

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER
vom 10. Juli 2003¹

1. Das vorliegende Rechtsmittel ist von Herrn Olli Mattila gegen das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Fünfte Kammer) vom 12. Juli 2001² eingelegt worden, das seine Klage gegen die Entscheidungen der Kommission und des Rates vom 5. und vom 12. Juli 1999 abgewiesen hat, mit denen ihm der Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert wurde³.

2. In dieser Rechtssache beanstandet Herr Mattila insbesondere, dass das Gericht sein Recht auf teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten, wie es in der Rechtsprechung anerkannt worden sei, nicht beachtet habe.

I — Der rechtliche Rahmen

3. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane wurde immer stärker anerkannt.

4. Zunächst wurde dieses Recht in politischen Erklärungen bekräftigt. Die erste ist die Erklärung Nr. 17 zum Recht auf Zugang zu Informationen⁴, die der Schlussakte des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Europäische Union beigelegt ist. Darin heißt es, dass „die Transparenz des Beschlussverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt“. Dieser Erklärung folgten mehrere andere Erklärungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei den Tagungen des Europäischen Rates 1992 und 1993, nach denen die Gemeinschaft transparenter sein müsse⁵ und die Bürger „möglichst umfassenden Zugang zu Informationen“ haben müssten⁶.

5. Am 6. Dezember 1993 verabschiedeten der Rat und die Kommission einen Verhaltenskodex⁷ für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten. Dieser Verhaltenskodex legt die Grund-

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Rechtssache T-204/99, Mattila/Rat und Kommission, Slg. 2001, II-2265, im Folgenden: angefochtenes Urteil.

3 — Im Folgenden: angefochtene Entscheidungen.

4 — ABl. C 191, S. 95, 101.

5 — Europäischer Rat von Birmingham (Bull. EG 10-1992, S. 9) und von Edinburgh (Bull. EG 12-1992, S. 7).

6 — Europäischer Rat von Kopenhagen (Bull. EG 6-1993, S. 16, Punkt I.22).

7 — ABl. L 340, S. 41, im Folgenden: Verhaltenskodex.

sätze fest, die diese Gemeinschaftsorgane anwenden müssen, um den Zugang zu den ihnen vorliegenden Dokumenten zu gewährleisten. Er stellt den allgemeinen Grundsatz auf, dass die Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten dieser Organe erhält.

6. Er sieht auch Ausnahmen von diesem Recht auf Zugang vor. Nach dem Verhaltenskodex verweigern die „Organe ... 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) ...“.

7. Um die Anwendung dieses Verhaltenskodex sicherzustellen, erließen der Rat und die Kommission die Beschlüsse 93/731/EG⁸ und 94/90/EGKS, EG, Euratom⁹.

8. Die Vorschriften der Beschlüsse 93/731 und 94/90 sind im Wesentlichen gleich. Hinsichtlich der Behandlung des Antrags auf Zugang zu einem Dokument sehen sie vor, dass dem Antragsteller innerhalb einer Frist von einem Monat mitgeteilt werden muss, ob seinem Antrag stattgegeben wird oder ob das Gemeinschaftsorgan die Absicht hat, ihn abzulehnen. Im letzteren Fall

kann der Antragsteller binnen eines Monats einen Zweitantrag einreichen. Das Organ kann wiederum innerhalb einer Frist von einem Monat über diesen Zweitantrag entscheiden. Wenn das Organ den Zugang zu den Dokumenten verweigert, muss es dem Antragsteller seine Entscheidung so bald wie möglich schriftlich mitteilen. Seine Entscheidung ist ordnungsgemäß zu begründen und muss auf die zulässigen Rechtsmittel hinweisen.

9. Als Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten übernimmt der Beschluss 93/731 in Artikel 4 Absatz 1 die im Verhaltenskodex vorgesehenen Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses. Der Beschluss 94/90 wiederum sieht in Artikel 1 vor, dass der Verhaltenskodex angenommen und dem Beschluss beigelegt wird.

10. Im Urteil vom 19. Juli 1999 in der Rechtssache T-14/98¹⁰ hat das Gericht entschieden, Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 93/731 sei so auszulegen, dass der Rat prüfen müsse, ob ein teilweiser Zugang zu den unter eine Ausnahme im Sinne dieser Bestimmung fallenden Dokumenten zu gewähren sei, d. h. ein Zugang, der auf einzelne in dem Dokument enthaltene, selbst nicht von dieser Ausnahme gedeckte Informationen beschränkt sei¹¹. Es war der Ansicht, dass die Entscheidung über die Ablehnung des Zugangs zu den fraglichen

8 — Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. L 340, S. 43).

9 — Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (ABl. L 46, S. 58).

10 — Hautala/Rat, Slg. 1999, II-2489.

11 — Randnr. 87.

Dokumenten mit einem Rechtsfehler behaftet und daher für nichtig zu erklären sei, weil das betroffene Organ dies nicht geprüft habe, da es der Auffassung gewesen sei, dass das Recht auf Zugang nur für die Dokumente als solche und nicht für einzelne in ihnen enthaltene Informationen gelte. Diese Auslegung ist vom Gerichtshof im Urteil vom 6. Dezember 2001, Rat/Hautala, ausdrücklich bestätigt worden¹².

II — Der Sachverhalt

11. Im März 1999 beantragte Herr Mattila Zugang zu fünf Dokumenten der Kommission und sechs Dokumenten des Rates. Diese Dokumente betreffen die Beziehungen der Europäischen Union zur Russischen Föderation und der Ukraine sowie die mit den Vereinigten Staaten von Amerika zu führenden Verhandlungen über die Beziehungen zur Ukraine. Soweit der Rat und die Kommission die Dokumente teilweise gemeinsam erstellt hatten, koordinierten diese beiden Organe ihre Antworten auf diese Anträge.

12. Mit Schreiben vom 19. April 1999 gab der Rat dem Antrag des Klägers für eines der betreffenden Dokumente statt und lehnte ihn für die übrigen fünf ab. Mit Schreiben gleichen Datums lehnte es die Kommission ab, den beantragten Zugang zu den fünf ihr vorliegenden Dokumenten zu gewähren. Die beiden Organe stützten ihre Ablehnung auf den Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen.

13. Mit Schreiben vom 30. April 1999 stellte der Kläger bei beiden Organen einen Zweitantrag. Die Kommission und der Rat bestätigten ihre Ablehnung mit den angefochtenen Entscheidungen mit der Begründung, dass die fraglichen Dokumente (abgesehen von einem von der Kommission erbetenen Dokument, das nicht habe identifiziert werden können) von der verbindlichen Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses im Bereich der internationalen Beziehungen gedeckt seien.

14. Am 23. September 1999 erhob Herr Mattila bei dem Gericht Klage gegen die angefochtenen Entscheidungen.

III — Das angefochtene Urteil

15. Das Gericht beschreibt die vom Kläger geltend gemachten Klagegründe wie folgt:

„28 Der Kläger führt in seiner Klageschrift im Wesentlichen fünf Klagegründe an. Der erste betrifft einen offensichtlichen Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen. Der zweite wird auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gestützt, da ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten weder in Betracht gezogen noch gewährt worden sei. Der dritte bezieht sich auf einen

12 — Rechtssache C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565, Randnrn. 27 und 31.

Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen sei. Der vierte betrifft eine Verletzung der Begründungspflicht und der fünfte eine Verkennung des besonderen Interesses des Klägers am Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten.

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

- die angefochtenen Entscheidungen verstießen gegen den ‚Grundsatz der selbständigen Beurteilung‘ durch den Rat und durch die Kommission ...;
- die angefochtenen Entscheidungen seien ermessensfehlerhaft ...

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

16. Das Gericht hat die Klagegründe, mit denen ein Verstoß gegen den „Grundsatz der selbständigen Beurteilung“, ein Ermessensmissbrauch und die Nichtbeachtung der den Gemeinschaftsorganen obliegenden Pflicht zur Zusammenarbeit gerügt worden sind, als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen. Es hat entschieden, dass diese Klagegründe weder unmittelbar noch implizit in der Klageschrift geltend gemacht worden seien und dass sie keinen engen Zusammenhang zu den anderen in der Klageschrift genannten Klagegründen aufwiesen. Sie stellten daher neue Angriffsmittel dar. Außerdem hat das Gericht ausgeführt, dass weder vorgetragen noch nachgewiesen worden sei, dass diese Angriffsmittel auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt würden, die erst während des Verfahrens zutage getreten seien.

17. Zur Begründetheit hat das Gericht den ersten und den zweiten Klagegrund gemeinsam geprüft, nämlich den offensichtlichen Beurteilungsfehler bei der Auslegung der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen und den Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ein teilweiser Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten weder gewährt noch auch nur in Betracht gezogen worden sei.

18. Zum ersten Klagegrund hat das Gericht ausgeführt, es sei im vorliegenden Fall unstrittig, dass die streitigen Dokumente Informationen über den Standpunkt der Europäischen Union im Rahmen ihrer Beziehungen zu Russland und der Ukraine sowie in den mit den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Ukraine zu führenden Verhandlungen enthielten. Somit seien die Dokumente, zu denen Zugang beantragt werde, in einem Kontext internationaler Verhandlungen erstellt worden, in dem das

Interesse der Europäischen Union in Bezug auf ihre Beziehungen zu Drittstaaten, insbesondere zu Russland, der Ukraine und den Vereinigten Staaten, berührt sei.

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

19. Das Gericht hat daraus geschlossen, die beklagten Gemeinschaftsorgane hätten keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler dadurch begangen, dass sie davon ausgegangen seien, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente geeignet sei, das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen zu beeinträchtigen.

...

20. Zum zweiten Klagegrund hat das Gericht in Randnummer 74 des angefochtenen Urteils festgestellt, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hätten, dass sie keinen teilweisen Zugang zu den Dokumenten gewährt hätten. Diese Beurteilung hat das Gericht wie folgt begründet:

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

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

69 Auch wenn der Rat und die Kommission nach dem Urteil Hautala/Rat prüfen müssen, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht unter die Ausnahme fallenden Informationen zu gewähren ist, ist zu berücksichtigen, dass nach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung das Gebot der teilweisen Zugangsgewährung nicht zu einem im Verhältnis zum Interesse des Antragstellers am Erhalt dieser Informationen unangemessenen Verwaltungsaufwand

führen darf. Aus dieser Sicht sind der Rat und die Kommission jedenfalls berechtigt, dann keinen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn sich aus der Prüfung der fraglichen Dokumente ergibt, dass der teilweise Zugang sinnlos wäre, weil die Teile dieser Dokumente im Fall ihrer Zugänglichmachung für den Antragsteller völlig wertlos wären.

Umständen des vorliegenden Falles keinen Einfluss auf das Ergebnis der von den beiden Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Beurteilung (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 5. Juni 1996 in der Rechtssache T-75/95, Günzler Aluminium/Kommission, Slg. 1996, II-497, Randnr. 55, und vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache T-106/95, FFSA u. a./Kommission, Slg. 1997, II-229, Randnr. 199).

- 70 Der Rat und die Kommission haben im Rahmen dieses Verfahrens vorgetragen, dass ein teilweiser Zugang im vorliegenden Fall nicht möglich sei, weil die Teile der Dokumente, zu denen Zugang hätte gewährt werden können, so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos gewesen wären. In der mündlichen Verhandlung hat der Rat allgemein dargelegt, dass die in Rede stehenden Dokumente nicht ohne Mühe auseinander genommen werden könnten und dass sie keine leicht abtrennbaren Teile umfassten.
- 71 Die beklagten Gemeinschaftsorgane bestreiten somit nicht, dass sie die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, nicht in Erwägung gezogen haben. Angesichts der Erklärungen der beklagten Gemeinschaftsorgane und unter Berücksichtigung der Natur der streitigen Dokumente ist jedoch davon auszugehen, dass eine solche Prüfung auf keinen Fall zur Gewährung eines teilweisen Zugangs hätte führen können. Die Tatsache, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, nicht geprüft haben, hatte somit unter den besonderen
- 72 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass, wie bereits oben festgestellt wurde, die streitigen Dokumente im Kontext von Verhandlungen erstellt wurden und Informationen über den Standpunkt der Europäischen Union im Rahmen ihrer Beziehungen zu Russland und zu der Ukraine sowie in den mit den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Ukraine zu führenden Verhandlungen enthalten. ...
- 73 Zweitens wird das Vorbringen des Rates, die Dokumente könnten nicht ohne Mühe auseinander genommen werden und umfassten keine leicht abtrennbaren Teile, durch nichts widerlegt. ...“
21. Danach hat das Gericht den dritten und den vierten Klagegrund als unbegründet zurückgewiesen, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz, dass ein Antrag auf Zugang hinsichtlich jedes einzelnen Dokuments zu prüfen sei, und ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gerügt worden waren.

22. Schließlich hat das Gericht festgestellt, der fünfte Klagegrund, der sich gegen eine Verkenntung des besonderen Interesses des Klägers am Zugang zu den Dokumenten richtete, sei ohne jeden Belang. Es hat darauf hingewiesen, dass jedermann Einsicht in ein Rats- oder Kommissionsdokument beantragen könne, ohne seinen Antrag begründen zu müssen, und dass eine Interessenabwägung nur stattfinde, wenn die Gemeinschaftsorgane einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten prüften, die ihre Beratungen betreffen; dies sei hier nicht der Fall gewesen.

umfassend entscheidet oder über ihn hinausgeht. Daher ist der Gerichtshof der Ansicht, dass implizite Anträge zulässig sind, soweit sie leicht erkennbar sind¹³.

24. Im vorliegenden Fall ist der Rechtsmittelschrift ausdrücklich zu entnehmen, dass die Aufhebung des angefochtenen Urteils beantragt wird. Außerdem ergibt sich klar aus den Hinweisen auf Seite 2 der genannten Rechtsmittelschrift, dass Herr Mattila beim Gerichtshof folgende Anträge stellt:

IV — Das Rechtsmittel

A — Einführende Bemerkungen

23. Der Schriftsatz, mit dem Herr Mattila das Rechtsmittel eingelegt hat, enthält keine förmlichen Anträge, obwohl die Rechtsmittelschrift nach Artikel 112 § 1 Buchstabe d der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Anträge des Rechtsmittelführers enthalten muss. Jedoch legt die Rechtsprechung des Gerichtshofes der formalen Beachtung dieses Erfordernisses weniger Bedeutung bei als dessen Zweck, der darin besteht, den Gegenstand des Antrags zu kennzeichnen, um zu vermeiden, dass der Gerichtshof über den Antrag nicht

„1. die in der vorliegenden Klage streitige Entscheidung des Rates und der Kommission für nichtig zu erklären;

2. den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt noch einmal zu überdenken und ihm Zugang zu den in seinen Anträgen aufgeführten Dokumenten zu gewähren;

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

13 — Siehe Urteile vom 10. Dezember 1957 in der Rechtssache 8/56 (ALMA/Hohe Behörde, Slg. 1957, 191, 202) und vom 1. Juli 1964 in der Rechtssache 80/63 (Degreel/Kommission, Slg. 1964, 839, 870 f.). Siehe auch Beschluss vom 7. Februar 1994 in der Rechtssache C-388/93 (PIA HiFi/Kommission, Slg. 1994, I-387, Randnr. 10).

4. dem Rat und der Kommission gesamt-schuldnerisch die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen“.
25. Diesen Umständen ist zu entnehmen, dass die Rechtsmittelschrift den formalen Erfordernissen von Artikel 112 § 1 Buchstabe d der Verfahrensordnung genügt.
26. Zur Begründung seines Rechtsmittels macht Herr Mattila geltend, das Gericht habe das Gemeinschaftsrecht und insbesondere die Beschlüsse 93/731 und 94/90 falsch angewandt. Er bringt folgende acht Rechtsmittelgründe vor:
1. offensichtlicher Beurteilungsfehler hinsichtlich der Ausnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen,
 2. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten weder gewährt noch auch nur in Betracht gezogen worden ist,
 3. Verstoß gegen den Grundsatz, dass Anträge auf Zugang zu Dokumenten für jedes einzelne Dokument getrennt zu prüfen sind,
 4. Nichtbeachtung der Begründungspflicht,
 5. Nichtbeachtung des Grundsatzes der Objektivität und des Gleichheitsgrundsatzes bei der Beurteilung des Interesses des Antragstellers am Zugang zu den Dokumenten,
 6. Nichtbeachtung der Pflicht zu unabhängiger erneuter Prüfung,
 7. Ermessensmissbrauch,
 8. Nichtbeachtung der Pflicht zur Zusammenarbeit.
27. Der Rat macht geltend, das Rechtsmittel sei offensichtlich unzulässig, soweit der Rechtsmittelführer beim Gerichtshof beantrage, den Gemeinschaftsorganen eine Weisung zu erteilen oder sich an ihre Stelle zu setzen. Im Übrigen überlässt es der Rat dem Gerichtshof zu beurteilen, ob das Rechtsmittel den Erfordernissen der Rechtsprechung genügt, nach der ein Rechtsmittel nicht auf eine bloße erneute Prüfung der beim Gericht eingereichten Klage gerichtet sein darf. Im vorliegenden Fall beschränke sich der Rechtsmittelführer im Wesentlichen darauf, die vor dem Gericht geltend gemachten Argumente zu wiederholen.

28. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Rechtsmittel offensichtlich und insgesamt unzulässig sei, weil es auf eine erneute Prüfung der Klage gerichtet sei. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass der zweite und der dritte Antrag offensichtlich unzulässig seien.

B — Zur Zulässigkeit

1. Zur Zulässigkeit des zweiten und dritten Antrags¹⁴

29. Herr Mattila beantragt beim Gerichtshof mit seinem zweiten Antrag, den Rat und die Kommission aufzufordern, ihren Standpunkt noch einmal zu überdenken und ihm Zugang zu den in seinem Antrag aufgeführten Dokumenten zu gewähren, und mit seinem dritten Antrag, ihm wenigstens teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten nach Schwärzung der Passagen zu gewähren, die als geeignet angesehen werden, die internationalen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu belasten.

30. Ich teile die Ansicht der Gemeinschaftsorgane betreffend die Unzulässigkeit dieser Anträge. Nach Artikel 233 EG hat nämlich das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt oder dessen Untätigkeit als vertragswidrig erklärt worden ist, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. In ständiger Rechtsprechung haben der Ge-

richtshof und das Gericht aus dieser Bestimmung abgeleitet, dass sie im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 230 EG nicht befugt seien, sich an die Stelle der Gemeinschaftsorgane zu setzen und die Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Urteile in der Urteilsformel genau anzugeben oder diesen Organen Weisungen zu erteilen¹⁵. Diese Beschränkung gilt für den Gerichtshof unter den gleichen Voraussetzungen im Rechtsmittelverfahren¹⁶. Sie gilt auch im Rahmen der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane im Bereich des Zugangs zu Dokumenten¹⁷.

31. Der zweite und der dritte Antrag des Rechtsmittelführers sind daher unzulässig.

2. Zur Zulässigkeit der Rechtsmittelgründe

32. Im Gegensatz zur Kommission bin ich der Ansicht, dass das vorliegende Rechts-

15 — Siehe Urteile vom 24. Juli 1986 in der Rechtssache 53/85 (AKZO Chemie/Kommission, Slg. 1986, I-1965, Randnr. 23), vom 25. Mai 1993 in der Rechtssache C-199/91 (Sart-Tilman/Kommission, Slg. 1993, I-2667, Randnr. 17), vom 15. September 1998 in den Rechtssachen T-374/94, T-375/94, T-384/94 und T-388/94 (European Night Services u. a./Kommission, Slg. 1998, II-3141, Randnr. 53) und vom 14. Mai 2002 in der Rechtssache T-126/99 (Graphischer Maschinenbau/Kommission, Slg. 2002, II-2427, Randnr. 17).

16 — Vgl. Urteil vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-5/93 P (DSM/Kommission, Slg. 1999, I-4695, Randnr. 36).

17 — Siehe Beschluss vom 27. Oktober 1999 in der Rechtssache T-106/99 (Meyer/Kommission, Slg. 1999, II-3273, Randnr. 21).

14 — Siehe oben, Nr. 24.

mittel den Erfordernissen der Rechtsprechung zur Zulässigkeit teilweise genügt, so dass es nicht für offensichtlich und insgesamt unzulässig erklärt werden kann. Diese Erfordernisse haben folgenden Inhalt.

33. Sie ergeben sich aus dem Grundsatz, nach dem das Rechtsmittel den Zweck hat, die Art und Weise, in der das Gericht über die im ersten Rechtszug erhobene Klage entschieden hat, zu beanstanden, und nicht zu einer bloßen erneuten Prüfung dieser Klage zu führen, die nach Artikel 49 des EG-Satzung des Gerichtshofes nicht in dessen Zuständigkeit fällt. Außerdem folgt nach ständiger Rechtsprechung aus den Artikeln 225 EG, 51 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes und 112 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss¹⁸. Ein Rechtsmittel, das nur die bereits vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe oder Argumente einschließlich derjenigen wiederholt oder wörtlich wiedergibt, die auf ein ausdrücklich vom Gericht zurückgewiesenes Sachenvorbringen gestützt waren, genügt nicht den Begründungserfordernissen, die sich aus den genannten Bestimmungen ergeben¹⁹.

34. Jedoch können im ersten Rechtszug geprüfte Rechtsfragen im Rechtsmittelverfahren erneut aufgeworfen werden, wenn der Rechtsmittelführer die Auslegung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch das Gericht beanstandet²⁰. Könnte nämlich ein Rechtsmittelführer sein Rechtsmittel nicht in dieser Weise auf bereits vor dem Gericht geltend gemachte Klagegründe und Argumente stützen, so würde dies dem Rechtsmittelverfahren einen Teil seiner Bedeutung nehmen²¹.

35. Im vorliegenden Fall ist die Formulierung der Rechtsmittelschrift ungeschickt, weil der Rechtsmittelführer darin darauf hinweist, dass er „die vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe insgesamt wieder aufnimmt“ und dass „diese Klagegründe ... nicht erneut ausgeführt werden“²². Was die Rechtsmittelgründe 6 bis 8 betrifft, die das Gericht für unzulässig hält, steht außerdem fest, dass sich der Rechtsmittelführer darauf beschränkt zu behaupten, dass sie eine Weiterentwicklung und Bekräftigung der in der ursprünglichen Klageschrift entwickelten Klagegründe seien und eine enge Verbindung zu den Letzgenannten aufwiesen, ohne diese Behauptungen irgendwie zu begründen. Dasselbe gilt für die Rechtsmittelgründe 3 und 4, hinsichtlich deren der Rechtsmittelführer die Beurteilung des Gerichts ablehnt, ohne irgendeinen Grund für seine Beanstandung vorzutragen.

18 — Siehe insbesondere Urteile vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P (Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 2000, I-5291, Randnr. 34) und vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-248/99 P (Frankreich/Monsanto und Kommission, Slg. 2002, I-1, Randnr. 68).

19 — Siehe insbesondere Beschluss vom 25. März 1998 in der Rechtssache C-174/97 P (FFSA u. a./Kommission, Slg. 1998, I-1303, Randnr. 24).

20 — Siehe Urteil vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-210/98 P (Salzgitter/Kommission, Slg. 2000, I-5843, Randnr. 43).

21 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-41/00 P (Interporc/Kommission, Slg. 2003, I-2125, Randnr. 17, und die zitierte Rechtsprechung).

22 — Seite 2.

36. Die sorgfältige Prüfung des Rechtsmittels zeigt jedoch, dass der Rechtsmittelführer im Rahmen des ersten, zweiten und fünften Rechtsmittelgrundes die vom Gericht vorgenommene Beurteilung von Rechtsfragen beanstandet hat und dass die Rechtsmittelschrift die beanstandeten Punkte des angefochtenen Urteils sowie die Argumente, auf die sich der Aufhebungsantrag stützt, genau bezeichnet.

37. Außerdem beanstandet der Rechtsmittelführer im Rahmen des ersten Rechtsmittelgrundes das in Randnummer 65 des angefochtenen Urteils ausgeführte Ergebnis, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane keinen offensichtlichen Fehler begangen hätten, dass sie davon ausgegangen seien, dass die Verbreitung der streitigen Dokumente geeignet sei, das öffentliche Interesse im Bereich der internationalen Beziehungen zu beeinträchtigen. Er stützt seine Argumentation auf einen Vergleich der streitigen Dokumente mit den in der zitierten Rechtssache Rat/Hautala in Rede stehenden Dokumenten.

38. Im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes beanstandet der Rechtsmittelführer das Ergebnis des Gerichts in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils, wonach die Tatsache, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, nicht geprüft haben, unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles keinen Einfluss auf das Ergebnis ihrer Beurteilung gehabt hat. Er macht auch geltend, dass der in Randnummer 70 des angefochtenen Urteils ausgeführte Grund, wonach die Teile der Dokumente, zu denen ein teilweiser Zugang hätte gewährt werden können, so wenig Informationen enthielten, dass sie für ihn

völlig wertlos gewesen wären, im Hinblick auf das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten rechtsfehlerhaft sei, so wie ich es in meinen Schlussanträgen in der zitierten Rechtssache Rat/Hautala dargelegt habe. Er macht außerdem geltend, das Gericht habe in Randnummer 73 des angefochtenen Urteils die Beweiserfordernisse im Bereich des Zugangs zu Dokumenten hinsichtlich der Frage verkannt, ob Teile der Dokumente leicht abgetrennt werden könnten oder nicht.

39. Schließlich wird im Rahmen des fünften Rechtsmittelgrundes geltend gemacht, das Gericht habe durch die Annahme, der Kläger habe wegen seines besonderen Interesses Zugang zu den Dokumenten beantragt, einen Rechtsfehler begangen. Nach Ansicht des Rechtsmittelführers ist es im Hinblick auf das zitierte Urteil Hautala/Rat unerheblich, ob es sich um den Antrag eines Mitglieds des Europäischen Parlaments oder einer Person handelt, gegen die in Finnland eine ungünstige Gerichtsentscheidung ergangen ist. Die besonderen Gründe für einen Antrag könnten diesen nur unterstützen, nicht aber schwächen. Er beruft sich auf die Gleichheit der Unionsbürger.

40. Im Licht dieser Feststellungen halte ich den ersten, den zweiten und den fünften Rechtsmittelgrund für zulässig.

C — Zur Begründetheit

41. Zunächst prüfe ich den zweiten Rechtsmittelgrund. Darin beanstandet der Rechts-

mittelführer im Wesentlichen, das Gericht habe sein Recht auf teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten nicht beachtet, da es die angefochtenen Entscheidungen nicht für nichtig erklärt habe, obwohl die Kommission und der Rat die Möglichkeit nicht untersucht hätten, ihm einen solchen Zugang zu gewähren.

1. Zur Verletzung des Rechts auf teilweisen Zugang

a) Argumente der Beteiligten

42. Zur Begründung dieses Rechtsmittlungsgrundes macht der Rechtsmittelführer zwei Rügen geltend. Erstens beanstandet er das Ergebnis des Gerichts, wonach die Tatsache, dass die beklagten Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, nicht geprüft hätten, angesichts ihrer Erläuterungen und der Natur der streitigen Dokumente keinen Einfluss auf das Ergebnis ihrer Beurteilung gehabt habe. Zweitens beanstandet er, dass das Gericht es zugelassen habe, die Ablehnung des teilweisen Zugangs damit zu rechtfertigen, dass die Teile der Dokumente, zu denen Zugang hätte gewährt werden können „so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos gewesen wären“, und dass „die ... Dokumente nicht ohne Mühe auseinander genommen werden könnten und dass sie keine leicht abtrennbaren Teile umfassten“.

43. Der Rat macht geltend, dass es, auch wenn im Allgemeinen der Antragsteller beurteilen müsse, ob die ihm übermittelten Passagen für ihn nützlich seien, objektive Anhaltspunkte dafür geben könne, dass die teilweise Übermittlung eines Dokuments dem Antragsteller offensichtlich keine weiteren Informationen als die ihm schon bekannten geben könne. Im vorliegenden Fall hätte sich die Information auf Daten, Überschriften und Gegenstände der Dokumente beschränkt, die Herr Mattila infolge der Antwort des Rates auf seinen Antrag bereits gekannt habe. Im Übrigen habe Herr Mattila in den Nummern 22 und 23 seiner Erwiderung vor dem Gericht erklärt, er habe eine „gewisse Kenntnis“ von den beantragten Dokumenten aufgrund seiner Tätigkeit im finnischen Außenministerium und aufgrund seiner Teilnahme an der Gruppe des Rates für Russland und Osteuropa; auch habe er eine einigermaßen detaillierte Beschreibung ihres Inhalts gegeben. Es sei daher absurd und widerspreche den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung und der Verhältnismäßigkeit, angepasste Versionen der Dokumente zu verbreiten, die fast ausschließlich aus weißen Seiten bestünden.

44. Nach Ansicht des Rates sind meine Schlussanträge in der Rechtssache Rat/Hautala im vorliegenden Fall nicht relevant, weil sie die allgemeine Frage eines teilweisen Zugangs zu Dokumenten betreffen, während das Gericht im angefochtenen Urteil nur die Frage anspreche, ob die Tatsache, dass die Gemeinschaftsorgane nicht die Gewährung eines teilweisen Zugangs in Betracht gezogen hätten, Einfluss auf die Ablehnung des vollen Zugangs gehabt habe. Angesichts der Informationen über den Inhalt der streitigen Dokumente, die dem Gericht vorgelegen hätten, sei es nicht gerechtfertigt, das Gericht insoweit zu rügen.

45. Schließlich stelle das angefochtene Urteil nicht das Urteil Hautala/Rat in Frage, wonach der Rat prüfen müsse, ob ein teilweiser Zugang zu den nicht von einer Ausnahme gedeckten Informationen zu gewähren sei. Im Einklang mit der Rechtsprechung habe sich das Gericht darauf beschränkt zu prüfen, ob der Rechtsfehler Einfluss auf das Ergebnis der Prüfung durch das betroffene Gemeinschaftsorgan gehabt habe. Das Gericht habe zu Recht angenommen, dass dies nicht so sei und dass die angefochtenen Entscheidungen aufrechterhalten werden müssten.

46. Nach Ansicht der Kommission hat das Gericht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht falsch beurteilt. Es habe ausdrücklich das Argument des Klägers anerkannt, dass die Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit hätten prüfen müssen, ihm zumindest teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren. Es habe die Beurteilung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie zum Schutz der Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung aus dem Urteil Hautala/Rat bestätigt und angewandt.

b) Beurteilung

i) Zur ersten Rüge

47. Es steht fest, dass die Kommission und der Rat bei Erlass der angefochtenen

Entscheidungen nicht die Möglichkeit geprüft haben, einen teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, weil sie der Ansicht waren, dass der Verhaltenskodex und die Beschlüsse 94/90 und 93/731 sie dazu nicht verpflichteten. Diese Gemeinschaftsorgane bestreiten im Rahmen dieses Rechtsmittelverfahrens auch nicht, dass ihre Auslegung nach der Interpretation des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, die das Gericht im Urteil Hautala/Rat vorgenommen und die der Gerichtshof bestätigt hat, fehlerhaft war, so dass sie eine solche Prüfung hätten durchführen müssen. Wie das Gericht zu Recht in Randnummer 67 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, hat das Urteil Hautala/Rat, auch wenn es bei Erlass der angefochtenen Entscheidungen noch nicht ergangen war, ein bereits vorher bestehendes Recht klargestellt, nämlich das Recht auf Zugang zu den Dokumenten im Besitz des Rates und der Kommission, das im Verhaltenskodex vorgesehen ist, zu dessen Anwendung die beiden Gemeinschaftsorgane die Beschlüsse 93/731 und 94/90 erlassen haben.

48. Daraus folgt, dass die angefochtenen Entscheidungen mit einem Rechtsfehler behaftet sind.

49. Im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens stellt sich die Frage, ob das Gericht entscheiden durfte, dass dieser Rechtsfehler „[a]ngesichts der Erklärungen der beklagten Gemeinschaftsorgane“ im Laufe des gerichtlichen Verfahrens und „unter Berücksichtigung der Natur der streitigen Dokumente“ keine Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidungen rechtfertige, weil er keinen Einfluss auf das Ergebnis der Beurteilung durch die Gemeinschaftsorgane gehabt habe.

50. Im Gegensatz zu den beklagten Gemeinschaftsorganen bin ich der Auffassung, dass die Beurteilung durch das Gericht aus folgenden Gründen nicht gebilligt werden kann.

51. Zunächst konnte sich das Gericht meiner Ansicht nach nicht auf die Erläuterungen der Kommission und des Rates während des gerichtlichen Verfahrens stützen, die beweisen sollten, dass ein teilweiser Zugang im vorliegenden Fall nicht möglich gewesen wäre, während diese Organe die Möglichkeit eines solchen Zugangs in den angefochtenen Entscheidungen nicht geprüft hatten.

52. Nach ständiger Rechtsprechung ist nämlich die Rechtmäßigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seines Erlasses zu beurteilen²³. Dieser Grundsatz verbietet es dem Gericht, Umstände zu berücksichtigen, die nach Erlass des Rechtsakts eingetreten sind. Ebenso wie dieser Grundsatz es ausschließt, dass ein Kläger die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts bestreitet, indem er sich auf die Sach- und Rechtslage nach dessen Erlass beruft²⁴, verhindert er, dass die Rechtswidrigkeit dieses Rechtsakts nachträglich durch ihren Urheber beseitigt oder geheilt wird.

23 — Siehe Urteile vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 7) und vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-449/98 P (IECC/Kommission, Slg. 2001, I-3875, Randnr. 87).

24 — Vgl. z. B. Urteile vom 6. Juli 1983 in der Rechtssache 225/81 (Geist/Kommission, Slg. 1983, 2217, Randnr. 25) und vom 19. September 2000 in der Rechtssache T-252/97 (Dürbeck/Kommission, Slg. 2000, II-3031, Randnr. 97, und die zitierte Rechtsprechung).

53. Insoweit soll dieser Grundsatz gewährleistet sein, dass die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft ist. Er soll bewirken, dass die Gemeinschaftsorgane ihre Befugnisse rechtmäßig ausüben, indem er sicherstellt, dass die Sanktion für die Rechtswidrigkeit eines beanstandeten Rechtsakts in seiner Nichtigkeit besteht. Also muss eine Entscheidung wegen des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit in Bezug auf den Zeitpunkt beurteilt werden, in dem sie getroffen wurde.

54. Zwar hat die Rechtsprechung unter sehr engen Voraussetzungen eingeräumt, dass von diesem Grundsatz bei einem Form- oder Verfahrensfehler abgewichen werden kann und dass Fehler, die die formelle Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts betreffen, während des gerichtlichen Verfahrens geheilt werden können²⁵. Die

25 — Im Rechtsschutz im öffentlichen Dienst hat der Gerichtshof eingeräumt, dass Erläuterungen, die im Laufe des Verfahrens gegeben werden, in außergewöhnlichen Fällen die Rüge der unzureichenden Begründung gegenstandslos machen können, so dass sie die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung nicht mehr rechtfertigt (Urteil vom 8. März 1988 in den Rechtssachen 64/86, 71/86, 72/86, 73/86 und 78/86, Sergio u. a./Kommission, Slg. 1988, 1399, Randnr. 52, und die zitierte Rechtsprechung). Es ist auch entschieden worden, dass eine Begründung, für die sich in der angefochtenen Handlung ein Ansatzpunkt findet, während des Verfahrens weitergeführt und klargestellt werden kann (Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache T-16/91 RV, Rendo u. a./Kommission, Slg. 1996, II-1827, Randnr. 55). In diesem letztgenannten Fall handelt es sich jedoch nicht mehr um eine Heilung im engeren Sinn, d. h. um die Korrektur einer vorher bestehenden Rechtswidrigkeit, da der Rechtsakt schon von Anfang an eine Artikel 253 EG entsprechende Begründung enthielt. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör hat der Gerichtshof im Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76 (Hoffmann-La Roche/Kommission, Slg. 1979, 461, Randnr. 15) entschieden, dass Unregelmäßigkeiten nicht notwendig die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung zur Folge haben, wenn sie während des Verfahrens vor dem Gerichtshof geheilt worden sind, „es sei denn, der Anspruch auf rechtliches Gehör bleibe trotz der späten Heilung verletzt“. Jedoch ist diese Entscheidung ein Einzelfall geblieben, und eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann grundsätzlich nicht in einem späteren Stadium geheilt werden (Urteil vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-51/92 P, Hercules Chemicals/Kommission, Slg. 1999, I-4235, Randnr. 78). Der Gerichtshof prüft zwar anhand der besonderen Umstände jedes einzelnen Falles, ob das Verfahren bei Fehlen der Unregelmäßigkeit zu einem anderen Ergebnis hätte führen können (a. a. O., Randnr. 82). Jedoch lässt der Gerichtshof nach dieser Rechtsprechung nicht die nachträgliche Heilung einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu. Siehe zum Problem der Heilung Riteleng, D., *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, Dissertation, Straßburg (Randnrn. 121 bis 128).

Rechtsprechung enthält aber keine vergleichbare Ausnahme mit Bezug auf die materielle Rechtmäßigkeit. Wenn der Gerichtshof auch eingeräumt hat, dass ein die materielle Rechtmäßigkeit einer Entscheidung betreffender Fehler nicht zu ihrer Nichtigerklärung führen muss, dann betraf dies den Fall, dass diese Entscheidung auch auf einen anderen Grund gestützt war, der für ihre Rechtmäßigkeit ausreichend war²⁶. In einem solchen Fall wird angenommen, dass der Fehler ohne Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der fraglichen Entscheidung ist, weil diese selbst bereits bei ihrem Erlass ausreichende Gründe für ihre Rechtmäßigkeit enthielt. Insoweit greift der Rechtsmittelgrund des fraglichen Rechtsfehlers nicht durch²⁷.

55. Diese Beurteilung wird auch durch die zitierten Urteile Günzler Aluminium/Kommission und FFSA u. a./Kommission bestätigt, auf die sich das Gericht in Randnummer 71 des angefochtenen Urteils bezieht. In diesen beiden Urteilen hat das Gericht diese Auffassung, dass der bei Erlass der streitigen Entscheidung begangene Rechtsfehler keinen Einfluss auf das Ergebnis der Beurteilung durch das Gemeinschaftsorgan gehabt habe, auf Be-

standteile der Begründung der Entscheidung gestützt²⁸.

56. In dem angefochtenen Urteil hat das Gericht seine Beurteilung, nach der die fehlende Prüfung der Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, keinen Einfluss auf das Ergebnis der von den beiden Gemeinschaftsorganen vorgenommenen Beurteilung gehabt hat, auf Umstände gestützt, die diese im Laufe des gerichtlichen Verfahrens vorgetragen haben und die in den angefochtenen Entscheidungen nicht genannt waren. Dadurch hat das Gericht die nachträgliche Heilung des Rechtsfehlers zugelassen, der die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen berührte. Dies widerspricht dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit, der verlangt, dass ein rechtswidriger Rechtsakt für nichtig erklärt wird.

57. Außerdem führte die Zulassung dieses Vorgehens dazu, dass die Wirksamkeit des in der Rechtsprechung anerkannten Rechts auf teilweisen Zugang erheblich geschwächt würde, da die Gemeinschaftsorgane davon absehen könnten, eine solche Prüfung vorzunehmen, weil sie diese Unterlassung bei

26 — Siehe Urteile vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 312/84 (Continentalen Produkten Gesellschaft/Kommission, Slg. 1987, 841, Randnr. 21), vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-169/84 (CdF Chimie AZF/Kommission, Slg. 1990, I-3083, Randnr. 16) und vom 6. November 1990 in der Rechtssache C-86/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3891, Randnr. 20).

27 — Vgl. das zitierte Urteil Italien/Kommission (Randnr. 20).

28 — Im zitierten Urteil Günzler Aluminium/Kommission, das eine Nacherhebung von Eingangsabgaben betrifft, hat das Gericht angenommen, dass die Kommission bei Erlass der streitigen Entscheidung einen rein formalen Fehler begangen habe, weil die von der Kommission angewandte Bestimmung und die einschlägige Bestimmung den gleichen Zweck verfolgten und gleiche Voraussetzungen vorsähen. Im Urteil FFSA u. a./Kommission hat das Gericht über eine Klage gegen eine Entscheidung der Kommission betreffend einen La Poste von der französischen Regierung gewährten Steuervorteil entschieden. Das Gericht hat angenommen, dass der fragliche Vorteil eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG darstelle, die gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei. Es hat die Auffassung vertreten, dass die Beurteilung durch die Kommission in der streitigen Entscheidung, wonach die fragliche Maßnahme gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG keine staatliche Beihilfe darstelle, keinerlei Einfluss auf das Ergebnis der Prüfung der fraglichen Beihilfe gehabt habe und nicht zur Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung führe (Randnr. 199).

Erhebung einer Klage durch den Betroffenen immer im Laufe des Verfahrens heilen könnten. Dies wäre umso weniger gerechtfertigt, als das in der Rechtsprechung anerkannte Recht auf teilweisen Zugang vom Gemeinschaftsgesetzgeber in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁹, die die Beschlüsse 93/731 und 94/90 ersetzt hat, ausdrücklich bekräftigt wurde.

58. Aus der Natur der streitigen Dokumente, auf die sich Randnummer 71 des angefochtenen Urteils ebenfalls bezieht, konnte das Gericht nicht ableiten, dass die fehlende Prüfung der Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, keinen Einfluss auf die von den Gemeinschaftsorganen in den angefochtenen Entscheidungen vorgenommene Beurteilung gehabt habe. Zum einen stellt sich die Frage der Möglichkeit, einen teilweisen Zugang zu gewähren, gerade dann, wenn Dokumente von einer Ausnahme zum Schutz des öffentlichen Interesses gedeckt sind und wenn sie, wie das Gericht in Randnummer 72 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, einen „heiklen“ Charakter haben. Zum anderen obliegt es den Gemeinschaftsorganen zu beurteilen, ob ein teilweiser Zugang möglich ist, und das Gericht kann nicht seine Beurteilung an die Stelle von deren Beurteilung setzen.

59. Außerdem ist das Ergebnis des Gerichts in dem angefochtenen Urteil zu kritisieren, weil es dem Betroffenen die Verfahrensgarantien, die bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang bestehen, sowie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör entzieht.

29 — Verordnung vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43). Artikel 4 Absatz 6 lautet: „Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.“

60. Wenn eine Klage, die gegen eine Entscheidung erhoben wird, weil sie mit einem Rechtsfehler behaftet sei, begründet ist, muss die fragliche Entscheidung gemäß den Artikeln 230 EG und 231 EG für nichtig erklärt werden. Außerdem hat, wie bereits erwähnt, nach Artikel 233 EG das Organ, dem die für nichtig erklärte Entscheidung zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gemeinschaftsgerichts ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Im Bereich des Zugangs zu Dokumenten muss das Organ, das nicht die Möglichkeit geprüft hat, einen teilweisen Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, deshalb den Dialog mit dem Antragsteller wieder aufnehmen und ihn über die Gründe seiner vollständigen oder teilweisen Ablehnung unterrichten.

61. Wenn die Organe, wie im vorliegenden Fall, der Ansicht sind, dass ein teilweiser Zugang nicht gewährt werden könne, so müssen sie dem Antragsteller die Gründe dafür mitteilen. Der Antragsteller hat dann die Gelegenheit, sie in einem Zweit Antrag zu widerlegen. Wenn die Organe ihren Standpunkt aufrechterhalten, müssen sie genau die Gründe angeben, aus denen die von ihm vorgetragene Argumente es ihnen nicht erlauben, seinem Antrag stattzugeben³⁰. Diese Gründe müssen außerdem erkennen lassen, dass die Gemeinschaftsorgane eine konkrete Beurteilung jedes in Rede stehenden Dokuments vorgenommen haben³¹. Im Licht dieser Gründe kann der Betroffene dann entscheiden, ob er Nichtigkeitsklage gegen diese Entscheidungen erhebt oder nicht.

30 — Siehe in diesem Sinne Urteil vom 6. April 2000 in der Rechtssache T-188/98 (Kuijjer/Rat, Slg. 2000, II-1959, Randnrn. 44 bis 46).

31 — Siehe Urteile vom 5. März 1997 in der Rechtssache T-105/95 (WWF UK/Kommission, Slg. 1997, II-313, Randnrn. 64 und 74), vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96 (Interporc/Kommission, Slg. 1998, II-231, Randnr. 54), vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache T-174/95 (Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 117), das zitierte Urteil Kuijjer/Rat (Randnr. 38) und Urteil vom 12. Oktober 2000 in der Rechtssache T-123/99 (JT's Corporation/Kommission, Slg. 2000, II-3269, Randnr. 64).

62. Das angefochtene Urteil entzieht dem Kläger alle diese Verfahrensgarantien und die Möglichkeit, die Gründe, aus denen die beklagten Gemeinschaftsorgane im vorliegenden Fall meinen, dass ein teilweiser Zugang zu den fraglichen Dokumenten nicht möglich sei, sinnvoll zu beanstanden. Diese Gründe sind dem Kläger nämlich erstmals im Laufe des gerichtlichen Verfahrens mitgeteilt worden. Er konnte sie daher während des Verwaltungsverfahrens nicht erörtern und sie auch nicht rechtzeitig zur Kenntnis nehmen, um seine Rechte vor dem Gericht wahrzunehmen.

63. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass das Gericht das Recht des Klägers auf teilweisen Zugang nicht beachtet hat, indem es entschieden hat, die Tatsache, dass die Gemeinschaftsorgane nicht die Möglichkeit geprüft hätten, einen solchen Zugang zu gewähren, habe keinen Einfluss auf das Ergebnis ihrer Beurteilung in den angefochtenen Entscheidungen gehabt.

64. Da dieser Rechtsfehler die Aufhebung des angefochtenen Urteils rechtfertigt, nehme ich nur hilfsweise zur zweiten Rüge des Rechtsmittelführers Stellung.

ii) Zur zweiten Rüge

65. Meines Erachtens legt das Gericht in seiner Beurteilung in Randnummer 69 des

angefochtenen Urteils, wonach die Gemeinschaftsorgane berechtigt sind, dann keinen teilweisen Zugang zu gewähren, wenn die Teile der Dokumente, die übermittelt werden könnten, für den Antragsteller völlig wertlos wären, und zwar unabhängig von jeder Erwägung hinsichtlich der Arbeitsbelastung, die ein solcher Zugang mit sich bringen würde, die in der Rechtsprechung zugelassene Ausnahme von der Verpflichtung, einen teilweisen Zugang zu gewähren, viel zu weit aus.

66. Ebenso hat das Gericht meines Erachtens das in der Rechtsprechung anerkannte Recht auf teilweisen Zugang fehlerhaft angewandt, indem es in der vorliegenden Rechtssache angenommen hat, dass ein teilweiser Zugang mit der Begründung abgelehnt werden könne, dass „die Teile der Dokumente, zu denen Zugang hätte gewährt werden können, so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos gewesen wären“, und dass allgemein die in Rede stehenden Dokumente keine leicht abtrennbaren Teile umfassten.

67. Es ist auf den rechtlichen Kontext hinzuweisen, in dem die streitige Ausnahme zugelassen worden ist.

68. Zunächst ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung aus der Systematik der Beschlüsse 93/731 und 94/90, dass jedermann die Einsicht in jedes beliebige unveröffentlichte Rats- oder Kommissionsdokument beantragen kann, ohne seinen Antrag

begründen zu müssen³². Die Aufnahme dieses Grundsatzes in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestätigt eindeutig, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten nicht davon abhängig ist, dass die Dokumente für den Antragsteller von irgendeinem Nutzen sind.

69. Außerdem besteht grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu Dokumenten, d. h. zu den einzelnen darin enthaltenen Informationen³³, und eine ablehnende Entscheidung ist nur rechtswirksam, wenn sie sich auf eine der Ausnahmen stützt, die in Artikel 4 des Beschlusses 93/731 oder in dem dem Beschluss 94/90 beigefügten Verhaltenskodex ausdrücklich vorgesehen sind. Da diese Ausnahmen vom Recht auf Zugang eng ausgelegt und angewandt werden müssen³⁴, können sie den Zugang zu den selbst nicht von den Ausnahmen erfassten Informationen nicht verwehren. Anderenfalls wäre die Wirksamkeit des Rechts auf Zugang zu Dokumenten erheblich beeinträchtigt. Außerdem wäre die Ablehnung des Zugangs zu diesen Informationen eine offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahme, um die Vertraulichkeit der von einer dieser Ausnahmen erfassten Informationen zu gewährleisten.

32 — Vgl. zum Beschluss 93/731 das zitierte Urteil Svenska Journalistförbundet/Rat (Randnr. 109) und zum Beschluss 94/90 das zitierte Urteil Interporc/Kommission (Randnr. 48), das Urteil vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache T-309/97 (Bavarian Lager/Kommission, Slg. 1999, II-3217, Randnr. 37) und vom 10. Oktober 2001 in der Rechtssache T-111/00 (British American Tobacco International [Investments]/Kommission, Slg. 2001, II-2997, Randnr. 42).

33 — Vgl. das zitierte Urteil Rat/Hautala (Randnr. 23).

34 — Siehe Urteile 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) und das zitierte Urteil Rat/Hautala (Randnr. 25).

70. In diesem Zusammenhang hat das Gericht in Randnummer 86 des Urteils Hautala/Rat darauf hingewiesen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem Gemeinschaftsorgan erlauben würde, „in besonderen Fällen, in denen der Umfang des Dokuments oder der unkenntlich zu machenden Teile für [sie] zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen würde, die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen gekürzten Teilen und die daraus sich ergebende Arbeitsbelastung gegeneinander abzuwägen“. Der Gerichtshof hat diese Beurteilung in Randnummer 30 des Urteils Rat/Hautala bestätigt, indem er sich auf die „besonderen Fälle“ bezogen hat, in denen die Verpflichtung zur Gewährleistung eines teilweisen Zugangs einen „übermäßigen Verwaltungsaufwand“ nach sich ziehen würde.

71. Aus diesen Gründen kann die von der Rechtsprechung zugelassene Ausnahme von der Verpflichtung des betroffenen Gemeinschaftsorgans, einen teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, meines Erachtens nicht so ausgelegt werden, dass das Organ berechtigt wäre, den Zugang zu nicht vertraulichen Informationen abzulehnen, weil es der Ansicht ist, dass ein solcher Zugang für den Antragsteller nicht von Nutzen wäre.

72. Zwar kann das jeweilige Organ den Betroffenen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltung auf seinen ursprünglichen Antrag hin darüber unterrichten, dass der teilweise Zugang, der ihm gewährt werden könne, auf Informationen beschränkt sei, die ihm bereits bekannt zu

sein schienen. Das Organ ist hingegen meines Erachtens nicht berechtigt, den Zugang zu diesen Informationen abzulehnen, wenn der Betroffene sein Ersuchen in einem Zweitantrag aufrechterhält.

73. Nur wenn der zur Unkenntlichmachung der nicht zu übermittelnden Informationen erforderliche Aufwand die Grenzen dessen überschreiten würde, was vernünftigerweise von dem betroffenen Organ verlangt werden kann, kann das Organ im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung befugt sein zu prüfen, ob ein solcher Zugang von Interesse ist, und dessen Bedeutung zu beurteilen. In einem solchen Fall kann außerdem, wie der Rechtsmittelführer geltend macht, das besondere Interesse des Antragstellers die Verwaltung sogar verpflichten, ihm einen teilweisen Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, und zwar trotz der sehr großen Arbeitsbelastung, die dieser Zugang verursacht³⁵.

74. Daraus folgt, dass ein Gemeinschaftsorgan nicht berechtigt ist, den Zugang zu nicht von einer Ausnahme erfassten Informationen abzulehnen, weil es der Ansicht ist, dass die Informationen aufgrund ihrer geringen Anzahl wertlos seien, und indem es sich auf bloße Verwaltungsschwierigkeiten beruft.

35 — Da die Verwaltung verpflichtet ist, für jedes Dokument, das vertrauliche Angaben enthält, zu bestimmen, welche Passagen tatsächlich von der fraglichen Ausnahme erfasst sind, dürfte die Unkenntlichmachung dieser Passagen logischerweise keinen übermäßigen Arbeitsaufwand verursachen.

75. Bei einer solchen Auslegung der genannten Ausnahme hätte nämlich die Verwaltung tatsächlich Ermessen hinsichtlich der Möglichkeit, Zugang zu nicht vertraulichen Informationen zu gewähren, je nachdem wie sie den Nutzen dieser Informationen für den Antragsteller und den Arbeitsaufwand, den der Zugang zu diesen Informationen für sie bedeutet, einschätzt. Diese Auslegung würde die Wirksamkeit des Rechts auf Zugang zu Dokumenten in Frage stellen, das, wie erwähnt, jedermann das Recht auf Zugang zu allen nicht von einer Ausnahme gedeckten Informationen gewährt, ohne dass ein Interesse an diesem Zugang nachgewiesen werden muss.

76. Schließlich ist hervorzuheben, dass die von der Rechtsprechung anerkannte, an eine übermäßige Arbeitsbelastung geknüpfte Ausnahme von der Verpflichtung, einen teilweisen Zugang zu gewähren, in die Verordnung Nr. 1049/2001 nicht aufgenommen wurde. Ohne hier dazu Stellung nehmen zu wollen, inwieweit diese von der Rechtsprechung anerkannte Ausnahme im Rahmen der genannten Verordnung angewandt werden kann, bestätigt dieser Umstand meines Erachtens im Licht der Anerkennung des Rechts auf Zugang im primären Gemeinschaftsrecht in Artikel 255 EG und in den Artikeln 41 und 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union³⁶, die am 7. Dezember 2000 in Nizza unterzeichnet wurde, die sehr enge Auslegung, die diese Ausnahme im Rahmen der Beschlüsse 93/731 und 94/90 erfahren muss.

36 — ABL C 364, S. 1.

77. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass das Gericht das Recht auf teilweisen Zugang auch dadurch fehlerhaft angewandt hat, dass es angenommen hat, ein solcher Zugang sei im vorliegenden Fall nicht möglich gewesen, weil die Teile der Dokumente, zu denen Zugang hätte gewährt werden können, so wenig Informationen enthielten, dass sie für den Kläger völlig wertlos gewesen wären, und allgemein, dass die in Rede stehenden Dokumente keine leicht abtrennbaren Teile umfassten.

entscheiden. Es steht nämlich fest, dass die Kommission und der Rat bei Erlass der angefochtenen Entscheidungen nicht geprüft haben, ob ein teilweiser Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten in Betracht gezogen werden kann, weil sie der Ansicht waren, dass das Recht auf Zugang zu den Dokumenten sie dazu nicht verpflichtete.

78. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, das angefochtene Urteil aufzuheben, ohne dass eine Prüfung der weiteren vom Rechtsmittelführer geltend gemachten Gründe erforderlich wäre.

80. Da die angefochtenen Entscheidungen mit einem Rechtsfehler behaftet sind, schlage ich dem Gerichtshof vor, sie für nichtig zu erklären.

V — Zu den Kosten

2. Zu den Folgen des Rechtsmittels

79. Nach Artikel 54 der Satzung des Gerichtshofes kann der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er die Entscheidung des Gerichts aufhebt, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Wenn der Gerichtshof das angefochtene Urteil, wie vorgeschlagen, aufhebt, kann er meines Erachtens über die Klage in der Sache

81. Nach Artikel 122 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet.

82. Ich schlage vor, die Gemeinschaftsorgane zu verurteilen, ihre eigenen Kosten sowie die des Klägers sowohl im Verfahren vor dem Gerichtshof als auch im Verfahren vor dem Gericht zu tragen.

VI — Ergebnis

83. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache T-204/99 (Mattila/Rat und Kommission) aufzuheben;
2. die Entscheidungen der Kommission und des Rates vom 5. und vom 12. Juli 1999, die dem Kläger den Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigern, für nichtig zu erklären;
3. den Rat und die Kommission zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen.