KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.07.2005
KOM(2005) 348 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2004

{SEK(2005) 1025}

VORWORT

Die seit dem 3. Dezember 2001 geltende Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[1] bestimmt in Artikel 17 Absatz 1, dass jedes Organ jährlich einen Bericht über das Vorjahr vorlegt. In diesem Bericht führen die Organe auf, in wie vielen Fällen sie die beantragte Weitergabe dieser Dokumente verweigert haben, und legen die Gründe für diese Ablehnungen dar. Ferner ist die Zahl der sensiblen Dokumente zu nennen, deren Aktenzeichen nicht in das öffentliche Dokumentenregister aufgenommen wurden.

Der vorliegende Bericht für das Jahr 2004 ist der dritte Bericht, den die Kommission in Anwendung dieser Bestimmung vorlegt.

Der Anhang zu diesem Bericht enthält statistische Daten zur Behandlung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten. Eine Reihe von Tabellen zeigt die Zahlen für die drei Jahre der Durchführung der Verordnung, wodurch die Entwicklung der Umsetzung der Verordnung verfolgt werden kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Statistiken nur die Anträge auf Zugang zu nicht veröffentlichten Dokumenten betreffen und weder die Bestellungen bereits veröffentlichter Dokumente noch die Informationsanfragen beinhalten.

Der Anhang enthält ebenfalls eine ausführliche Analyse der Anträge auf Akteneinsicht und der Anwendung der Ausnahmeregelungen sowie einen Überblick über die Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten und die Klagen.

[1] ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

1. BESONDERE MAßNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER ANWENDUNG DER VERORDNUNG

1.1. Die Kommission hat am 30. Januar 2004 den Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung 1049/2001 angenommen, der in Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehen ist.

1.2. Am 1. Oktober 2003 wurde die Anwendbarkeit der Verordnung 1049/2001 auf die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Gemeinschaftsagenturen ausgeweitet. Die Agenturen haben im Laufe des Jahres 2004 entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen. Für neugeschaffene Agenturen ist die Anwendbarkeit der Verordnung grundsätzlich in einer Bestimmung der Gründungsakte vorgesehen.

1.3. Der Vorschlag der Kommission im Hinblick auf die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft[2] war Gegenstand einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung und einer politischen Einigung im Rat.

2. UNTERRICHTUNG DER ÖFFENTLICHKEIT

2.1. Im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union vom 1. Mai 2004 wurde das Register der internen Dokumente der Kommission angepasst, um die 20 Amtssprachen abzudecken. Die endgültigen Dokumente der KOM-Reihe sind ebenso wie die Tagesordnungen und Protokolle der Kommissionssitzungen als Volltext direkt zugänglich. Die Kommission hat das Register, das in Zukunft den direkten Zugang zu anderen Dokumentenreihen ermöglicht, technisch weiterentwickelt.

2.2. Seit Dezember 2003 ergänzt ein Sonderregister zur Tätigkeit der Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, das Register der internen Dokumente der Kommission. Es enthält die Dokumente der Ausschüsse, die dem Parlament entsprechend den Bestimmungen des „Komitologiebeschlusses“ übermittelt werden[3].

2.3. Die spezielle Webseite “Transparenz und Zugang zu Dokumenten” auf dem EUROPA-Server verzeichnete im Laufe des Jahres 2004 insgesamt 1.384.108 Zugriffe, berechnet nach der Anzahl der Bildschirmansichten, das sind im Durchschnitt 115.342 Besuche im Monat und rund 5.250 Besuche pro Werktag. Dies bedeutet eine Verdreifachung gegenüber 2003.

---

2 KOM(2003) 622 endgültig.

3 Beschluss vom 28.06.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

2.4. Die 2002 in den damaligen elf Amtssprachen veröffentlichte gemeinsame Broschüre der drei Organe[4] wurde in die neun neuen Gemeinschaftssprachen übersetzt. Diese Broschüren sind bei den Vertretungen, Delegationen, Verbindungsstellen und Netzen erhältlich.

2.5. Die drei Organe haben die Machbarkeitsstudie im Hinblick auf die Einrichtung eines Informationsinstrumentes im Bereich "Recht, Freiheit, Sicherheit" fortgeführt.

3. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN ANDEREN ORGANEN UND DEN MITGLIEDSTAATEN

3.1. Der in Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung vorgesehene interinstitutionelle Ausschuss ist im Laufe des Jahres 2004 auf politischer Ebene nicht zusammengetreten. Allerdings haben die mit der Durchführung der Verordnung 1049/2001 beauftragten Dienststellen der Generalsekretariate des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ihren Informations- und Erfahrungsaustausch fortgesetzt, um bewährte Verfahren zu ermitteln und eine kohärente Anwendung der Verordnung zu gewährleisten.

3.2. Der niederländische Ratsvorsitz hat am 25./26. November 2004 in Den Haag eine zweite Konferenz zur Transparenz in Europa veranstaltet, um eine erste Bilanz der Anwendung der Verordnung 1049/2001 zum Zeitpunkt der Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten zu ziehen.

4. PRÜFUNG DER ANTRÄGE AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN

4.1. Die seit dem Erlass der Verordnung festgestellte Tendenz konstant steigender Antragszahlen hat sich im Laufe des vergangenen Jahres bestätigt:

– von 2002 bis 2003 stieg die Zahl der Erstanträge von 991 auf 1 523, was einer Steigerung um 53,7 % entspricht;

– 2004 gingen 2 600 Erstanträge ein, d.h. 1077 Anträge mehr als 2003, was einer Steigerung um 70,72 % entspricht.

4.2. Bei den Zweitanträgen ist die Steigerung weniger deutlich:

– von 2002 bis 2003 stieg ihre Zahl von 96 auf 143, was einer Steigerung um 48,96 % entspricht;

– 2004 belief sich die Zahl der Zweitanträge auf 162, d.h. 19 mehr als 2003, was einer Zunahme um 13,29 % entspricht.

4.3. Die Verteilung der Anträge nach Sachgebieten hat sich gegenüber den Vorjahren nicht wesentlich verändert. Wettbewerb, Zollfragen und indirekte Steuern, Binnenmarkt und Umweltpolitik sind mit insgesamt nahezu 40 % der Anträge nach wie vor die Bereiche, denen das größte Interesse entgegengebracht wird.

---

[4] Katalognummer: KA-41-01-187-FR-C - ISBN 92-894-1904-0.

4.4. Die Verteilung der Anträge nach sozioprofessionellen Kategorien hat sich nicht grundlegend verändert. Die verschiedenen Interessengruppen, NROs und Unternehmen machen mehr als ein Viertel des Antragsvolumens aus.

4.5. Über ein Viertel der Anträge (26,42 %) stammt von Personen oder Einrichtungen mit Sitz in Belgien, da viele multinationale Unternehmen, internationale Anwaltskanzleien, Vereinigungen oder NROs, die europaweit tätig sind, ein Büro in Brüssel haben. Ansonsten stammen die Anträge vorwiegend aus Deutschland, Italien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Spanien und den Niederlanden und machen insgesamt knapp mehr als die Hälfte des Antragsvolumens aus. Der Anteil der neuen Mitgliedstaaten ist nach wie vor bescheiden (4,31 %).

5. ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGELUNGEN ZUM ZUGANGSRECHT

5.1. Der Prozentsatz positiver Bescheide bei Erstanträgen ist gegenüber 2003 mit einer Veränderung von 69,31 % auf 68,19 % in etwa gleich geblieben. In 64,8 % der Fälle wurde das Dokument im Volltext bereitgestellt, und in 3,39 % der Fälle wurde ein teilweiser Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt.

Der Anteil der positiven Bescheide berücksichtigt nicht die hohe Anzahl von Anträgen auf Einsichtnahme in bereits freigegebene Schriftstücke (nahezu jeder fünfte Antrag). In etwa 2 % der Fälle betraf der Antrag ein nicht existierendes Dokument.

5.2. Der Anteil der Bestätigungen von Entscheidungen über Erstanträge ist mit einer Veränderung von 61,57 % auf 73,21 % deutlich gestiegen.

Der Anteil der uneingeschränkt positiven Bescheide nach ursprünglicher Ablehnung sinkt von 30,13 % auf 9,09 %. Hingegen hat sich der Anteil der Entscheidungen, nach einer ursprünglichen Ablehnung partiellen Zugang zu gewähren, mit einer Veränderung von 8,29 % auf 17,7 % mehr als verdoppelt.

Der Anteil der Anträge, die nach Bearbeitung positiv beschieden werden, liegt bei 70 % (gegenüber 72,82 % im Jahr 2003); in 65,45 % der Fälle wurden die Dokumente insgesamt bereitgestellt, und in 4,58 % der Fälle wurde ein teilweiser Zugang gewährt.

5.3. Bei den Erstanträgen ist der Hauptablehnungsgrund nach wie vor der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich), auch wenn der Anteil der damit begründeten Ablehnungen mit einer Veränderung von 37,55 % auf 31,81 % leicht gesunken ist. In den meisten Fällen handelt es sich um Anträge auf Zugang zu Mahnschreiben, zu begründeten Stellungnahmen oder zu anderen Dokumenten im Zusammenhang mit noch nicht abgeschlossenen Vertragsverletzungsverfahren oder Unterlagen im Zusammenhang mit Untersuchungen im Bereich Wettbewerbspolitik.

Der zweite Ablehnungsgrund betrifft den Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission (Artikel 4 Absatz 3). Der Anteil der damit begründeten Ablehnungen ist von 20,92 % auf 25,44 % gestiegen.

5.4. Die Hauptgründe für die Bestätigung einer Verweigerung des Zugangs sind dieselben wie bei den Erstanträgen:

– Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten (26,32 %) ;

– Schutz von Entscheidungsprozessen (21,75 %).

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass gegenüber 2003 mit einer Veränderung von 11,87 % auf 15,79 % etwas mehr Ablehnungen von Zweitanträgen mit dem Schutz der geschäftlichen Interessen begründet wurden. Der Anteil der mit dieser Ausnahmeregelung begründeten Ablehnungen liegt wesentlich höher als bei den Erstanträgen (8,33 %).

6. BESCHWERDEN AN DEN EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

6.1. 2004 wurden 13 Beschwerden gegen die Kommission wegen Nichtfreigabe von Dokumenten vom Bürgerbeauftragten abgeschlossen. In fünf Fällen stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass keine Verwaltungsfehler vorlagen. In fünf weiteren Fällen wurde eine gütliche Einigung erzielt oder der Rechtsstreit in der Zwischenzeit beigelegt. Drei Beschwerden gaben zu einer kritischen Bemerkung des Bürgerbeauftragten Anlass.

6.2. Im Laufe des Jahres 2004 wurden elf neue Beschwerden beim Bürgerbeauftragten eingereicht. Vier von ihnen betreffen die Nichtfreigabe von Dokumenten, die im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens erstellt wurden oder eingegangen sind (Mahnschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahmen oder Antwortschreiben der Mitgliedstaaten).

7. KLAGEN

7.1. Das Gericht erster Instanz hat in zwei Urteilen die Klage des Antragstellers gegen die Entscheidung, ein Schriftstück nicht freizugeben, abgewiesen. Der Gerichtshof hat ein Urteil des Gerichts erster Instanz und damit einen negativen Bescheid des Rates und der Kommission aufgehoben.

– Urteil des Gerichts vom 23. November 2004 in der Rechtssache T-84/03, Turco gegen Rat

– Urteil des Gerichts vom 30. November 2004 in der Rechtssache T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds gegen Kommission

– Urteil des Gerichtshofs vom 22. Januar 2004 in der Rechtssache C-353/01 P, Mattila gegen Rat und Kommission

7.2. Im Jahr 2004 wurden neun neue Klagen gegen Beschlüsse der Kommission in Anwendung der Verordnung 1049/2001 erhoben:

– Association de la Presse internationale gegen Kommission, Rechtssache T-36/04

– Bavarian Lager gegen Kommission, Rechtssache T-194/04

– Co-Frutta gegen Kommission, Rechtssache T-446/04

– Franchet-Byk gegen Kommission, Rechtssache T-70/04

– Port Support Customs Agency gegen Kommission, Rechtssache T-319/04

– Terezakis gegen Kommission, Rechtssache T-380/04

– Ultradent gegen Kommission, Rechtssache T-237/04

– UPS gegen Kommission, Rechtssache T-284/04

– Valero Jordana gegen Kommission, Rechtssache T-161/04

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das zunehmende Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu nicht veröffentlichten Dokumenten der Kommission hat sich im Laufe des Jahres 2004 bestätigt. Wie in den vergangenen Jahren stammen die Anträge größtenteils (über 40 %) von Unternehmen, NROs, Anwaltskanzleien oder verschiedenen Interessengruppen.

Aus der Analyse der Anträge auf Akteneinsicht geht allgemein hervor, dass ein großer Teil von ihnen die Tätigkeiten der Kommission im Hinblick auf die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts betrifft. In sehr vielen Fällen werden diese Anträge gestellt, um Dokumente zu erhalten, die die Position des Antragstellers im Rahmen einer Beschwerde, beispielsweise im Zusammenhang mit einer vermuteten Vertragsverletzung, eines verwaltungsinternen Einspruchs oder einer Klage, stärken können. Diese Anträge beziehen sich in der Regel auf umfangreiches Schriftgut, wobei die Prüfung der beantragten Dokumente einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt.

Die am häufigsten aufgeführten Ablehnungsgründe ergeben sich aus dem Schutz der folgenden Interessen: des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten, geschäftlicher Interessen von Unternehmen und des Entscheidungsprozesses der Kommission. Diese Ausnahmeregelung wird eher zum Schutz von Entscheidungen mit individuellen Auswirkungen als des Rechtsetzungsverfahrens in Anspruch genommen. In der Rechtsetzung tendiert man zunehmend zur Freigabe von Dokumenten, noch bevor entsprechende Anträge eingehen.

Die Zahl der an den Europäischen Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 bleibt trotz einer zunehmenden Zahl von Anträgen stabil. In der Mehrzahl der Fälle stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass entweder keine Verwaltungsfehler vorlagen, oder die Angelegenheit zur Zufriedenheit des Beschwerdeführers beigelegt wurde.

Das Gericht erster Instanz hat seine Auslegung der Ausnahmeregelung hinsichtlich der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, gegen die Freigabe der Dokumente, die sie der Kommission übermittelt haben, Einspruch zu erheben, bestätigt.