts verweigert habe, die nicht von der Ausnahme des Schutzes des öffentlichen Interesses gedeckt seien, hat der Rat eingewendet, der Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten gelte nur für die Dokumente als solche und nicht für einzelne dort enthaltene Informationen.

- 76 Somit muss das Gericht klären, ob der Rat die Möglichkeit eines teilweisen Zugangs hätte prüfen müssen. Da es sich hierbei um eine Rechtsfrage handelt, ist die Kontrolle durch das Gericht nicht beschränkt.
- 77 Der Beschluss 93/731 ist eine Geschäftsordnungsmaßnahme, die der Rat auf der Grundlage von Artikel 151 Absatz 3 EG-Vertrag erlassen hat. Solange es keine spezifische Gemeinschaftsregelung gibt, legt der Rat die Bedingungen für die Behandlung von Anträgen auf Zugang zu seinen Dokumenten fest (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-58/94, Niederlande/Rat, Slg. 1996, I-2169, Randnrn. 37 und 38). Daher könnte der Rat, wenn er dies wollte, beschließen, im Rahmen einer neuen Praxis den teilweisen Zugang zu seinen Dokumenten zu gewähren.
- 78 Der Beschluss 93/731 verpflichtet den Rat nicht ausdrücklich zu der Prüfung, ob ein teilweiser Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann. Er schließt aber eine solche Möglichkeit auch nicht ausdrücklich aus, wie der Rat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.
- 79 In Anbetracht dessen ist für die Auslegung des Artikels 4 des Beschlusses 93/731 die Grundlage ins Gedächtnis zu rufen, auf der der Rat diesen Beschluss erlassen hat.
- 80 In der Erklärung Nr. 17 wurde empfohlen, 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. Diese Verpflichtung wurde beim Europäischen Rat in Kopenhagen am 22. Juni 1993 bestätigt, der den Rat und die Kommission aufforderte, 'ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen'.

81 In der Präambel des Verhaltenskodex nehmen der Rat und die Kommission ausdrücklich auf die Erklärung Nr. 17 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen als Grundlage ihrer Initiative Bezug. Der Verhaltenskodex stellt den allgemeinen Grundsatz eines möglichst umfassenden Zugangs der Öffentlichkeit zu den Dokumenten auf.

82 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Niederlande/Rat (Randnr. 35) die Bedeutung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu den im Besitz der Behörden befindlichen Dokumenten unterstrichen. So hat er darauf hingewiesen, dass in der Erklärung Nr. 17 dieses Recht ‚mit dem demokratischen Charakter der Organe‘ verknüpft wird. Der Generalanwalt hat in seinen Schlussanträgen in dieser Rechtssache (Slg. 1996, I-2171, Nr. 19) zum subjektiven Informationsrecht ausgeführt:

‚Die Grundlage eines solchen Rechts ist eher in dem Prinzip der Demokratie zu suchen, das eines der grundlegenden Gestaltungselemente der Gemeinschaft ist, wie es jetzt in der Präambel des Vertrags von Maastricht und in Artikel F [nach Änderung jetzt Artikel 6 EU] der gemeinsamen Bestimmungen niedergelegt ist.‘

83 Unter Berufung auf das Urteil Niederlande/Rat hat das Gericht vor kurzem im Urteil [Svenska Journalistförbundet/Rat] (Randnr. 66) ausgeführt:

‚Der Beschluss 93/731 dient der Umsetzung des Grundsatzes eines weitestmöglichen Zugangs der Bürger zur Information zum Zweck der Stärkung des demokratischen Charakters der Organe sowie des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung.‘

- 84 Besteht ein allgemeiner Grundsatz und sind Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen, so müssen diese Ausnahmen eng ausgelegt und angewandt werden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes nicht zu beeinträchtigen (vgl. Urteile [des Gerichts vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95,] WWF UK/Kommission, [Slg. 1997, II-313,] Randnr. 56, und [vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96,] Interporc/Kommission, [Slg. 1998, II-231,] Randnr. 49). Im vorliegenden Fall geht es um die Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731, der die Ausnahmen von dem erwähnten allgemeinen Grundsatz aufführt.
- 85 Zudem verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass ‚Ausnahmen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Zieles angemessene und erforderliche Maß hinausgehen‘ (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 38). Im vorliegenden Fall ist das vom Rat mit der Verweigerung des Zugangs zu dem streitigen Bericht verfolgte Ziel laut der Begründung der [streitigen] Entscheidung, ‚das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen zu schützen‘. Dieses Ziel könnte jedoch auch dann erreicht werden, wenn der Rat nach einer Prüfung nur diejenigen Teile des streitigen Berichts unkenntlich macht, die die internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnten.
- 86 Dabei würde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem Rat erlauben, in besonderen Fällen, in denen der Umfang des Dokuments oder der unkenntlich zu machenden Teile für ihn zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen würde, die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen gekürzten Teilen und die daraus sich ergebende Arbeitsbelastung gegeneinander abzuwägen. Der Rat könnte auf diese Weise in solchen Fällen die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung schützen.
- 87 Nach allem ist Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 unter Berücksichtigung der Grundsätze des Rechts auf Information und der Verhältnismäßigkeit auszulegen. Infolgedessen muss der Rat prüfen, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht von den Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewähren ist.

- 88 Wie sich aus Randnummer 75 ergibt, hat der Rat dies nicht geprüft, denn nach seiner Ansicht gilt der Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten nur für die Dokumente als solche und nicht für einzelne dort enthaltene Informationen. Folglich ist die [streitige] Entscheidung mit einem Rechtsfehler behaftet und daher für nichtig zu erklären.
- 89 Somit braucht das Gericht über die beiden anderen Klagegründe, die die Klägerin geltend gemacht hat, nicht zu entscheiden.“

## Das Rechtsmittel

### *Vorbringen der Beteiligten*

- 9 Der Rat beantragt, unterstützt vom Königreich Spanien, das angefochtene Urteil aufzuheben, die Klage als unbegründet abzuweisen, der Klägerin die Kosten des ersten Rechtszugs aufzuerlegen und über die Kosten des Rechtsmittels nach Rechtslage zu entscheiden.
- 10 Nach Ansicht des Rates und der spanischen Regierung hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es den Beschluss 93/731 dahin ausgelegt habe, dass der Rat prüfen müsse, ob ein Zugang zu denjenigen Informationen in einem Dokument zu gewähren sei, die nicht von den in Artikel 4 dieses Beschlusses genannten Ausnahmen gedeckt seien.

- 11 Der Rat macht zunächst geltend, der Beschluss 93/731 stelle schon nach seinem Wortlaut, der den Zugang zu „Dokumenten“ und nicht zu „Informationen“ vorsehe, nur auf die Ratsdokumente als solche und nicht auf einzelne darin enthaltene Informationen ab. Er müsse lediglich prüfen, ob das begehrte Dokument in seiner bestehenden Form und ohne die geringste Änderung zugänglich gemacht werden könne. Vor diesem Hintergrund habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, als es aus dem Beschluss 93/731 die Verpflichtung des Rates abgeleitet habe, nicht einem Anspruch auf Zugang zu einem Dokument stattzugeben, sondern, nur um „Informationen“ für die Öffentlichkeit bereitzustellen, dieses Dokument zu ändern und somit ein neues Dokument zu erstellen, das nur die Informationen umfasse, die verbreitet werden könnten. Eine solche Verpflichtung sei außerdem schwer umzusetzen und bringe eine beträchtliche Verwaltungslast für den Rat mit sich.
  
- 12 Entgegen den Ausführungen des Gerichts verfolge der Beschluss 93/731 nicht den Zweck, ein Recht auf „Information“ zu gewähren, sondern ein spezifisches Recht auf Zugang allein zu den bestehenden „Dokumenten“ des Rates, die auch den Mitgliedern des Rates zur Verfügung gestanden hätten und auf deren Grundlage er entschieden habe. Folglich habe das Gericht den Beschluss 93/731 zu Unrecht „unter Berücksichtigung [des Grundsatzes] des Rechts auf Information“ ausgelegt.
  
- 13 Da es schließlich keinen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, nach dem die Bürger ein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu Ratsdokumenten hätten, habe das Gericht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fehlerhaft angewandt. Dieser habe sich in der Aufzählung der Umstände niedergeschlagen, die Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten rechtfertigten (Artikel 4 des Beschlusses 93/731). Diese Aufzählung ermögliche es bei enger Auslegung unter Berücksichtigung des mit diesem Beschluss verfolgten Zweckes, den Zugang zu „Dokumenten“ des Rates vorzusehen, die Beachtung des genannten Grundsatzes voll und ganz zu gewährleisten. Ein Recht auf teilweisen Zugang zu Ratsdokumenten könne dagegen aus diesem Grundsatz nicht abgeleitet werden.
  
- 14 Auch die spanische Regierung ist der Ansicht, dass es beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts keinen „Grundsatz des Rechts auf Information“ gebe, wie er

im angefochtenen Urteil aufgestellt worden sei. Im Übrigen könne der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Rat nicht verpflichten, den teilweisen Zugang zu einem Dokument vorzusehen, dessen Verbreitung eines der Interessen gefährden würde, die durch Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 geschützt seien, nach dem der Rat in einem solchen Fall den Zugang zu dem betreffenden Dokument eindeutig verweigern müsse.

- 15 Die Klägerin beantragt demgegenüber, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Das Königreich Dänemark, das Vereinigte Königreich, die Republik Finnland und das Königreich Schweden schließen sich diesen Anträgen an.
- 16 Nach ihrer Ansicht ist der Beschluss 93/731 im angefochtenen Urteil zutreffend dahin ausgelegt worden, dass der Rat einen teilweisen Zugang zu Dokumenten vorsehen müsse, die Informationen enthielten, die unter die Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 fielen.
- 17 Diese Verpflichtung des Rates folge bereits aus dem Wortlaut des Beschlusses 93/731 wie aus dem damit verfolgten Zweck, einen möglichst umfassenden Zugang der Bürger zu Informationen zu gewährleisten, um den demokratischen Charakter der Gemeinschaftsorgane sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung zu stärken.
- 18 Zum selben Ergebnis führe es, dass das Gemeinschaftsrecht unter Berücksichtigung seiner allgemeinen Grundsätze auszulegen sei, zu denen der Grundsatz des Rechts auf Information gehöre. Somit müsse der Rat zu Dokumenten, die nicht in vollem Umfang verbreitet werden könnten, einen teilweisen Zugang gewähren, um einen möglichst umfassenden Zugang der Bürger zu Informationen sicherzustellen.

- 19 Die Klägerin und die Regierungen Dänemarks, des Vereinigten Königreichs, Finnlands und Schwedens vertreten die Ansicht, die Verpflichtung, einen teilweisen Zugang zu Ratsdokumenten zu gewähren, ergebe sich auch aus dem Grundsatz, dass die Ausnahmen von einer allgemeinen Regel eng auszulegen seien, und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 20 Nach Ansicht der Klägerin sei ein teilweiser Zugang schließlich — falls der Rat ihn nicht bereits nach dem Beschluss 93/731 gewähren müsse — unmittelbar aus dem tragenden Grundsatz des Gemeinschaftsrechts abzuleiten, dass die Unionsbürger einen möglichst umfassenden und vollständigen Zugang zu den im Besitz der Unionsorgane befindlichen Dokumenten erhalten müssten. Der durch den Vertrag von Amsterdam eingefügte Artikel 255 Absatz 1 EG bestätige das Grundrecht der Bürger auf Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der Organe befänden.

### *Würdigung durch den Gerichtshof*

- 21 Wie das Gericht in Randnummer 78 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, verpflichtet zwar der Beschluss 93/731 den Rat nicht ausdrücklich zu der Prüfung, ob ein teilweiser Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann; er schließt aber eine solche Möglichkeit auch nicht ausdrücklich aus.
- 22 Bei seiner Auslegung des Beschlusses 93/731 ist das Gericht in den Randnummern 80 und 81 des angefochtenen Urteils zunächst zu Recht auf die Entstehungsgeschichte dieses Beschlusses eingegangen. So war die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in der Erklärung Nr. 17 „zum Recht auf Zugang zu Informationen“ der Auffassung, dass „die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt“, und empfahl, dass die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegen sollte, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen „der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen“. Diese Verpflichtung wurde beim Europäischen Rat in Kopenhagen am 22. Juni 1993 bestätigt, der den Rat und die Kommission auf-

forderte, „ihre Arbeiten im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen“. Ferner haben der Rat und die Kommission in der Präambel des Verhaltenskodex ausdrücklich auf die Erklärung Nr. 17 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen als Grundlage ihrer Initiative Bezug genommen. Schließlich stellt der Verhaltenskodex den allgemeinen Grundsatz eines „möglichst umfassenden Zugang[s] der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Kommission und des Rates“ auf.

- 23 Aus dem Umfeld, in dem der Beschluss 93/731 erlassen wurde, folgt also bereits, dass die Auffassung des Rates und der spanischen Regierung, dieser Beschluss betreffe nur den Zugang zu „Dokumenten“ als solchen und nicht zu einzelnen darin enthaltenen Informationen, nicht zutrifft.
- 24 Wie das Gericht in Randnummer 82 des angefochtenen Urteils zutreffend angemerkt hat, hat der Gerichtshof in Randnummer 35 seines Urteils Niederlande/Rat die Bedeutung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu den im Besitz der Behörden befindlichen Dokumenten unterstrichen und darauf hingewiesen, dass in der Erklärung Nr. 17 dieses Recht mit dem „demokratischen Charakter der Organe“ verknüpft wird.
- 25 Außer der Gewährleistung des reibungslosen Arbeitens der Dienststellen des Rates im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung (Urteil Niederlande/Rat, Randnr. 37) liegt der Zweck des Beschlusses 93/731 darin, der Öffentlichkeit einen möglichst umfassenden Zugang zu Ratsdokumenten zu eröffnen, so dass jede Ausnahme von diesem Recht eng ausgelegt und angewandt werden muss (so zum 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] das Urteil 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. 27).

- 26 Die vom Rat und der spanischen Regierung vertretene Auslegung würde dazu führen, dass das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Informationen in einem Dokument, die nicht unter eine der Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 fallen, ohne die geringste Rechtfertigung beeinträchtigt würde. Die praktische Wirksamkeit dieses Rechts würde damit beträchtlich geschmälert.
- 27 Entgegen der Auffassung des Rates und der spanischen Regierung hat das Gericht schließlich keinen Rechtsfehler begangen, als es entschieden hat, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Rat auch verpflichte, den teilweisen Zugang zu einem Dokument vorzusehen, das u. a. Informationen enthalte, deren Verbreitung eines der durch Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 geschützten Interessen gefährden würde.
- 28 Dazu hat das Gericht in Randnummer 85 des angefochtenen Urteils zu Recht ausgeführt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verlange, dass Ausnahmen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Zieles angemessene und erforderliche Maß hinausgingen.
- 29 Abgesehen davon, dass nichts vorgetragen worden ist, was es rechtfertigen könnte, dass ein Organ die Informationen in einem Dokument, die nicht unter die Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 fallen, geheim hielte, stünde die Ablehnung eines teilweisen Zugangs offenkundig außer Verhältnis zu dem Zweck, die Vertraulichkeit der von einer dieser Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewährleisten. Wie das Gericht in Randnummer 85 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, könnte das vom Rat mit der Verweigerung des Zugangs zu dem streitigen Bericht verfolgte Ziel auch dadurch erreicht werden, dass der Rat nach einer Prüfung diejenigen Teile dieses Berichts unkenntlich machte, die die internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnten.
- 30 Das Gericht hat den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch insoweit sorgfältig angewandt, als es bei der Würdigung des Vorbringens des Rates, dass die Ver-

pflichtung zur Gewährleistung eines teilweisen Zugangs zu den in seinem Besitz befindlichen Dokumenten einen übermäßigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde, in Randnummer 86 des angefochtenen Urteils die Möglichkeit vorbehalten hat, in besonderen Fällen die Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu schützen.

31 Nach alledem hat das Gericht zu Recht in Randnummer 87 des angefochtenen Urteils entschieden, dass der Rat nach Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 prüfen muss, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht von den Ausnahmen gedeckten Informationen zu gewähren ist, und die streitige Entscheidung für nichtig erklärt, nachdem es festgestellt hat, dass der Rat dies nicht geprüft hat, weil nach seiner Ansicht der Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten nur für die Dokumente als solche und nicht für die darin enthaltenen Informationen gilt. Daher kann dahinstehen, ob sich das Gericht, wie vom Rat und der spanischen Regierung geltend gemacht wird, zu Unrecht auf das Bestehen eines „Grundsatzes des Rechts auf Information“ gestützt hat.

32 Folglich ist das Rechtsmittel zurückzuweisen.

### Kosten

33 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin die Verurteilung des Rates beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Das Königreich Spanien, das Königreich Dänemark, das Vereinigte Königreich, die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

## DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Königreich Spanien, das Königreich Dänemark, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Republik Finnland und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.

|                    |                 |            |        |
|--------------------|-----------------|------------|--------|
| Rodríguez Iglesias | Jann            | Macken     |        |
| Colneric           | von Bahr        | Gulmann    | Edward |
| La Pergola         | Puissochet      | Wathelet   |        |
| Skouris            | Cunha Rodrigues | Timmermans |        |

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Dezember 2001.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias