EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.7.2019
COM(2019) 356 final

BERICHT DER KOMMISSION

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2018

Inhalt

EINFÜHRUNG 2

I. Umfassendere Transparenzagenda 2

II. Zugang zu Dokumenten 7

1. Register und Websites 9

2. Zusammenarbeit mit anderen Organen nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 9

3. Analyse der Zugangsanträge 9

3.1. Anzahl der Anträge (siehe Anhang – Tabellen 3 und 4) 9

3.2. Anteil der Anträge je Generaldirektion bzw. Dienststelle der Europäischen Kommission (siehe Anhang – Tabelle 5) 11

3.3. Sozial- und Beschäftigungsprofil der Antragsteller (Anhang – Tabelle 6) 12

3.4. Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7) 14

4. Anwendung der Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang 15

4.1. Arten des gewährten Zugangs (Anhang – Tabellen 8 und 9) 15

4.2. Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang (Anhang – Tabelle 10) 16

4.2.1. Stadium des Erstantrags 16

4.2.2. Stadium des Zweitantrags 18

5. Beschwerden bei der Europäischen Bürgerbeauftragten 19

6. Gerichtliche Überprüfung 19

6.1. Gerichtshof der Europäischen Union 19

6.2. Gericht der Europäischen Union 20

6.2.1. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften 21

6.2.2. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften 25

6.2.3. Präzisierungen zur Wechselwirkung zwischen der Verordnung und anderen Instrumenten 30

6.3. Neue anhängige Gerichtsverfahren 33

SCHLUSSFOLGERUNGEN 34

EINFÜHRUNG

Im Jahr 2018 unternahm die Europäische Kommission wichtige Schritte, um ihre nachdrückliche Verpflichtung zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht proaktiv zu erfüllen, um das Vertrauen der europäischen Bürger in die Prozesse der EU-Organe zu stärken.

Ein Eckpfeiler im Rahmen dieser Bemühungen ist die Förderung der wirksamen Ausübung des Rechts der Bürger auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe durch die Europäische Kommission.[1]

Dieses Recht ist in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[2] verankert.

Artikel 17 Absatz 1 der genannten Verordnung sieht vor, dass jedes Organ einen Jahresbericht über die Durchführung der Verordnung für das Vorjahr veröffentlicht.

Der vorliegende Jahresbericht für das Jahr 2018 fasst zunächst die umfassenderen Transparenzinitiativen der Europäischen Kommission (siehe unten Abschnitt I) zusammen. Zweitens werden in dem Bericht die wichtigsten Tendenzen und Merkmale von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 eingereicht wurden, sowie die jeweiligen Antworten des Organs dargelegt. Ferner werden in dem Bericht die Urteile der europäischen Gerichte und die Feststellungen der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Umsetzung der Verordnung durch die Europäische Kommission (siehe unten Abschnitt II) betrachtet.

I. Umfassendere Transparenzagenda

Die Europäische Kommission ist fest entschlossen, die Bürger näher an ihren Entscheidungsprozess heranzuführen, und prüft ständig neue Methoden und Maßnahmen, um mehr Transparenz zu erreichen.

Im Jahr 2018 hat die Europäische Kommission gezielte Anstrengungen unternommen, um die Transparenz aller ihrer Kerntätigkeiten zu verbessern, angefangen bei der Rechtsetzung und der Umsetzung der Politik bis hin zu Kontakten mit Interessenträgern und Lobbyisten. Nachfolgend einige Beispiele, die dieses umfangreiche Vorhaben veranschaulichen.

Bessere Rechtsetzung

Im Einklang mit dem Ziel, die Arbeit der EU-Organe transparenter zu gestalten, und ihren bereits seit vielen Jahren laufenden Bemühungen, die Entscheidungsfindung in der EU den Bürgern näher zu bringen, hat die Europäische Kommission im Jahr 2018 aktiv

[1] Zugangsberechtigt sind EU-Bürger sowie Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat. Darüber hinaus können auch Bürger und juristische Personen aus Drittländern, die keinen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, dieses Recht in Anspruch nehmen.

[2] Amtsblatt L 145 vom 31. Mai 2001, S. 43 (im Folgenden „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001“).

zur Erweiterung des am 12. Dezember 2017 eingerichteten *Interinstitutionellen Registers der delegierten Rechtsakte* beigetragen.[3]

Das Parlament hat ebenfalls die laufenden Bemühungen unterstützt, das Legislativverfahren transparenter und zugänglicher zu machen, unter anderem durch Verbesserungen von EUR-Lex und gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (z. B. die gemeinsame Gesetzgebungsdatenbank). Das Portal „Ihre Meinung zählt" der Europäischen Kommission bietet Bürgern und interessierten Parteien eine zentrale internetbasierte Anlaufstelle, bei der sie sich über die politischen Maßnahmen des Organs informieren und ihre Kommentare, Ansichten und sonstige Informationen hinterlassen können.

Schließlich führte die Europäische Kommission im Jahr 2018 eine *Bestandsaufnahme* ihrer Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung durch. Die Schlussfolgerungen aus dieser Bestandsaufnahme wurden im April 2019 in einer Mitteilung[4] dargelegt, in der Bereiche aufgezeigt wurden, in denen Verbesserungsbedarf besteht.

Die neue Datenschutzverordnung für die Organe und Einrichtungen der EU

Im Jahr 2018 wurde die Transparenz gemäß den neuen Datenschutzbestimmungen für die Organe und Einrichtungen der EU zu einem Leitprinzip erhoben.

Die Verabschiedung der Verordnung (EU) 2018/1725 ist ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zur Entwicklung eines umfassenden EU-Rahmens, der Transparenz gewährleistet.[5]

Die Verordnung (EU) 2018/1725, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat, enthält einen ganzen Abschnitt über die Transparenz. In diesem Rahmen ist für Transparenz erforderlich, dass die Organe und Einrichtungen der EU personenbezogene Daten auf transparente Weise verarbeiten, indem sie den betroffenen Personen in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form Informationen und Mitteilungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Verfügung stellen.

Durch die neue Verordnung werden die Rechte des Einzelnen als betroffene Person erheblich gestärkt. Gemäß ihren Bestimmungen müssen die Organe und Einrichtungen der EU nicht nur die Einhaltung des Grundsatzes der Transparenz sicherstellen, sondern sind auch für den Nachweis dieser Einhaltung verantwortlich.

[3] Im Anschluss an die Einigung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung am 15. März 2016.

[4] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement", COM(2019)178, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN

[5] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21. November 2018, S. 39, im Folgenden: „Verordnung (EU) 2018/1725").

Der neue Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission

Im Jahr 2018 nahm die Europäische Kommission offiziell einen neuen Verhaltenskodex[6] für ihre Mitglieder an. Der neue Kodex trat am 1. Februar 2018 in Kraft. Er ersetzt den früheren Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder vom 20. April 2011.

Der Kodex enthält Elemente, die die Transparenz in Bezug auf Kommissionsmitglieder in bestimmten Bereichen erhöhen sollen. Der Kodex enthält *besondere Vorschriften für Zusammenkünfte der Kommissionsmitglieder mit externen Personen*. Ihnen zufolge[7] dürfen sich Kommissionsmitglieder und Mitglieder ihrer Kabinette lediglich mit Vertretern der Organisationen und selbständigen Einzelpersonen treffen, die im Transparenzregister[8] aufgeführt sind. Darüber hinaus muss die Abhaltung solcher Treffen bekannt gegeben werden.[9]

Mit dem neuen Kodex wird auch eine neue Bestimmung eingeführt, wonach die Europäische Kommission alle zwei Monate *eine Übersicht über die Dienstreisekosten je Kommissionsmitglied* veröffentlichen muss.[10] Die erste Veröffentlichung dieser Art fand Ende Februar 2018 statt, und die Dienstreisekosten der einzelnen Kommissionsmitglieder wurden seither alle zwei Monate veröffentlicht.

Außerdem und im Einklang mit den Anforderungen des neuen Verhaltenskodex werden *die neuen Interessenerklärungen* aller Kommissionsmitglieder zeitgleich in einer unterzeichneten PDF-Fassung auf der jeweiligen Website jedes Kommissionsmitglieds und in einer maschinenlesbaren Version auf der Europa-Website[11] veröffentlicht.

Zudem hat sich die Europäische Kommission im Geiste der Transparenz und der Rechenschaftspflicht verpflichtet, *jährliche Berichte* über die Anwendung des neuen Verhaltenskodex zu veröffentlichen.

Generell wird die Transparenz in Bezug auf die Ethik der Kommissionsmitglieder und der ehemaligen Mitglieder der Kommission durch eine eigene Europa-Webseite[12] gewährleistet.

Das Transparenzregister

Das Transparenzregister ist kontinuierlich gewachsen und enthielt im Dezember 2018 mehr als 11 900 Einträge: Das sind 5 000 Einträge mehr als bei Amtsantritt von Präsident Juncker, und im Laufe des Jahres sind 2 762 neue Organisationen hinzugekommen.[13]

---

[6] Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, C(2018) 700 final, ABl. C 65 vom 21. Februar 2018, S. 7, im Folgenden „Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission".

[7] Artikel 7 Absatz 1 des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission.

[8] Eingerichtet gemäß der einschlägigen interinstitutionellen Vereinbarung vom 16. April 2014 zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission.

[9] Artikel 7 Absatz 2 des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission. (Diese Veröffentlichung muss im Einklang mit dem Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen erfolgen.)

[10] Artikel 6 Absatz 2 des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission.

[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.

[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_de

[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Alle Registranten haben seit Beginn der Amtszeit der Juncker-Kommission einen gemeinsamen Verhaltenskodex unterzeichnet.

Die Anstrengungen zur Verbesserung der Gesamtqualität der im Transparenzregister gespeicherten Daten wurden 2018 intensiviert und haben zu greifbaren Ergebnissen geführt. Es wurde eine neue Funktion hinzugefügt, die automatisch eine Liste aller Zusammenkünfte erstellt, die registrierte Organisationen mit Kommissionsmitgliedern, Mitgliedern ihres Kabinetts oder Generaldirektoren seit Dezember 2014 abgehalten haben. Es wurden interne Schulungen und externe Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt, um das Bewusstsein für das Transparenzregister zu schärfen und dessen Nutzung zu fördern.

Die Gespräche zwischen den drei Organen über den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister wurden fortgesetzt.

Keine Einigung konnte jedoch darüber erzielt werden, Zusammenkünfte zwischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern von der Registrierung im Transparenzregister abhängig zu machen – ein Punkt, der von der Kommission als entscheidend angesehen wird. Die Kommission hat daher das Europäische Parlament und den Rat nachdrücklich ersucht, Optionen zu prüfen, die es ihnen ermöglichen würden, die Regel „keine Registrierung, kein Treffen“ anzuwenden.

Transparenz beim Brexit

Im Jahr 2018 ist die Europäische Kommission weiterhin ihrer Zusage nachgekommen, für ein Höchstmaß an Offenheit in Bezug auf die beispiellosen Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zu sorgen.[14]

Die Europäische Kommission erreichte ein derart hohes Maß an Transparenz, dass sie von der Europäischen Bürgerbeauftragten gelobt wurde, als sie ihre zweijährige strategische Initiative zu den Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union abschloss. Die Europäische Bürgerbeauftragte kam zu dem Schluss, dass neben der guten Verwaltungspraxis das hohe Maß an Transparenz die Legitimität der EU-Verhandlungsführer erhöht und dazu beigetragen hat, die Einheit der Europäischen Union zu wahren.[15]

Insgesamt hat die Europäische Kommission von 2017 bis 2018 auf ihrer Website *mehr als 100 Verhandlungsdokumente* veröffentlicht, um die Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die Einbeziehung der Ansichten der Interessenträger zu gewährleisten. Diese Dokumente zeigten den Fortgang der Verhandlungen auf und ermöglichten der Öffentlichkeit, die sich weiterentwickelnden Fassungen der Dokumente zu verfolgen.

Zu diesem beispiellosen Bemühen merkte Michel Barnier, der Chefunterhändler der Europäischen Kommission, an, diese Transparenz sei allen „Bürgern, Unternehmen, Regionen und all jenen, die von der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der

[14] Im Einklang mit den Leitlinien des Europäischen Rates.

[15] Abschlussvermerk zu der gemeinsamen strategischen Initiative mit der Europäischen Kommission zu den Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

EU auszutreten, betroffen sind“, geschuldet und von entscheidender Bedeutung für die Bildung klarer, starker und einheitlicher gemeinsamer Standpunkte mit den 27 Mitgliedstaaten und dem Parlament.

Zusätzliche Transparenz: Pilotprojekte und -initiativen

Im Jahr 2018 prüfte die Europäische Kommission weitere innovative Pilotprojekte für mehr Transparenz. So hat die *Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit* der Europäischen Kommission im April 2018 ein Pilotprojekt gestartet, mit dem die Transparenz ihrer Tätigkeiten erhöht werden soll. Im Rahmen des Projekts werden elektronische Dokumente zu Pestiziden und Bioziden, die (vollständig oder teilweise) nach einem Antrag gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 offengelegt werden, online veröffentlicht. Daher werden solche Dokumente nicht mehr physisch an die einzelnen Antragsteller versandt; diese erhalten vielmehr stattdessen einen Hyperlink zu einer Website.

Diese Website, die eigens für die Veröffentlichung von Dokumenten eingerichtet wurde, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 offengelegt werden, ist für alle zugänglich, so dass die freigegebenen Dokumente sofort für die Öffentlichkeit und den Antragsteller zur Verfügung stehen.[16]

Das Pilotprojekt soll in der ersten Hälfte des Jahres 2019 fortgesetzt werden.

Im Jahr 2018 blieben Transparenz und Engagement gegenüber der Öffentlichkeit weiterhin wesentliche Merkmale der *Handelspolitik*, um Demokratie, Vertrauen der Öffentlichkeit und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung, in der neuen EU-Handelsstrategie „Handel für alle“ Transparenz zu gewährleisten, veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2018 weitere Verhandlungstexte sowie aktuelle Berichte über die bestehenden Handelsabkommen der EU und die laufenden Handelsgespräche mit Drittländern.[17]

Ein weiteres wichtiges Element der Einbindung der Zivilgesellschaft ist das Verfahren der „Nachhaltigkeitsprüfung“. Dieses handelsspezifische Instrument wurde zur Unterstützung von Handelsverhandlungen entwickelt. Federführend zuständig hierfür sind unabhängige externe Berater, die potenzielle wirtschaftliche, soziale, menschenrechtliche und ökologische Auswirkungen möglicher Handelsabkommen prüfen. Die Nachhaltigkeitsprüfung ist in hohem Maße partizipativ angelegt.

Darüber hinaus organisierte die Europäische Kommission im Jahr 2018 weitere Initiativen und Aktionen im Rahmen des Programms *„Europa für Bürgerinnen und Bürger“*. Dieses für den Zeitraum 2014-2020 angesetzte Programm ist ein wichtiges Instrument, mit dem die Bürgerinnen und Bürger der EU ermutigt werden sollen, sich besser zu informieren, an der Debatte teilzunehmen und eine größere Rolle bei der Entwicklung der EU zu spielen.

Darüber hinaus erzielten das Europäische Parlament und der Rat am 12. Dezember 2018 politische Einigung über den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der *Europäischen Bürgerinitiative*. Eine politische Priorität der Juncker-Kommission, die

[16] Siehe https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] Siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

Europäische Bürgerinitiative, ist eine einzigartige und innovative Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, Europa mitzugestalten, indem die Europäische Kommission aufgefordert wird, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, sobald eine Million Unterschriften dafür gesammelt wurden. Die reformierte Bürgerinitiative wird, um eine verstärkte demokratische Beteiligung auf der Ebene der Europäischen Union zu fördern, benutzerfreundlicher sein.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Europäische Kommission im Jahr 2018 weiterhin proaktiv und auf benutzerfreundliche Weise eine breite Palette von Informationen und Dokumenten veröffentlicht hat. Gleichzeitig hat sich die Kommission fortwährend bemüht, neue Instrumente zu erkunden, mit denen die Transparenz seiner Gesamtaktivitäten weiter erhöht und die Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozess einbezogen werden sollen. Die oben genannten Beispiele stehen stellvertretend für die Bemühungen des Organs um mehr Transparenz im weiteren Sinne des Wortes

II. Zugang zu Dokumenten

Das in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verankerte Recht auf Zugang zu Dokumenten war 2018 weiterhin einer der Eckpfeiler der Transparenzagenda der Europäischen Kommission.

Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe ist mit dem demokratischen Charakter dieser Organe verknüpft.[18] Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 spiegelt die in Artikel 1 Absatz 2 des EU-Vertrags zum Ausdruck gebrachte Absicht wider, eine neue Etappe im Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas zu kennzeichnen, in der Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.[19] Dieses Ziel wird in Artikel 10 des EU-Vertrags bekräftigt.

In diesem Rahmen hat die Europäische Kommission im Jahr 2018 auf konkrete Anträge, die im Rahmen der Verordnung eingereicht wurden, Zugang zu einem breiten Spektrum von in ihrem Besitz befindlichen Dokumenten gewährt. Dieser Zugang ergänzte die proaktiv von der Kommission vorgenommene Veröffentlichung einer Fülle von Informationen und Unterlagen in bzw. auf den verschiedenen Registern und Webseiten der Kommission

Der vorliegende Bericht vermittelt einen Überblick darüber, wie die Europäische Kommission die Verordnung im Jahr 2018 umgesetzt hat. Er stützt sich auf statistische Daten, die im Anhang zusammengefasst sind.[20]

Die Statistiken geben die Zahl der eingegangenen Anträge und der Antworten hierauf im Jahr 2018 wieder. Sie liefern außerdem durch anschließende Kodierungskorrekturen präzisierte Daten zu den Statistiken, die für die Vorjahre abgerufen wurden.[21]

[18] Siehe zweiter Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.
[19] Siehe erster Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.
[20] Sofern nicht anders angegeben, basieren die Statistiken in diesem Bericht auf Zahlen aus den IT-Anwendungen der Europäischen Kommission mit Stand vom 31. Dezember 2018, die im Anschluss an anschließende Kodierungskorrekturen aktualisiert wurden. Die Prozentsätze im beschreibenden Teil des Berichts sind auf die nächste Dezimalstelle gerundet.

Wie in den Vorjahren spiegeln die Statistiken nicht die Zahl der angeforderten oder (teilweise) offengelegten Dokumente wider, die weitaus zahlreicher waren. Zwar können Antragsteller Zugang zu einem einzigen Dokument beantragen, häufiger jedoch ersuchen sie um Zugang zu mehreren Dokumenten oder sogar zu ganzen Akten in Bezug auf ein bestimmtes Thema oder Verfahren.

Zusammenfassend zeigen die Statistiken, dass die angeforderten Dokumente in mehr als 80 % der 6 912 Fälle nach dem Erstantrag vollständig oder teilweise offengelegt wurden und dass in fast 41 % der 288 Fälle, die auf einen Zweitantrag hin überprüft wurden, umfassenderer oder sogar vollständiger Zugang gewährt wurde. Die Daten bestätigen nicht nur die Offenheit der Europäischen Kommission, sondern auch die Bedeutung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten im Rahmen der allgemeinen Transparenzpolitik der Kommission.

Ressourcen

Innerhalb der Europäischen Kommission werden die Erstanträge auf Dokumentenzugang dezentral von den verschiedenen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission bearbeitet. Jede Generaldirektion und jede Dienststelle ernennt für diese Aufgabe mindestens einen Rechtssachverständigen, der als „Koordinator für Dokumentenzugang“ fungiert.

Je nach Größe der Dienststelle und der Zahl der eingegangenen Anträge werden die „Koordinatoren für Dokumentenzugang“ in der Regel von mehreren Mitarbeitern unterstützt und sind mit der Koordinierung des Entwurfs der Antworten mit den für die jeweiligen Politikbereiche zuständigen Referaten betraut.

Zweitanträge werden vom Generalsekretariat bearbeitet, damit eine unabhängige administrative Überprüfung des Erstbescheids gewährleistet ist.

Innerhalb des Referats „Transparenz, Dokumentenverwaltung und Zugang zu Dokumenten“ des Generalsekretariats ist ein eigenes Team ausschließlich für die Koordinierung und einheitliche Anwendung der Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zuständig. Es setzt sich aus mehreren Sachbearbeitern und Mitarbeitern für administrative Unterstützung zusammen. Neben seiner Zuständigkeit für die Überprüfung der Erstbescheide bietet das Referat allen Generaldirektionen und Dienststellen der Europäischen Kommission horizontale Anleitung, Schulung und Beratung zur Umsetzung der Verordnung. Es verwaltet auch das kommissionsweite IT-System für die Bearbeitung von Erst- und Zweitanträgen auf Zugang zu Dokumenten, das derzeit modernisiert wird.

Die stetig steigende Zahl neuer Anträge auf Zugang zu Dokumenten seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und die Forderung nach mehr Transparenz im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten zeigen, dass der Europäischen Kommission ausreichende personelle und IT-Ressourcen zugewiesen werden müssen, damit sie den Zugang zu Dokumenten effizient handhaben und für die Bürgerinnen und Bürger die besten Ergebnisse erzielen kann.

[21] Aus diesem Grund können die Zahlen in diesem Bericht und die bisherigen Angaben leicht voneinander abweichen.

1. REGISTER UND WEBSITES

Im Jahr 2018 wurden dem Register der Kommission 19 582 neue Dokumente hinzugefügt[22] (siehe Anhang – Tabelle 1), die in die Kategorien C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC oder SWD[23] fallen.

Im Jahr 2018 wurden auf der Website „Zugang zu Dokumenten“ auf *Europa*[24] 6 458 Besucher und 8 652 aufgerufene Seiten verzeichnet (siehe Anhang – Tabelle 2)[25].

Beide Plattformen sind nach wie vor nützliche Suchinstrumente, die die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, enger und aktiver am Entscheidungsprozess der Europäischen Kommission mitzuwirken, und die die Politik in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten fördern

2. ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN ORGANEN NACH DER VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001

Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 sieht vor, dass die Organe gute Verwaltungspraktiken entwickeln, um die Ausübung des durch die Verordnung garantierten Rechts auf Zugang zu erleichtern. In Artikel 15 Absatz 2 werden die Einsetzung eines interinstitutionellen Ausschusses für die Prüfung bewährter Verfahren, die Bewältigung möglicher Konflikte und die Erörterung künftiger Entwicklungen in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten näher geregelt.

Im Einklang mit den beiden oben genannten Bestimmungen hielten das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission im Jahr 2018 weitere regelmäßige Fachsitzungen auf Verwaltungsebene ab. Im Rahmen solcher Sitzungen tauschen die Organe Erfahrungen untereinander aus, entwickeln bewährte Verfahren und stellen die einheitliche Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sicher.

3. ANALYSE DER ZUGANGSANTRÄGE

3.1. Anzahl der Anträge (siehe Anhang – Tabellen 3 und 4)

Wie aus der nachstehenden Abbildung hervorgeht, belief sich die Zahl der **Erstanträge** im Jahr 2018 auf **6 912**. Diese Zahl ist Ausdruck eines auffallenden Anstiegs von etwa 9,5 % im Vergleich zu 2017 und fast 10 % im Vergleich zu 2014.[26] Gegenüber 6 716 Erstbescheiden im Jahr 2017 erlies die Europäische Kommission im Jahr 2018 insgesamt 7 257 Erstbescheide, was einem Anstieg um fast 7,5 % entspricht.

[22] Ein ähnlicher Wert wie 2016 (18 523).

[23] Insbesondere C: autonome Rechtsakte der Kommission; COM: Legislativvorschläge und sonstige Dokumente der Kommission, die anderen Organen übermittelt werden, einschließlich der vorbereitenden Papiere; JOIN: gemeinsame Rechtsakte der Kommission und der Hohen Vertreterin; ABl.: Tagesordnungen von Kommissionssitzungen; PV: Protokolle von Kommissionssitzungen; SEC: Dokumente der Kommission, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden können; SWD: Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

[24] Zugang zu Dokumenten: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

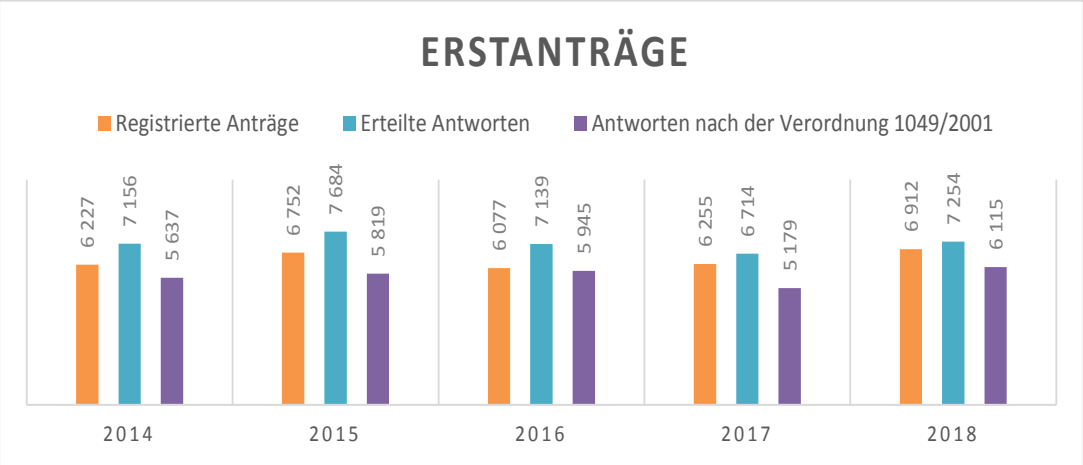
[25] Diese Daten ergeben sich aus der Verwendung eines neuen Algorithmus im Jahr 2018, der genauere Statistiken liefert. Sie sind daher nicht mit den für die Vorjahre ermittelten Daten vergleichbar.

[26] Im Jahr 2017 belief sich die Zahl der Erstanträge auf 6 255, während sie 2014 bei 6 227 lag (Angaben aus den früheren Jahresberichten).

Von diesen Erstbescheiden ergingen 6 117 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (im Vergleich zu 5 181 im Jahr 2017). Dies ist ein Anstieg um rund 15,3 % in einem Jahr.

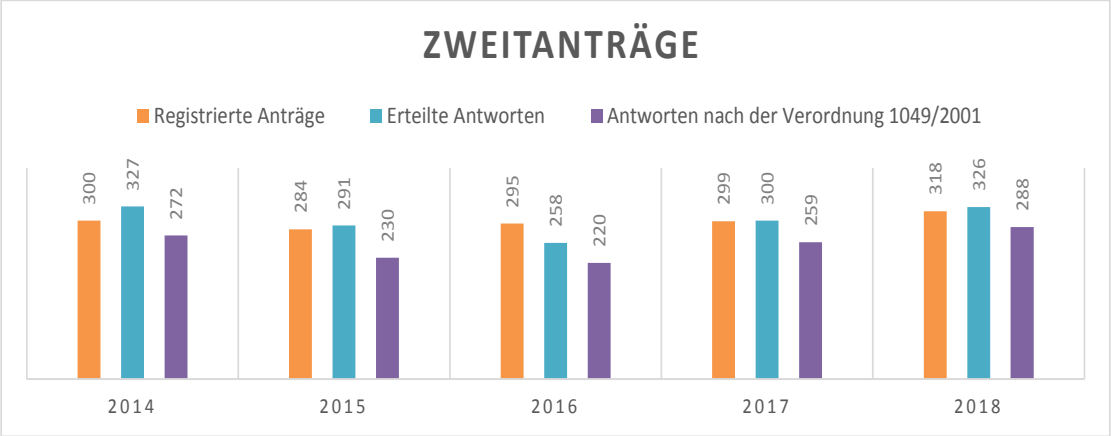
Es ist darauf hinzuweisen, dass ein einziger Antrag mehrere Dokumente betreffen und folglich mehrere unterschiedliche Antworten zur Folge haben kann. Andererseits können in einigen Fällen mehrere Anträge zusammengefasst werden und nur eine einzige Antwort zur Folge haben. Die der Datenbank entnommene Zahl der ergangenen Antworten umfasst alle Arten von Folgemaßnahmen der Europäischen Kommission und reicht von

– Antworten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (einschließlich der Fälle, in denen keine Unterlagen vorliegen) über
– Antworten, die auf der Grundlage verschiedener Rechtsrahmen (wegen des Inhalts des Antrags oder des Status des Antragstellers[27] usw.) gegeben wurden, bis hin zu
– Abschlüssen des Verfahrens infolge des Versäumnisses der Antragsteller, die erbetenen Präzisierungen vorzunehmen oder bestimmte Verfahrenserfordernisse zu erfüllen.



Die Zahl der **Zweitanträge**, die ja eine Überprüfung durch die Europäische Kommission erfordern und sich auf Erstbescheide beziehen, welche den Zugang teilweise oder gänzlich ablehnen, belief sich auf **318**, was einem Anstieg von fast 4,4 % gegenüber 2017 entspricht. Diese Daten bestätigen den seit 2016 stetigen Aufwärtstrend. Die Zahl der Zweitbescheide auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist erheblich gestiegen, und zwar um etwa 10 % von 259 im Jahr 2017 auf 288 im Jahr 2018.[28] Der Anstieg bei diesen Antworten beträgt jedoch seit 2014 etwa 5,6 %, wie die nachstehende Grafik zeigt.

[27] Dabei handelt es sich beispielsweise um Antworten, die gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten oder anderen Organen erteilt wurden, oder um Antworten auf der Grundlage des Kodex für gute Verwaltungspraxis usw.
[28] *Ebd.*

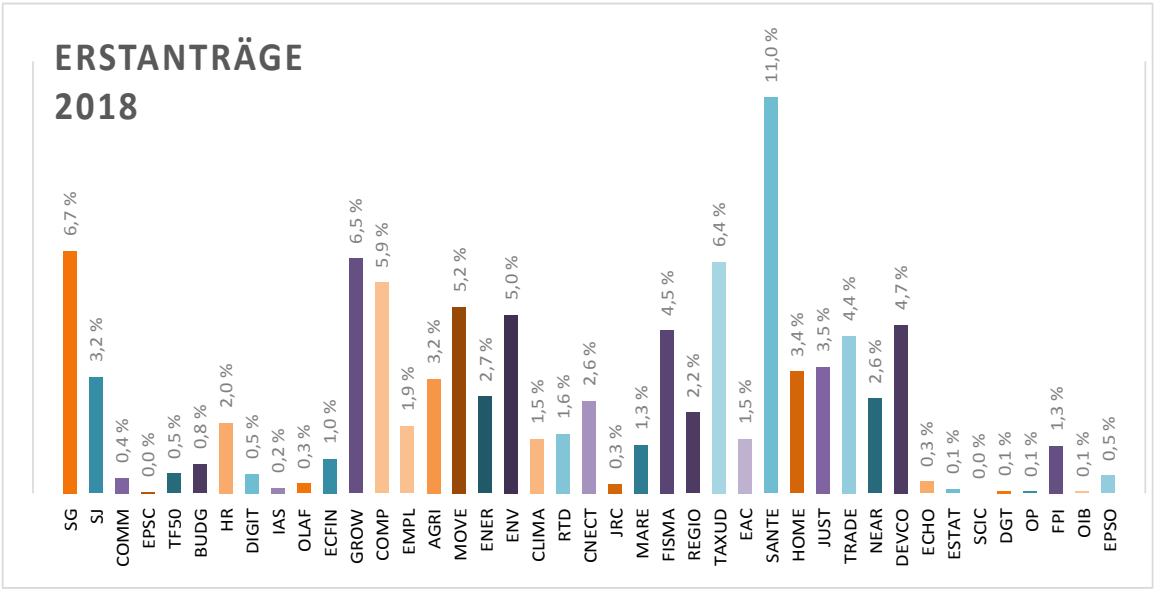


3.2. Anteil der Anträge je Generaldirektion bzw. Dienststelle der Europäischen Kommission (siehe Anhang – Tabelle 5)

Im Jahr 2018 ging bei der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit[29] der größte Anteil an **Erstanträgen** (11 %) ein, gefolgt vom Generalsekretariat (6,7 %)[30] und von der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (6,5 %)[31].

Die einzigen anderen Dienststellen, bei denen jeweils mehr als 5 % aller Erstanträge eingingen, waren die Generaldirektion Steuern und Zollunion[32] (6,4 %), die Generaldirektion Wettbewerb[33] (5,9 %) und die Generaldirektion Mobilität und Verkehr[34] (5,2 %).

Bei den übrigen Kommissionsdienststellen gingen jeweils nicht mehr als 5 % der Erstanträge ein.

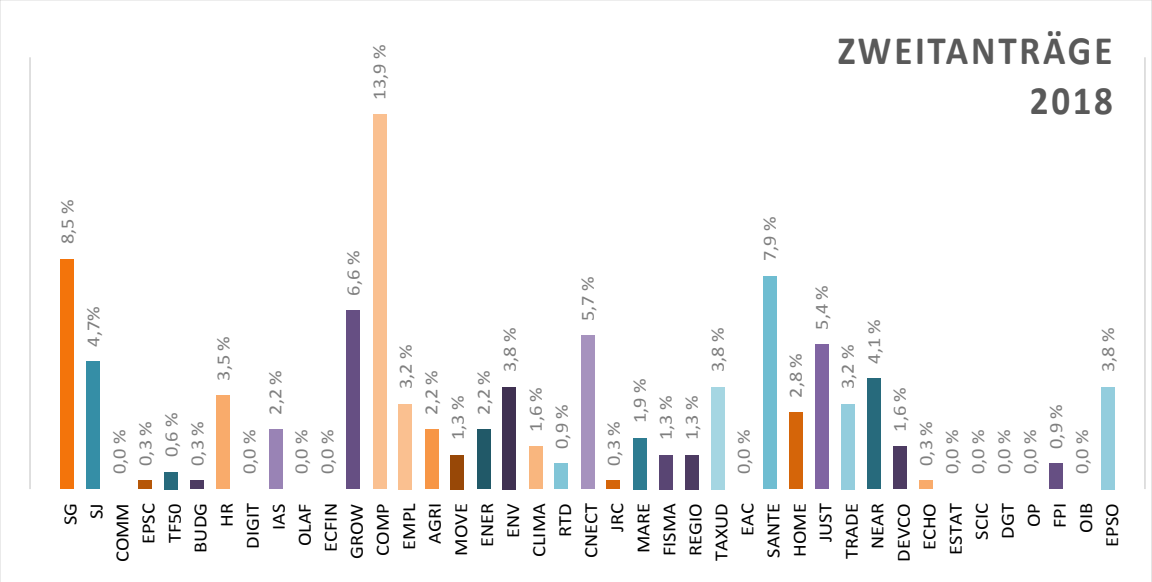


[29] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „SANTE“ bezeichnet.
[30] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „SG“ bezeichnet.
[31] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „GROW“ bezeichnet.
[32] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „TAXUD“ bezeichnet.
[33] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „COMP“ bezeichnet.
[34] In den beiden nachstehenden Abbildungen als „MOVE“ bezeichnet.

Von den beim Generalsekretariat eingegangenen **Zweitanträgen** bezog sich der größte Anteil auf die Erstbescheide der Generaldirektion Wettbewerb (13,8 % im Vergleich zu 19,7 % im Jahr 2017), gefolgt vom Generalsekretariat (fast 8,5 %) und der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (fast 7,9 %).

Die Erstbescheide von drei anderen Dienststellen der Europäischen Kommission waren Gegenstand von jeweils mehr als 5 % aller Zweitanträge (Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien[35] und Generaldirektion Justiz und Verbraucher[36]).

Die Erstbescheide der übrigen Dienststellen der Europäischen Kommission machten jeweils weniger als 5 % der eingegangenen Zweitanträge aus.



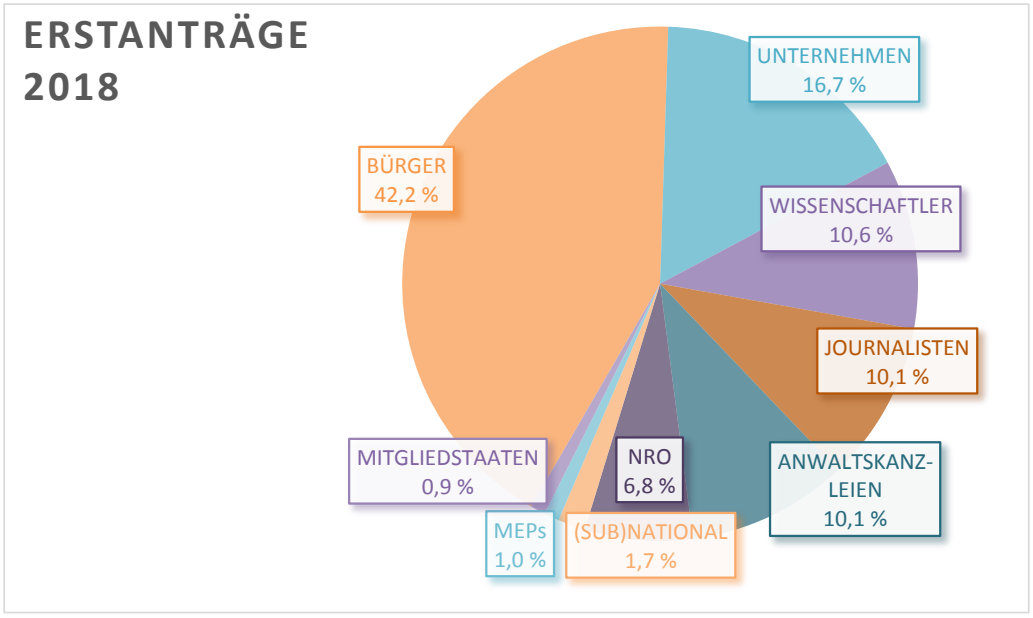
3.3. Sozial- und Beschäftigungsprofil der Antragsteller (Anhang – Tabelle 6)

Die Antragsteller können auf dem Antragsformular der Europa-Website ihr Sozial- bzw. Beschäftigungsprofil angeben, indem sie eine der folgenden neun Kategorien auswählen: Bürger, Wissenschaftler, Rechtsanwalt, Journalist, Nichtregierungsorganisation, Unternehmen, Mitglied des Europäischen Parlaments, subnationale oder mitgliedstaatliche Behörden.[37] Für statistische Zwecke umfasst das Profil „Bürger“ die Antragsteller, die dieses Profil angegeben haben, sowie die Antragsteller, die keine Sozial- oder Beschäftigungskategorie ausgewählt haben.

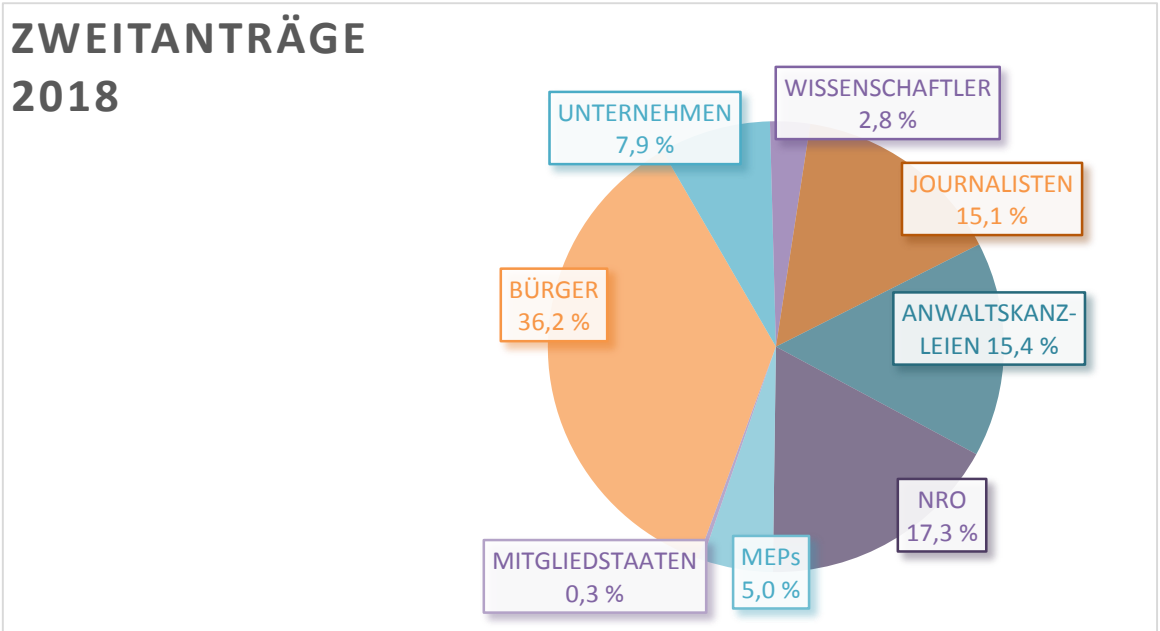
Wie in den Vorjahren stammten im Jahr 2018 die meisten **Erstanträge** von *Bürgern*. Diese Kategorie von Antragstellern reichte etwa 42,2 % der Anträge ein.

Den zweiten Platz unter den am stärksten vertretenen Antragstellern nahmen nicht mehr wie im Jahr 2017 die *Wissenschaftler* ein, sondern die *Unternehmen* (fast 16,7 % der Erstanträge). Erstere wurden (mit rund 10,6 %) auf den dritten Platz verwiesen, dicht gefolgt von den *Anwaltskanzleien* und den *Journalisten* (jeweils ca. 10,1 %).

[35] In der nachstehenden Abbildung als „CNECT“ bezeichnet.
[36] In der nachfolgenden Abbildung als „JUST“ bezeichnet.
[37] Bei letzterer handelt es sich um eine neue Kategorie, die im Jahr 2018 eingeführt wurde, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 berechtigt sind, Anträge auf Zugang zu Dokumenten zu stellen.



Die meisten **Zweitanträge** im Jahr 2018 stammten von *Bürgern* (fast 36,2 % im Vergleich zu 24,7 % im Jahr 2017). *Nichtregierungsorganisationen* erreichten den zweiten Platz und stellten eine große Zahl von Zweitanträgen, die im Jahr 2018 nicht weniger als 17,3 % ausmachten (im Vergleich zu 13,2 % im Jahr 2017). Der dritte Platz ging an die *Angehörigen der Rechtsberufe* (mehr als 15,4 % der Zweitanträge). Auch bei den *Journalisten* stieg die Zahl der Zweitanträge deutlich, wodurch sie im Jahr 2018 zur viertaktivsten Kategorie aufstiegen und 15,1 % der Zweitanträge stellten (im Vergleich zu 7,2 % im Jahr 2017). Weit dahinter folgten *Unternehmen* (fast 7,9 % dieser Anträge), *Mitglieder des Europäischen Parlaments* (5 %), *Hochschulen und Denkfabriken* (2,8 %) und *Mitgliedstaaten* (0,3 %)



3.4. Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7)

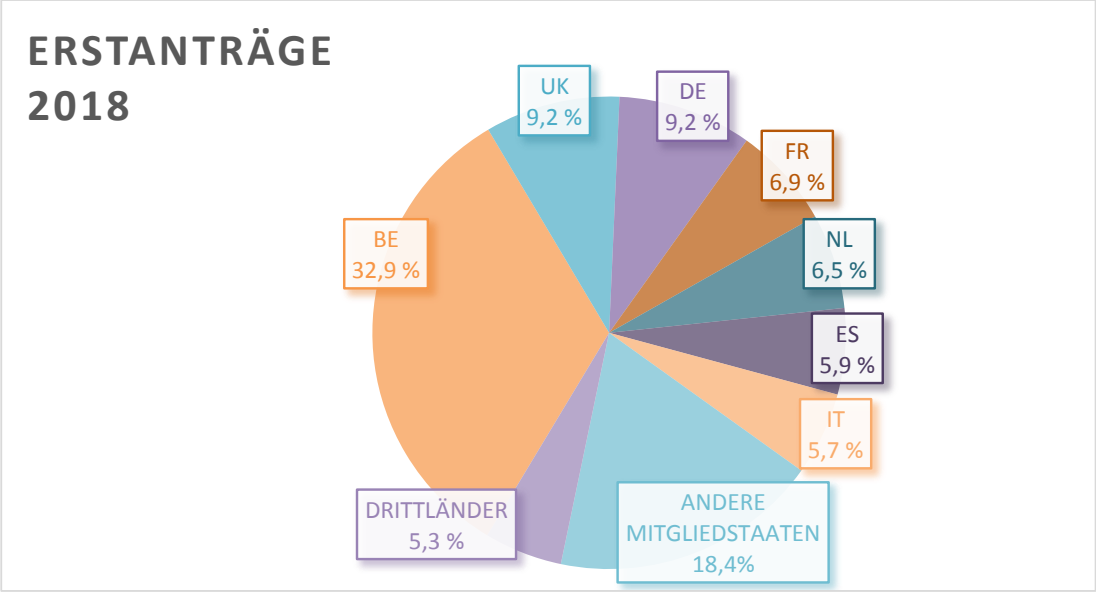
Was die geografische Verteilung der **Erstanträge** betrifft, so blieben Belgien, das Vereinigte Königreich und Deutschland wie bereits im Jahr 2017 die drei wichtigsten Länder, aus denen die meisten Anträge auf Zugang zu Dokumenten stammen. So kamen im Jahr 2018 etwa 51,3 % der Erstanträge aus diesen drei Ländern. Konkret stammte der größte Anteil der Erstanträge weiterhin von Antragstellern mit Wohnsitz oder Sitz in Belgien (rund 32,9 % im Vergleich zu rund 25,7 % im Jahr 2017).

An zweiter Stelle rangierte das Vereinigte Königreich mit mehr als 9,2 % der Erstanträge. Diese Zahl bedeutet im Vergleich zu 2017, in dem fast 15,2 % der Erstanträge aus dem Vereinigten Königreich kamen, einen erheblichen Rückgang.

An dritter Stelle folgte Deutschland, aus dem fast 9,2 % der Erstanträge stammten (im Vergleich zu fast 12 % im Jahr 2017).

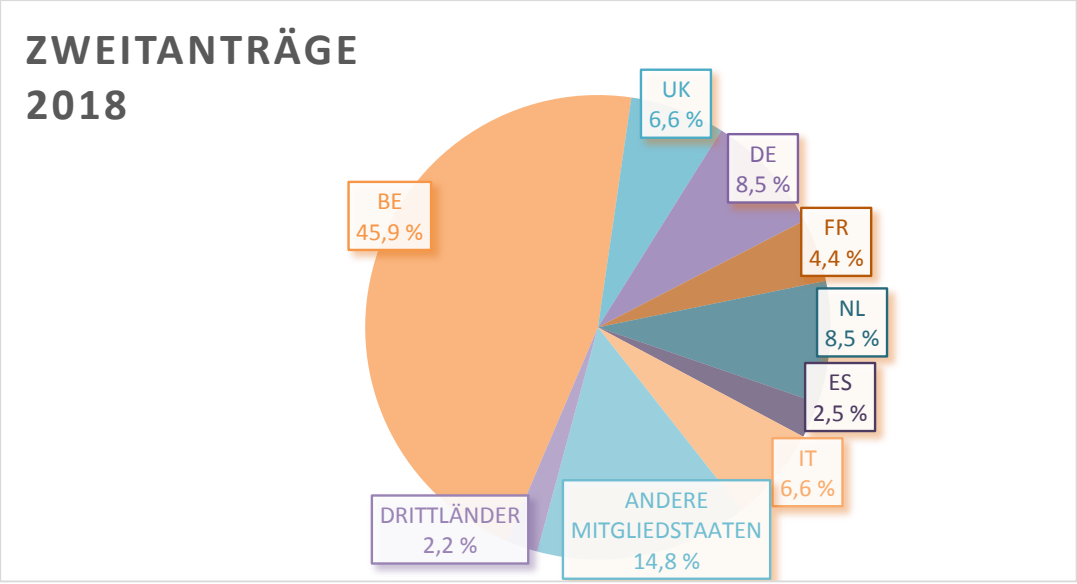
An vierter Stelle lag Frankreich (6,9 % der Erstanträge), dicht gefolgt von den Niederlanden (6,5 %), Spanien (fast 5,9 %) und Italien (5,7 %).

Die Anträge aus den übrigen 21 Mitgliedstaaten machten je Mitgliedstaat weniger als 3 % aus. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wurde auch weiterhin von Antragstellern wahrgenommen, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Drittland haben. Die Anzahl ihrer Erstanträge blieb stabil und machte mehr als 5,3 % aller Erstanträge aus (eine ähnliche Anzahl wurde im Jahr 2017 verzeichnet, nämlich fast 5 %).



Was die geografische Aufschlüsselung der **Zweitanträge** betrifft, so stammte der bei weitem größte Anteil wie in den Vorjahren von Antragstellern aus Belgien (deutliche Zunahme dieser Anträge mit mehr als 45,9 % im Vergleich zu fast 30,6 % im Jahr 2017), gefolgt von Deutschland und den Niederlanden (jeweils rund 8,5 %). Das Vereinigte Königreich, Italien (jeweils 6,6 %) und Frankreich (4,4 %) waren die einzigen anderen Mitgliedstaaten, aus denen mehr als 4 % der Anträge kamen.

Die Anträge aus den übrigen 21 Mitgliedstaaten machten je 2,5 % oder weniger aus. Schließlich machten Zweitanträge von Antragstellern mit Wohnsitz oder Sitz in Drittländern fast 2,2 % aller Anträge aus (gegenüber 3,6 % im Jahr 2017).



4. ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGELUNG ZUM RECHT AUF ZUGANG

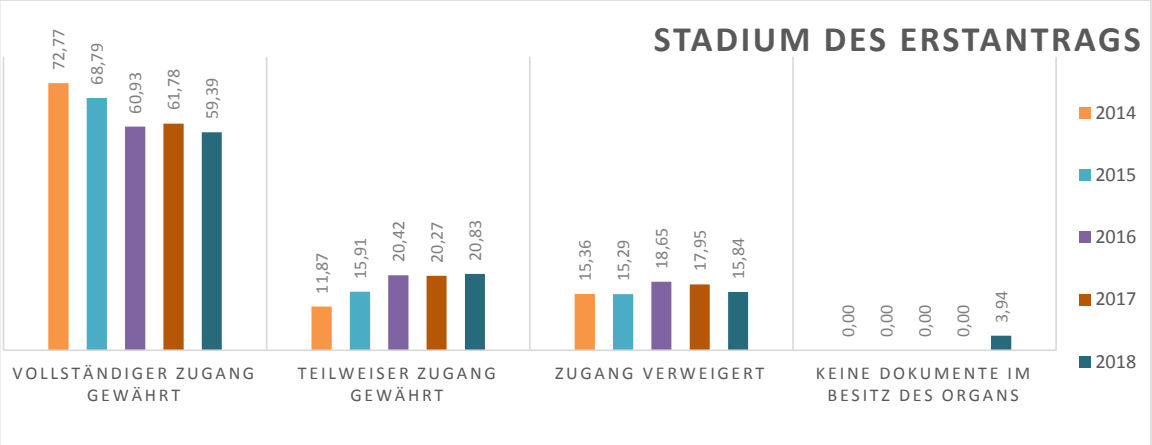
Das in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Zugangsrecht unterliegt einer Reihe spezifischer Ausnahmeregelungen, die in Artikel 4 der Verordnung aufgeführt sind. Eine vollständige oder teilweise Ablehnung muss mit mindestens einer dieser Ausnahmeregelungen begründet werden.

4.1. Arten des gewährten Zugangs (Anhang – Tabellen 8 und 9)

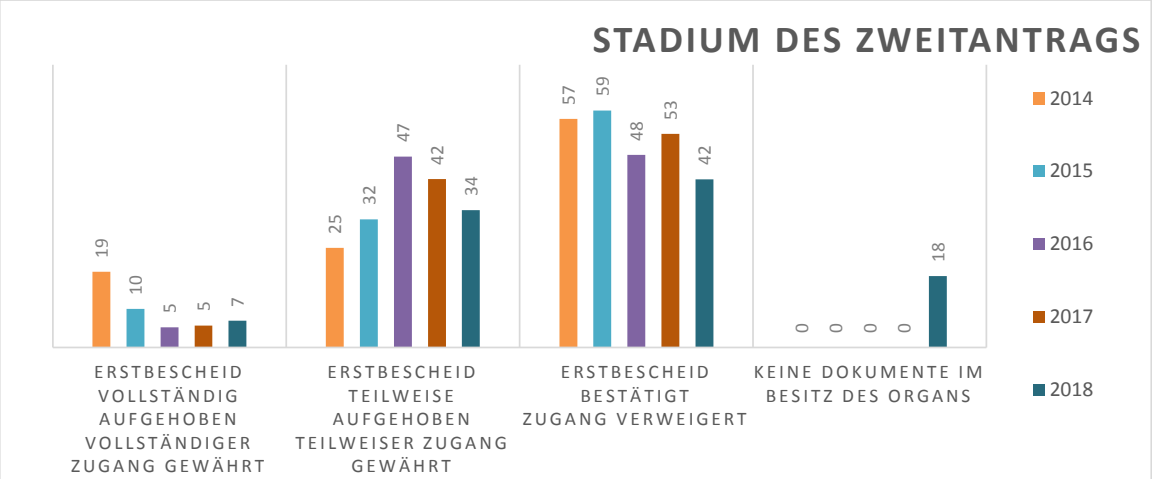
Im Jahr 2018 wurde der vollständige oder teilweise Zugang zu Dokumenten in mehr als 80,2 % der Fälle nach dem **Erstantrag** gewährt; dies ist ein leichter Rückgang gegenüber 2017 (82 %).

Auch der Anteil der vollständig positiven Antworten sank leicht von 61,8 % im Jahr 2017 auf 59,4 % im Jahr 2018. Der Anteil der teilweise positiven Bescheide ist jedoch leicht gestiegen (von 20,3 % im Jahr 2017 auf über 20,8 % im Jahr 2018).

Parallel dazu hat sich der seit 2016 zu beobachtende leichte, aber stetige Rückgang des Anteils der vollständig abgelehnten Zugangsanträge (rund 15,8 % aller Anträge gegenüber weniger als 18 % bzw. 19 % in den Jahren 2017 und 2016) fortgesetzt.



Im Jahr 2018 wurden etwa 41,7 % der Erstbescheide, die durch einen Zweitantrag angefochten wurden, im **Stadium des Zweitantrags** bestätigt (gegenüber 52,9 % im Jahr 2017). Ein sehr ähnlicher Anteil (40,6 %) der Erstbescheide wurde vollständig oder teilweise aufgehoben (gegenüber rund 47,1 % im Jahr 2017).

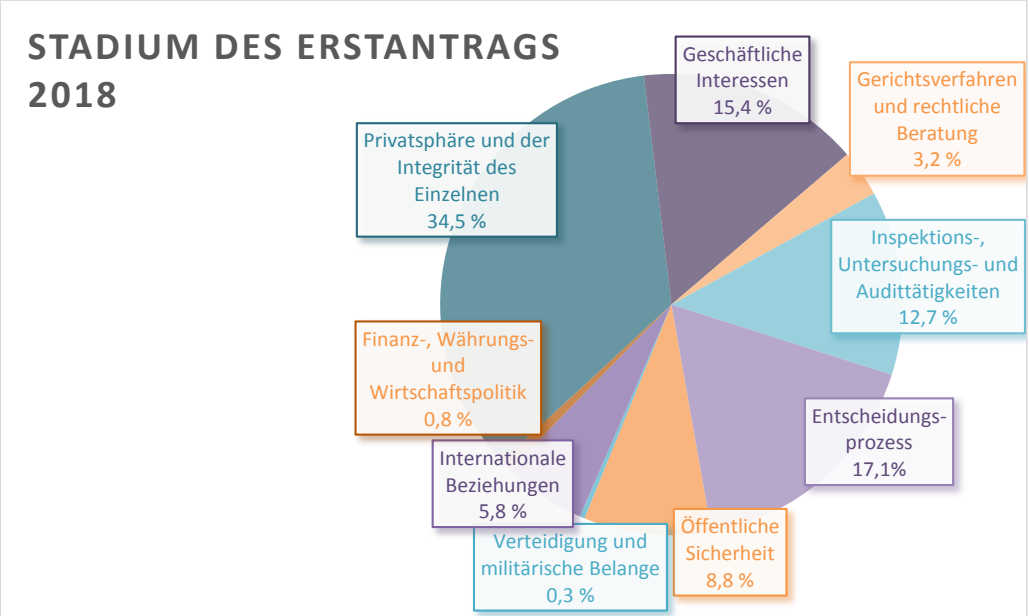


4.2. Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang[38] (Anhang – Tabelle 10)

4.2.1. Stadium des Erstantrags

Die Ausnahmeregelung zum *Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen*[39] wurde auch im Jahr 2018 von der Europäischen Kommission am häufigsten als Grund für die (gänzliche oder teilweise) Verweigerung des Zugangs im Stadium des Erstantrags angeführt,. nämlich in 34,5 % der Fälle im Vergleich zu fast 31,4 % im Jahr 2017. Wie in den Vorjahren ergab sich ein Großteil dieser Ablehnungen aus der Notwendigkeit, gemäß den geltenden Datenschutzbestimmungen die Namen von Mitarbeitern unterhalb der Leitungsebene oder von Vertretern von Dritten, die in den betreffenden Dokumenten erwähnt sind, unkenntlich zu machen.

[38] Auf der Grundlage von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.
[39] Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.



Die zweithäufigste Ausnahmeregelung betrifft den Schutz *geschäftlicher Interessen*.[40] Sie wurde in mehr als 15,4 % der (teilweisen oder vollständigen) Ablehnungen geltend gemacht.[41]

Die Ausnahmeregelung, die auf den Schutz eines *laufenden Entscheidungsprozesses*[42] abzielt, folgte knapp dahinter mit einem Anteil von ebenfalls mehr als 15,1 % an dritter Stelle.[43]

Die Europäische Kommission stützte sich auch auf die Ausnahmeregelung zum Schutz des *Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten*, dies allerdings in weniger als 12,7 % ihrer (vollständig oder teilweise) negativen Bescheide (im Vergleich zu fast 17,7 % im Jahr 2017).[44] Der geringe, aber konstante Rückgang, der sich aus den Daten ergibt, zeigt, dass die Kommission von dieser Ausnahmeregelung immer seltener Gebrauch macht.

Der Anteil der Inanspruchnahmen der Ausnahmeregelung zum Schutz der *öffentlichen Sicherheit* hat deutlich zugenommen (von 5,4 % im Jahr 2017 auf fast 8,8 % im Jahr 2018).[45]

Die geltende Ausnahmeregelung zum Schutz der *internationalen Beziehungen* wurde bei fast 5,8 % der negativen Erstbescheide gegenüber 4 % im Jahr 2017 und 3,4 % im Jahr 2016 geltend gemacht, was eine leichte, aber stetige Zunahme ihrer Inanspruchnahme durch die Europäische Kommission bedeutet.[46]

[40] Diese Ausnahmeregelung ist in Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen.
[41] Gegenüber 16,8 % im Jahr 2017.
[42] Diese Ausnahmeregelung ist in Artikel 4 Absatz 3 erster Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen.
[43] Gegenüber 16,3 % im Jahr 2017.
[44] Diese Ausnahmeregelung ist in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen.
[45] Diese Ausnahmeregelung ist in Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen.
[46] Diese Ausnahmeregelung ist in Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehen.

Die übrigen in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen wurden von dem betreffenden Organ jeweils zu weniger als 4 % als Grund für die teilweise oder vollständige Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten im Stadium des Erstantrags geltend gemacht.

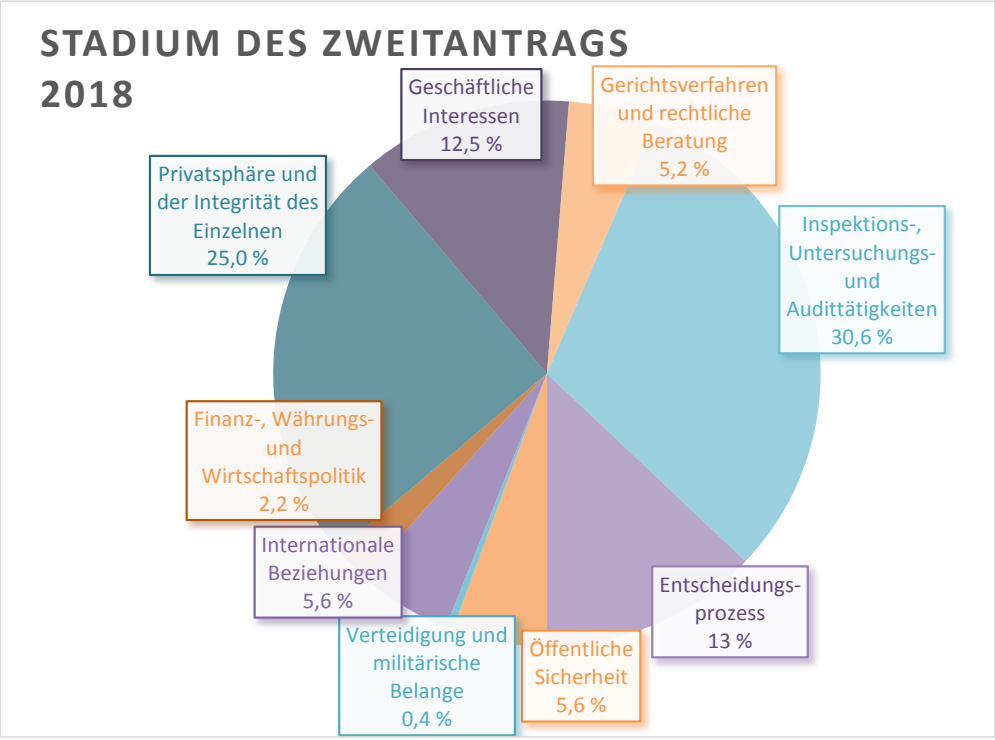
4.2.2. Stadium des Zweitantrags

Der am häufigsten und hauptsächlich angeführte Grund für die Bestätigung einer (vollständigen oder teilweisen) Verweigerung des Zugangs war wie im Jahr 2017 der Schutz des *Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten* (30,6 % im Jahr 2018 gegenüber fast 35 % im Jahr 2017).

Danach folgte die Ausnahmeregelung zum *Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen* (25 % gegenüber fast 26,1 % im Jahr 2017). Die Ausnahmeregelung zum Schutz der *geschäftlichen Interessen* wurde weniger häufig angeführt (12,5 % im Jahr 2018 gegenüber 13,2 % im Jahr 2017), womit sie an dritter Stelle steht und sich der seit 2016 zu beobachtende stetige Rückgang ihrer Inanspruchnahme fortgesetzt hat (damals wurde sie bei 15,9 % der Ablehnungen der Zweitanträge herangezogen).

Die Ausnahmeregelung zum Schutz des *Entscheidungsprozesses* des betreffenden Organs stand mit einem Anteil von 12,9 % an vierter Stelle (einschließlich fast 10,8 % für den laufenden Entscheidungsprozess). Diese Zahl zeigt, dass die Ausnahmeregelung anscheinend weniger regelmäßig in Anspruch genommen wird (die Inanspruchnahme hatte bereits von rund 12,2 % im Jahr 2017 und 20,2 % im Jahr 2016 abgenommen).

Die Ausnahmeregelungen zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die *internationalen Beziehungen* und die *öffentliche Sicherheit* wurden von der Kommission am fünfthäufigsten in Anspruch genommen (jeweils 5,6 %).



5. BESCHWERDEN BEI DER EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Im Jahr 2018 wickelte die Europäische Bürgerbeauftragte 29 Beschwerden gegen den Umgang der Europäischen Kommission mit Anträgen auf Zugang zu Dokumenten ab.[47] Die überwiegende Mehrheit dieser Beschwerden (22) wurde ohne Feststellung eines Missstands abgeschlossen.[48] Im Vergleich dazu hatte die Europäische Bürgerbeauftragte in den beiden vorherigen Jahren eine geringere Anzahl von Beschwerden abgeschlossen (25 im Jahr 2017 und 21 im Jahr 2016), wohingegen eine ähnliche Zahl (in beiden Jahren jeweils 6) mit weiteren oder kritischen Anmerkungen abgeschlossen wurde.[49]

Im Laufe des Jahres 2018 leitete die Europäische Bürgerbeauftragte 29 neue Untersuchungen ein, bei denen der Zugang zu Dokumenten entweder im Mittelpunkt der Beschwerde stand oder Teil der Beschwerde war; im Vergleich dazu waren es 25 im Jahr 2017 und 12 im Jahr 2016.

Diese Statistiken bestätigen den seit 2017 beobachteten erheblichen Anstieg der Zahl neuer Untersuchungen[50] und spiegeln die von der Europäischen Bürgerbeauftragten diesem spezifischen Tätigkeitsbereich zugemessene verstärkte Bedeutung wider.

Diese Bedeutung wird auch daraus ersichtlich, dass die Europäische Bürgerbeauftragte seit Februar 2018 ein neues „Schnellverfahren“ für Beschwerden bezüglich des Zugangs zu Dokumenten eingeführt hat. Mit diesem neuen Verfahren verpflichtet sich die Europäische Bürgerbeauftragte, nach Eingang einer Beschwerde binnen fünf Arbeitstagen zu entscheiden, ob sie innerhalb von fünf Arbeitstagen eine Untersuchung einleiten kann, und innerhalb von 40 Arbeitstagen über die etwaige Einleitung einer Untersuchung zum „Zugang zu Dokumenten“ zu entscheiden.[51]

6. GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG

Im Jahr 2018 haben die EU-Gerichte im Rahmen verschiedener Gerichtsverfahren die bereits umfangreiche Rechtsprechung in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten der EU-Organe weiterentwickelt. Das neue Fallrecht wird für das praktische Vorgehen der Europäischen Kommission nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 maßgeblich sein.

6.1. Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof erließ im Jahr 2018 nur ein wichtiges Urteil in einem Rechtsmittelverfahren über das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, in dem die Europäische Kommission Partei des Verfahrens war; im Jahr 2017 waren es im Vergleich dazu acht Urteile.

---

[47] Die Statistiken umfassen die von der Europäischen Bürgerbeauftragten bearbeiteten Fälle, die alle Kommissionsdienststellen mit Ausnahme des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung betreffen.

[48] Die vier Fälle mit Anmerkungen: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 Fälle wurden ohne Anmerkung/weitere Maßnahmen abgeschlossen.

[49] Siehe den Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Jahr 2017, S. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, im Folgenden „Jahresbericht 2017 über den Zugang zu Dokumenten“.

[50] Gegenüber 12 Untersuchungen im Jahr 2016 wurden im Jahr 2017 insgesamt 25 neue Untersuchungen eröffnet, siehe den Jahresbericht 2017 über den Zugang zu Dokumenten, *a.a.O.*, S. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

Dieses Urteil erging im Rahmen der Rechtssache *ClientEarth gegen Europäische Kommission*.[52] Es ist insofern von Bedeutung, als es den Anwendungsbereich des Begriffs „legislative Dokumente“ präzisiert, der eine umfassendere Schwelle der Offenheit erfordert.

Der Gerichtshof hat anerkannt, dass die Europäische Kommission Raum für Beratungen braucht, um über die zu treffenden politischen Entscheidungen und die möglichen vorzulegenden Vorschläge entscheiden zu können. Gleichwohl war er der Auffassung, dass Dokumente, die im Rahmen einer Folgenabschätzung erstellt werden, als legislative Dokumente gelten. Daher entschied der Gerichtshof, dass solche Dokumente – insbesondere, wenn sie Umweltinformationen enthalten – nicht durch eine allgemeine Vermutung gegen die Verbreitung gemäß dem ersten Unterabsatz von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geschützt werden können.[53]

Der Gerichtshof betonte ferner, dass der vorläufige Charakter der Dokumente allein nicht *per se* die Anwendung von Artikel 4 Absatz 3 erster Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ohne eine spezifische und individuelle Prüfung rechtfertigen kann.[54]

6.2. Gericht der Europäischen Union

Im Jahr 2018 erließ das Gericht 27 Urteile, von denen die Europäische Kommission in Bezug auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 betroffen war. Die Europäische Kommission war in 26 Verfahren Partei und trat in einem Verfahren dem Rechtsstreit bei. In der überwiegenden Mehrheit dieser Rechtssachen hat sich die Position des betreffenden Organs durchgesetzt.

Von den oben genannten 27 Rechtssachen führten nur sechs zur (teilweisen) Aufhebung der angefochtenen Entscheidung des betreffenden Organs, darunter eine des Europäischen Parlaments.[55]

Darüber hinaus betrafen von den fünf Fällen, in denen die Entscheidung der Europäischen Kommission (teilweise) aufgehoben wurde, nur vier die (teilweise) Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Dokumenten. Das verbleibende Urteil zur (teilweisen) Aufhebung betraf einen positiven Bescheid des Organs über die Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit zu bestimmten Dokumenten, die nach Ansicht des Gerichts durch einen anderen rechtlichen Rahmen geschützt sind.

Darüber hinaus führten 19 dieser Rechtssachen zu einer vollständigen oder teilweisen Abweisung der Klage gegen die Entscheidung der Europäischen Kommission.

In drei Rechtssachen entschied das Gericht, dass der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt ist, und in einer Rechtssache[56] wurde die Nichtigkeitsklage der Europäischen

[52] Urteil vom 4. September 2018, C -57/16 P, EU:C:2018:660, im Folgenden „ClientEarth-Urteil“.
[53] *Ebd.*, Rn. 101.
[54] *Ebd.*, Rn. 111.
[55] Urteile vom 5. Dezember 2018, *Falcon Technologies International LLC gegen Europäische Kommission*, T-875/16, EU:T:2018:877; vom 3. Mai 2018, *Republik Malta gegen Europäische Kommission*, T-653/16, EU:T:2018:241, vom 27. November 2018, *VG, als Alleinerbin von MS, gegen Europäische Kommission*, verbundene Rechtssachen T-314/16 und T-435/16, EU:T:2018:841; vom 22. März 2018, *De Capitani gegen Europäisches Parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167; vom 4. Oktober 2018, *Daimler AG gegen Europäische Kommission*, T-128/14, EU:T:2018:643, und vom 7. Februar 2018, *Access Info Europe gegen Europäische Kommission*, T-852/16, EU:T:2018:69.

Kommission für unzulässig erklärt. In einer weiteren Rechtssache ging es um die Anordnung einer Streichung aus dem Register.

Im Rahmen dieser im Jahr 2018 entwickelten Rechtsprechung klärte das Gericht Fragen, die sich von Verfahrensaspekten bis hin zu substanzielleren Punkten, die sich aus der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergeben, erstrecken.

6.2.1. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften

In Bezug auf die Verfahrensvorschriften wiederholte das Gericht seine Feststellung, dass ein Erstbescheid im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung grundsätzlich nicht anfechtbar ist, es sei denn unter außergewöhnlichen Umständen, nämlich wenn der Erstbescheid mit einem Mangel wie dem Versäumnis, den Antragsteller über seine *Rechtsbehelfe* zu unterrichten, behaftet ist oder wenn er den endgültigen Standpunkt des betreffenden Organs darstellt.[57]

Nur die bestätigende Entscheidung kann Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Antragstellers berühren und daher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sein könnten.[58]

Im Rahmen der bestätigenden Entscheidung stellt die unterlassene Unterrichtung des Antragstellers über die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe keine Verletzung wesentlicher verfahrenstechnischer Anforderungen dar, die zu ihrer Nichtigerklärung führen kann, sofern ein solches Versäumnis keine Auswirkungen auf die rechtliche Situation des Antragstellers hat. Dies ist dann der Fall, wenn der Antragsteller in der Lage ist, festzustellen, um welche Rechtsbehelfe es sich handelte, und eine Nichtigkeitsklage gegen die angefochtenen bestätigende Entscheidung erheben konnte, und zwar ungeachtet des Mangels an Informationen über die darin verfügbaren Rechtsbehelfe.[59] Darüber hinaus kann das betreffende Organ zu jedem Zeitpunkt der Bearbeitung eines Antrags (d.h. auch bei der erstmaligen Bearbeitung) weitere Unterlagen ermitteln, die möglicherweise mit dem Antrag in Verbindung stehen.[60]

Zwar kann das betreffende Organ nicht berechtigterweise dafür kritisiert werden, auf der Grundlage eines angeblich ungenauen Antrags keinen Zugang zu Dokumenten zu gewähren, ohne den Antragsteller zur Klärung seines Antrags aufzufordern, doch kann es einen Antrag nicht als nicht hinreichend präzise ablehnen, ohne zuvor den Antragsteller aufgefordert zu haben, weitere Erläuterungen vorzulegen.[61]

Darüber hinaus hat das Gericht betont, dass die in den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen *Fristen* lediglich dazu dienen, die zügige Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten zu gewährleisten.[62]

---

[56] Beschluss vom 15. Mai 2018, *Commune de Fessenheim u. a. gegen Europäische Kommission*, T-726/17, EU:T:2018:291.

[57] Siehe Urteil vom 11. Dezember 2018, *Arca Capital Bohemia a.s. gegen Europäische Kommission*, T-441/17, EU:T:2018:899, Rn. 18-20.

[58] Siehe Urteil vom 9. Oktober 2018, *Anikó Pint gegen Europäische Kommission*, T-634/17, EU:T:2018:662, Rn. 17.

[59] Siehe Urteil vom 5. Februar 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH gegen Europäische Kommission*, T-611/15, EU:T:2018:63, Rn. 47-50.

[60] Siehe Urteil *Republik Malta gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 84.

[61] *Ebd.*, Rn. 82.

[62] *Ebd.*, Rn. 85.

Folglich wies das Gericht erneut darauf hin, dass die Nichteinhaltung der in den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Fristen das Organ nicht von der Befugnis, eine Entscheidung zu erlassen, enthebt und keinen triftigen Grund für ihre Aufhebung darstellt.[63]

Eine solche Schlussfolgerung hat keinen Einfluss auf die Tatsache, dass die für die Einleitung einer Nichtigkeitsklage festgesetzte Frist dagegen bindend ist und die Unzulässigkeit der nach ihrem Ablauf eingeleiteten Verfahren bedingt.[64]

Das Gericht bekräftigte ferner, dass die Erklärung eines Organs hinsichtlich des *Fehlens von bestehenden Dokumenten* eine Vermutung der Rechtmäßigkeit genießt.[65] Darüber hinaus muss die Rechtmäßigkeit des Beschlusses des Organs auf der Grundlage der zum Zeitpunkt seiner Annahme bestehenden Fakten und Rechtsvorschriften[66] bewertet werden, und daher können neue Argumente in Bezug auf seine Rechtmäßigkeit in der gerichtlichen Ermittlung[67] nicht vorgebracht werden.

In Bezug auf die *Begründung* des Organs bestätigte das Gericht, dass es sich um eine Beschreibung der Art und des Inhalts der verweigerten Dokumente, des Kontextes, in dem sie ausgearbeitet wurden, und der Gründe für die Verweigerung handeln kann.[68]

Der Zweck der Begründung besteht darin, die Überlegungen des betreffenden Organs klar und eindeutig darzulegen, damit der Antragsteller die Gründe dafür entnehmen und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann.[69]

Die Begründung ist daher angemessen, wenn sie dem Antragsteller ermöglicht, zunächst zu verstehen und festzustellen, ob das angeforderte Dokument tatsächlich in den Bereich fällt, auf den sich die Ausnahmeregelung bezieht, und zweitens, ob die Notwendigkeit des Schutzes im Zusammenhang mit dieser Ausnahmeregelung tatsächlich besteht.[70]

Das betreffende Organ ist daher nicht verpflichtet, für jeden Aspekt der dieser Argumentation zugrunde liegenden Bewertung eine spezifische Begründung vorzulegen[71] oder auf alle einschlägigen Fakten und Rechtsfragen einzugehen[72], und es kann Gründe für die einzelnen Kategorien von Dokumenten angeben[73].

---

[63] *Ebd.*, Rn. 86; Urteil vom 11. Juli 2018, *Rogesa gegen Europäische Kommission*, T-643/13, EU:T:2018:423, Rn. 43 und 48.

[64] Siehe Beschluss in *Commune de Fessenheim u. a. gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 30-31.

[65] Siehe Urteil vom 23. April 2018, *Verein Deutsche Sprache e. V. gegen Europäische Kommission*, T-468/16, EU:T:2018:207, Rn. 35.

[66] Siehe Urteil in *Rogesa gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 91; Urteil vom 5. Dezember 2018, *Sumner gegen Europäische Kommission*, T-152/17, EU:T:2018:875, Rn. 42.

[67] Siehe Urteil vom 27. Februar 2018, *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission*, T-307/16, Rn. 133 und 140.

[68] Siehe Urteil in der Rechtssache *Access Info Europe gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 89.

[69] Siehe Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 80.

[70] Siehe Urteil vom 8. Februar 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd gegen Europäische Kommission*, T-74/16, EU:T:2018:75, Rn. 77.

[71] Siehe Urteil in der Rechtssache *Falcon Technologies International LLC gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 69.

[72] Siehe Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 80.

[73] Siehe Urteil in der Rechtssache *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 78.

Darüber hinaus kann die Bezugnahme in einer Entscheidung auf die Gründe in einer früheren Entscheidung, die dem Antragsteller mitgeteilt wurde, in einigen Fällen ausreichen.[74]

Hinsichtlich der Bewertung des *teilweisen Zugangs* wies das Gericht erneut darauf hin, dass diese unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden muss. Daher muss ein teilweiser Zugang gewährt werden, wenn das von dem betreffenden Organ verfolgte Ziel der Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument dadurch erreicht werden kann, dass nur die Teile unkenntlich gemacht werden, die das geschützte öffentliche Interesse beeinträchtigen können.[75]

Es ist nicht Aufgabe des betreffenden Organs, zu bestimmen, was für den Antragsteller aussagekräftig oder bedeutungslos ist.[76] Dementsprechend muss das betreffende Organ Teile von Dokumenten, die als „rein beschreibend" einzustufen sind, offenlegen, soweit diese keine rechtliche oder strategische Position enthalten, die unter die von dieser genannten Ausnahmen fällt.[77] Ein teilweiser Zugang ist jedoch nicht erforderlich, wenn er dazu führen würde, dass das Dokument fast seines gesamten Inhalts entleert würde.[78]

In Bezug auf die *Konsultation der Mitgliedstaaten*, aus der die Dokumente stammen, wies das Gericht darauf hin, dass diese Anforderung nicht erforderlich ist, wenn offensichtlich eine Ausnahmeregelung gilt.[79] Im Rahmen der genannten Konsultation ist eine *prima facie*-Bewertung der Einwände des Mitgliedstaats jedoch ausreichend, und das betreffende Organ muss keine erschöpfende Beurteilung dieser Frage vornehmen.[80]

Der Mitgliedstaat verfügt jedoch über kein allgemeines und uneingeschränktes Vetorecht, da letzteres gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ordnungsgemäß begründet werden muss.[81]

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass sich ein Mitgliedstaat im Gegensatz zu anderen Dritten auf die Ausnahme berufen kann, die den Schutz des Entscheidungsprozesses des betreffenden Organs betrifft, um zu beantragen, dass dieses den Zugang zu einem von ihm stammenden Dokument verweigert.[82] Darüber hinaus ist ein Mitgliedstaat, der Verfasser des fraglichen Dokuments ist, nicht verpflichtet, vorab

[74] Siehe Urteil in der Rechtssache *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 37-38.
[75] Siehe Urteil in der Rechtssache *Access Info Europe gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 110-111.
[76] Siehe Urteil in der Rechtssache *Falcon Technologies International LLC gegen Europäische Kommission, a. a. O.*, Rn. 102.
[77] Siehe Urteil vom 7. Februar 2018, *Access Info Europe gegen Europäische Kommission*, T-851/16, EU:T:2018:69, Rn. 120.
[78] Urteil in der Rechtssache *Falcon Technologies International LLC gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 104.
[79] Urteil vom 19. September 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) gegen Europäische Kommission*, T-39/17, EU:T:2018:560, Rn. 110.
[80] Urteil des Gerichts vom 8. Februar 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd gegen Europäische Kommission*, T-74/16, EU:T:2018:75, Rn. 66-67.
[81] Urteil vom 21. November 2018, *Stichting Greenpeace Nederland und Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) gegen Europäische Kommission*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, Rn. 40 und 41.
[82] Siehe Urteil in der Rechtssache *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 36 bis 38 und 40 bis 42.

einen spezifischen förmlichen Antrag zu stellen, um einen etwaigen Einwand erheben zu können.[83]

Vor diesem Hintergrund muss in der Entscheidung des Organs nicht nur die Tatsache festgehalten werden, dass der betreffende Mitgliedstaat Einwände gegen die Verbreitung des angeforderten Dokuments erhoben hat, sondern es müssen auch die von diesem Mitgliedstaat angeführten Gründe dargelegt werden, aus denen hervorgeht, dass eine der Ausnahmeregelungen von dem Recht auf Zugang gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gilt.[84]

Es ist auch zu beachten, dass ein Mitgliedstaat als Folge des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU jeden Einwand erheben kann, der die Rechtmäßigkeit der Entscheidung eines Organs in Frage stellt.[85]

In Bezug auf die Entscheidung über die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten kann sich ein Mitgliedstaat jedoch nicht auf verfahrenstechnische Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Behandlung von Erst- oder Zweitanträgen des Organs, einschließlich Fristen, die ausschließlich zugunsten des Antragstellers eingeführt wurden, berufen.[86]

Das Gericht bestätigte ferner, dass der Verstoß gegen die *Kooperationspflicht*, die das betreffende Organ einem Mitgliedstaat in diesem Zusammenhang schuldet, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Organs über die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten, die aus diesem Mitgliedstaat stammen, beeinträchtigen könnte.[87]

Der Europäische Gerichtshof ist nicht befugt, im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts nach Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine Verbotsbestimmung zu erlassen. Vor diesem Hintergrund kann er dem Organ nicht vorschreiben, Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren.[88]

Darüber hinaus bestätigte das Gericht seine frühere Rechtsprechung, nach der keine Notwendigkeit mehr besteht, über eine Klage auf Nichtigerklärung eines negativen Bescheids zu entscheiden, nachdem das Organ, ohne die angefochtene Entscheidung formell zurückzuziehen, einen neuen positiven Bescheid erlassen hat, der Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt, und damit dem Antrag des Antragstellers vollständig stattgegeben hat.[89]

6.2.2. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften

Im Jahr 2018 hat sich das Gericht auch mit mehreren materiellrechtlichen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 befasst.

---

[83] *Ebd.*, Rn. 33.
[84] *Ebd.*, Rn. 56.
[85] Urteil vom 3. Mai 2018, *Republik Malta gegen Europäische Kommission*, T-653/16, EU:T:2018:241, Rn. 41-42.
[86] *Ebd*., Rn. 87 und 88.
[87] *Ebd.*, Rn. 100.
[88] Urteil vom 9. Oktober 2018 *Róbert Sárossy gegen Europäische Kommission*, T-633/17, EU:T:2018:663, Rn. 19-20. Siehe auch *Pint gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 19.
[89] Beschluss vom 19. Juli 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych gegen Europäische Kommission*, T-750/17, EU:T:2018:506, Rn. 15-17.

In Bezug auf die Ausnahmeregelung zum *Schutz der internationalen Beziehungen*[90] hat das Gericht in mehreren Rechtssachen den großen Ermessensspielraum des Organs in seinem Rahmen anerkannt.[91]

Ein solch breiter Ermessensspielraum ist auf den besonders sensiblen und wesentlichen Charakter der geschützten Interessen und die Notwendigkeit zurückzuführen, dass das Organ bei der Annahme einer Entscheidung, die naturgemäß komplex und heikel ist, besondere Sorgfalt walten lässt.[92]

Dem Gericht zufolge entspricht ein solcher großer Ermessensspielraum, der dem Organ eingeräumt wird, dem Grundsatz der strikten Auslegung der Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 4 der Verordnung.[93]

Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen daher einer begrenzten gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit unterliegt, die auf die Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensvorschriften und der Begründungspflicht, der Richtigkeit der Darstellung der Tatsachen sowie des Fehlens eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers oder eines Befugnismissbrauchs beschränkt ist.[94]

Das Gericht betonte auch den zwingenden Charakter der Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen, die im Gegensatz zu anderen Ausnahmen nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht von einem übergeordneten öffentlichen Interesse an der Verbreitung der angeforderten Dokumente aufgehoben werden kann.[95]

Im Rahmen der Ausnahmeregelung zum Schutz der *Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen*[96] wies das Gericht darauf hin, dass der Begriff der Privatsphäre personenbezogene Daten in einem beruflichen Kontext umfasst.[97] Personenbezogene Daten des Personals der EU-Organe sind daher grundsätzlich durch diese Ausnahmeregelung geschützt, und zwar ungeachtet des „Rechts des Beamten auf Anfrage“.[98]

Das Gericht betonte, dass ein solches Recht in jedem Fall nicht im Rahmen der Mechanismen für den Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ausgeübt werden sollte.[99] Das Gericht bestätigte ferner, dass die Rechte

---

[90] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

[91] Siehe Urteil in der Rechtssache *Access Info Europe gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 40-41. Siehe auch Urteil vom 11. Juli 2018, *ClientEarth gegen Europäische Kommission*, T-644/16, EU:T:2018:429, Rn. 23-24, derzeit Rechtsmittel anhängig; Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 77.

[92] Siehe die Urteile in den Rechtssachen *ClientEarth gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 23, und *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 79.

[93] *Ebd.*, Rn. 25.

[94] *Ebd.*

[95] *Ebd.*, Rn. 98.

[96] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

[97] Siehe die Urteile in *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 38, und *VG, als Alleinerbin von MS, gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 64.

[98] *Ebd.*, Rn. 43 und 44.

[99] *Ebd.*, Rn. 46.

auf Schutz des Rufs und der Ehre einer Person fester Bestandteil des Rechts auf Privatsphäre sind.[100]

Der Ruf eines Unternehmens hat unabhängig von dessen öffentlicher oder privater Natur ebenfalls Anspruch auf einen gewissen Schutz, wenn auch nur im Rahmen der Ausnahmeregelung zum Schutz *geschäftlicher Interessen*.[101] Zu dieser Ausnahmeregelung hat das Gericht entschieden, dass ein privates Unternehmen, das mit einer Aufgabe von öffentlichem Interesse betraut ist, Anspruch auf Schutz seines Rufes im Rahmen seiner wirtschaftlichen Interessen haben könnte, sofern der Ruf eines auf einem Markt tätigen Unternehmers für die Ausübung seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Markt von wesentlicher Bedeutung ist.[102]

Das Gericht bekräftigte ferner, dass ein staatseigenes Unternehmen als Halter geschäftlicher Interessen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 angesehen werden kann.[103]

Darüber hinaus hat das Gericht entschieden, dass sensible Geschäftsinformationen, die der Europäischen Kommission von Unternehmen zur Verfügung gestellt werden (beispielsweise Daten zu ihren Geschäftsstrategien zur Einhaltung des Rechtsrahmens), als „geschäftliche Interessen" geschützt werden könnten.[104]

Außerdem kann der Schutz dieser Interessen (ähnlich wie das Recht auf Privatsphäre und Integrität des Einzelnen) für einen längeren Zeitraum als dem in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 für die anderen Ausnahmeregelungen von der Verbreitung vorgesehenen Höchstzeitraum von 30 Jahren geltend gemacht werden.[105]

In Bezug auf die Ausnahmeregelung zum Schutz von *Gerichtsverfahren* wies das Gericht erneut darauf hin, dass diese in Bezug auf Dokumente, die nicht speziell im Zusammenhang mit anhängigen Gerichtsverfahren erstellt wurden, geltend gemacht werden kann.[106]

Darüber hinaus betonte das Gericht, dass die mit der *rechtlichen Beratung* zusammenhängende Ausnahmeregelung für vorläufige interne Stellungnahmen des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission gelten könnte, die zum Zweck des

[100] *Ebd.*, Rn. 100. Das Gericht erließ ein weiteres interessantes Urteil betreffend die Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, nämlich das Urteil vom 25. September 2018, *Maria Psara u. a. gegen Europäisches Parlament*, T-639/15 bis T-666/15 und T-94/16, EU:T:2018:602. Im vorliegenden Bericht, der sich mit der Umsetzung der Verordnung durch die Europäische Kommission befasst, wird auf dieses Urteil jedoch nicht näher eingegangen, da das betroffene Organ weder Partei noch Streithelferin im Rahmen des Verfahrens war.

[101] Gemäß Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

[102] Siehe Urteil in der Rechtssache *Falcon Technologies International LLC gegen Europäische Kommission*, *a.a.O.*, Rn. 51 und 53.

[103] Siehe Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 108.

[104] Siehe Urteil vom 12. Dezember 2018, *Deutsche Umwelthilfe e.V. gegen Europäische Kommission*, T-498/14, EU:T:2018:913, Rn. 133.

[105] Siehe Urteil in *Rogesa gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 90.

[106] Siehe Urteil in der Rechtssache *Access Info Europe gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 69 bis 72.

politischen Dialogs zwischen dem Organ und den Vertretern eines Mitgliedstaats und eines Drittstaats erstellt werden.[107]

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die vorbereitende Stellungnahme mit einer gewissen Dringlichkeit und für ein politisch heikles Gebiet ausgearbeitet wird. Unter diesen Umständen würde die Verbreitung in vorhersehbarer Weise das Interesse des Organs an einer offenen, objektiven und umfassenden Beratung durch seine verschiedenen Dienststellen zur Vorbereitung seiner endgültigen Stellungnahme tatsächlich beeinträchtigen.[108]

In Bezug auf die Ausnahmeregelung zum Schutz des *Zwecks von Untersuchungstätigkeiten* erinnerte das Gericht daran, dass der Begriff „Untersuchung" ein eigenständiger Begriff des EU-Rechts ist.[109] Er ist daher unter anderem unter Berücksichtigung seiner üblichen Bedeutung und des Kontexts, in dem er auftritt, auszulegen.[110]

Daher ist ein strukturiertes und formalisiertes Verfahren der Europäischen Kommission zur Sammlung und Analyse von Informationen zu dem Zweck, dass das Organ im Rahmen seiner von den Verträgen vorgesehenen Aufgaben eine Position einnehmen kann, als „Untersuchung" anzusehen.

Ein solches Verfahren muss jedoch nicht unbedingt der Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Unregelmäßigkeiten dienen. Der Begriff „Untersuchung" kann sich auch auf eine Tätigkeit der Europäischen Kommission erstrecken, mit der Fakten ermittelt werden sollen, um eine bestimmte Situation beurteilen zu können.[111]

Das Gericht entschied ferner, dass die Ausnahmeregelung durch die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung angesichts eines *EU-Pilotverfahrens* trotz einer (langen) vorübergehenden Aussetzung nach Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens weiterhin angemessen sein kann.[112]

Hinsichtlich der Anwendung der Ausnahmeregelung für *staatliche Beihilfeverfahren* bestätigte das Gericht die Vermutung der Vertraulichkeit der in den Verfahrensakten enthaltenen Dokumente und stellte klar, dass eine solche Vermutung nicht nur für Einzelpersonen, sondern auch für sektorspezifische Untersuchungen gilt.[113] Die Tatsache, dass die betreffenden Dokumente nicht als vertraulich gekennzeichnet sind, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.[114]

In Bezug auf das *Vertragsverletzungsverfahren* gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat das Gericht seine „besondere Stellung

[107] *Ebd.*, Rn. 87-88.
[108] *Ebd.*
[109] Gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.
[110] Siehe Urteil in der Rechtssache *Daimler AG gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 130.
[111] *Ebd.*, Rn. 131-132.
[112] Siehe die Urteile in den Rechtssachen *Pint gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 38, und *Sárossy gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 41.
[113] Siehe Urteil in der Rechtssache *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 64 und 91.
[114] *Ebd.*, Rn. 106

innerhalb des vom Gerichtshof bereits anerkannten Systems für den Zugang zu Dokumenten“ bekräftigt.[115]

Das Gericht erinnerte daran, dass die Merkmale des Vertragsverletzungsverfahrens einer vollständigen Transparenz auch in so sensiblen Bereichen wie der Umwelt entgegenstehen.[116]

Daher bestätigte das Gericht die Anwendung der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung in Bezug auf Dokumente, die Teil eines Vertragsverletzungsverfahrens sind[117], und zwar unabhängig von der Anwendbarkeit einer spezifischen Verordnung, die einen restriktiveren Rahmen als den der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorsieht[118]. Eine solche allgemeine Vermutung entbindet das betreffende Organ von einer teilweisen Verbreitung.[119]

Bezüglich Untersuchungen über Kartelle[120] bestätigte das Gericht, dass die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung, die im Rahmen der früheren Rechtsprechung anerkannt wurde, unabhängig von der Zahl der Dokumente gilt, die Gegenstand des Antrags auf Zugang sind, also auch, wenn nur ein einziges Dokument Gegenstand des Antrags ist.[121]

Das Gericht betonte in diesem Zusammenhang, dass sich die Anwendung der allgemeinen Vermutung der Zugangsverweigerung nach einem qualitativen Kriterium richtet (und zwar nach dem Umstand, dass sich die Dokumente auf dasselbe Verfahren beziehen), und nicht nach einem quantitativen Kriterium (nämlich der mehr oder minder großen Zahl von Dokumenten, auf die sich der Zugangsantrag erstreckt).[122]

Die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung gilt daher auch für das Inhaltsverzeichnis der Akte ungeachtet des besonderen Merkmals, dass es keinen eigenen speziellen Inhalt hat.[123]

Für diese Annahme gibt es vier Hauptgründe: Erstens organisiert das Inhaltsverzeichnis die Akte zu dem betreffenden Verfahren und ist somit Teil der Dokumente, die dieses Verfahren betreffen. Zweitens werden hierin alle in der Akte enthaltenen Dokumente aufgelistet und angegeben. Drittens handelt es sich um ein Dokument, das sich naturgemäß auf alle Dokumente in der Akte bezieht und somit alle Dokumente sowie bestimmte Informationen über den Inhalt dieser Dokumente in der Akte widerspiegelt. Viertens werden im Inhaltsverzeichnis alle von der Europäischen Kommission in dem betreffenden Kartellverfahren unternommenen Schritte aufgezeigt. Folglich kann das Inhaltsverzeichnis der Kartellakte relevante und spezifische Angaben zum Inhalt der Akte enthalten.[124]

---

[115] Urteil vom 5. Dezember 2018, *Liam Campbell gegen Europäische Kommission*, T-312/17, EU:T:2018:876, Rn. 32.
[116] *Ebd.*
[117] *Ebd.*, Rn. 29.
[118] *Ebd.*, Rn. 33.
[119] *Ebd.*, Rn. 49.
[120] Gemäß Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
[121] *Siehe Urteil in der Rechtssache Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 71.
[122] *Ebd.*, Rn. 72 und 73.
[123] *Ebd.*, Rn. 76-78.
[124] *Ebd.*, Rn. 76.

Vor diesem Hintergrund bestätigte das Gericht, dass das zugrunde liegende Kriterium für die Anwendung der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung darin besteht, ob das Dokument, zu dem Zugang beantragt wird, Teil der Verwaltungsakte in einem Verfahren nach Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist.[125]

Hinsichtlich der Ausnahmeregelung zum Schutz des *Entscheidungsprozesses* stellte das Gericht klar, dass die zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission in den Trilogsitzungen getroffenen vorläufigen Einigungen nicht unter eine allgemeine Vermutung für die Nichtverbreitung fallen, und zwar unabhängig davon, ob das jeweilige Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist.[126]

Allerdings betonte das Gericht, dass es dem betreffenden Organ nicht untersagt ist, in hinreichend begründeten Fällen auf der Grundlage der Ausnahmeregelung zum Schutz des Entscheidungsprozesses den Zugang zu Gesetzgebungsdokumenten - auch aus Trilogen - zu verweigern. Das Gericht stellte nämlich fest, dass letzteres das Gesetzgebungsverfahren nicht von seinem Anwendungsbereich ausnimmt.[127]

Im Jahr 2018 hatte das Gericht auch Gelegenheit, den Begriff *"überwiegendes öffentliches Interesse"* zu klären. Letzterer spielt im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 insofern eine entscheidende Rolle, als er Vorrang vor bestimmten Ausnahmeregelungen hat, mit denen die Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten begründet werden kann.[128]

In diesem Zusammenhang erinnerte das Gericht daran, dass es Sache des Antragstellers ist, das Vorliegen eines etwaigen öffentlichen Interesses darzulegen.[129] Alle diesbezüglichen Argumente müssen vom Antragsteller bis spätestens zum Zweitantrag geltend gemacht werden (d.h. vor der Annahme des Zweitbescheids durch das betreffende Organ). Während der gerichtlichen Phase können keine neuen Argumente geltend gemacht werden.[130]

Darüber hinaus muss ein Antragsteller, der ein nicht zu leugnendes überwiegendes öffentliches Interesse geltend macht, auch darlegen, wie die Verbreitung der angeforderten Dokumente im vorliegenden Fall zum Schutz eines solchen Interesses beitragen würde.[131]

Das Gericht wies auch darauf hin, dass bloße allgemeine Erwägungen wie „ein Interesse am Aufbau des Vertrauens der Bürger in ihre Regierungsinstitutionen“[132] oder „das Recht der Öffentlichkeit, über die Arbeit der Organe informiert zu werden“[133] das Vorliegen

[125] *Ebd.*, Rn. 85.
[126] Siehe Urteil in der Rechtssache *De Capitani gegen Europäisches Parlament, a.a.O.*, Rn. 84.
[127] *Ebd.*, Rn. 112.
[128] Insbesondere geht es um die Ausnahmeregelungen nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.
[129] Siehe die Urteile in den Rechtssachen *Access Info Europe gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 97, und *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 127.
[130] Siehe Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 133.
[131] Urteil des Gerichts vom 9. Oktober 2018, *Éva Erdősi Galcsikné gegen Europäische Kommission*, T-632/17, EU:T:2018:664, Rn. 44-45.
[132] Urteil vom 11. Dezember 2018, *Arca Capital Bohemia a.s. gegen Europäische Kommission*, T-440/17, EU:T:2018:898, Rn. 76.
[133] Siehe die Urteile in *Liam Campbell gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 64, und *Sumner gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 64.

eines überwiegenden öffentlichen Interesses nicht belegen können. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen das betreffende Organ regelmäßig Pressemitteilungen veröffentlicht.[134]

Dennoch räumte das Gericht ein, dass sich die Antragsteller auf den Grundsatz der Transparenz berufen könnten, um das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses zu belegen, sofern sie aufzeigen, inwiefern „eine besondere Dringlichkeit" in den betreffenden Fällen vorliegt.[135]

Nach der ständigen Rechtsprechung hat der Grundsatz der Transparenz jedoch abhängig davon, ob sich das angeforderte Dokument auf einen legislativen oder administrativen Tätigkeitsbereich des betreffenden Organs bezieht, nicht das gleiche Gewicht.[136]

Das Gericht bekräftigte ferner, dass der Begriff „überwiegendes öffentliches Interesses" objektiv und allgemeiner Art ist. Daher stellt jedes Interesse, das ein Antragsteller an der Vorlage von Nachweisen vor einem nationalen Gericht haben könnte, kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der Verordnung dar. Ein solches Interesse stellt ein privates Interesse dar.[137] Die Europäische Kommission darf nicht von Antragstellern instrumentalisiert werden, um Zugang zu Beweismitteln zu erhalten, die nicht auf anderen Wegen erhoben werden können.[138]

Die Antragsteller sind daher verpflichtet, Rechtsbehelfe einzulegen, die in der nationalen Rechtsordnung anerkannt sind, und die in dieser Rechtsordnung vorgeschriebenen Beweiserhebungsverfahren einzuhalten.[139] Auch der Zweck, die Tragfähigkeit der nationalen Verfahren zu bewerten, stellt ein privates Interesse dar.[140]

6.2.3. Präzisierungen zur Wechselwirkung zwischen der Verordnung und anderen Instrumenten

Im Jahr 2018 befasste sich das Gericht auch mit der Frage der Wechselwirkung zwischen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und anderen spezifischen Instrumenten.

Erstens präzisierte das Gericht den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und den der sogenannten *Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik*.[141] Die letztgenannte Verordnung verfolgt ein anderes Ziel als die erstgenannte, nämlich die Gewährleistung einer gemeinschaftlichen Regelung zur

---

[134] Siehe Urteil in *Liam Campbell gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 64.

[135] Siehe die Urteile in den Rechtssachen *Access Info Europe gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 105, und *Éva Erdősi Galcsikné gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 49.

[136] Urteil in der Rechtssache *Arca Capital Bohemia a.s. gegen Europäische Kommission*, T-441/17, EU:T:2018:899, Rn. 75.

[137] Siehe Urteil in *Sárossy gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 32.

[138] Siehe frühere Rechtsprechung: *inter alia*, Urteil vom 25. September 2014, *Darius Nicolai Spirlea und Mihaela Spirlea gegen Europäische Kommission*, T-306/12, EU:T:2014:816, Rn. 99.

[139] *Ebd.*

[140] Siehe Urteil in der Rechtssache *Sumner gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 62.

[141] Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006, ABl. L 343 vom 22. Dezember 2009, S. 1 (im Folgenden „Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik").

Kontrolle, Inspektion und Durchsetzung zur Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik.[142]

Da keine Bestimmung der beiden Verordnungen ausdrücklich einem Instrument Vorrang vor dem anderen einräumt, muss jede dieser Verordnungen in einer Weise angewendet werden, die mit der anderen Verordnung vereinbar ist und eine gemeinsame kohärente Anwendung ermöglicht.[143]

In Fällen, in denen ein auf der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 basierender Antrag auf Zugang zu Dokumenten abzielt, die Daten im Sinne der Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik enthalten, sind daher die Bestimmungen dieser Verordnung über die Vertraulichkeit der in ihrem Rahmen erhobenen und ausgetauschten Daten in ihrer Gesamtheit anwendbar.[144]

Diese Bestimmungen stellen keine *lex specialis* dar, die von den allgemeinen Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 abweichen, sondern enthalten spezifische Vorschriften, die einen besseren Schutz bestimmter Daten gewährleisten.[145] Dementsprechend bestätigte das Gericht, dass die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats eine absolute Voraussetzung für die Verbreitung der von diesem Mitgliedstaat im Rahmen der Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik übermittelten Daten ist.[146]

Zweitens erläuterte das Gericht das Zusammenspiel zwischen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und der Århus-Verordnung[147]. Letztere führt in das allgemeine System für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten detaillierte Vorschriften für den Zugang zu Umweltinformationen ein. Das Gericht bestätigte in diesem Zusammenhang, dass die Århus-Verordnung zwar die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union regelt, aber nicht auf die Europäische Atomgemeinschaft anwendbar ist.[148]

Die Feststellung des Gerichts beruhte unter anderem auf dem Titel der Århus-Verordnung, der sich speziell auf die „Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft“ bezieht (ohne dessen Anwendung auf andere Einrichtungen wie die Organe oder Einrichtungen der Europäischen Atomgemeinschaft zu betrachten) und auf ihrer Präambel, die sich nur auf den EG-Vertrag bezieht.[149] Die im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft ergriffenen Maßnahmen unterliegen nicht notwendigerweise den Verpflichtungen, die im Rahmen der Europäischen Union gelten, da die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft, jetzt

[142] Siehe Urteil *Republik Malta gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 136.
[143] *Ebd*., Rn. 137 und 140.
[144] *Ebd.*, Rn. 142.
[145] *Ebd.*, Rn. 139.
[146] *Ebd*., Rn. 150, 162 und 173.
[147] Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. L 264 vom 25. September 2006, S. 13. (Im Folgenden „Århus-Verordnung“.)
[148] Siehe Urteil in der Rechtssache *CEE Bankwatch Network gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 48-50.
[149] *Ebd.*, Rn. 50.

die Europäische Union, verschiedene, in gesonderten Verträgen verankerte Organisationen mit voneinander verschiedenen Rechtspersönlichkeiten sind.[150]

Darüber hinaus betonte das Gericht, dass die Århus-Verordnung keine Auswirkungen auf die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung im Rahmen einer Untersuchung hat.[151] Ebenso wenig schreibt dieses Instrument eine enge Auslegung der Gründe für die Verweigerung des Zugangs vor, die in der Ausnahmeregelung für Untersuchungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in Bezug auf Dokumente angeführt sind, die Informationen über Emissionen in die Umwelt enthalten.[152]

Ferner ging das Gericht auf die Definition des Anwendungsbereichs des Begriffs „Informationen über Emissionen in die Umwelt" im Sinne der Århus-Verordnung ein.[153] Dieser Begriff steht im Mittelpunkt eines erweiterten Zugangsrechts, insofern er die Vermutung eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung begründet (mit Ausnahme von Dokumenten, die Untersuchungen und insbesondere Verstöße betreffen).[154]

Dementsprechend umfasst der Begriff „Informationen über Emissionen in die Umwelt" nicht alle Informationen, die einen Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen.[155]

Daher gelten Informationen über die CO^2-Emissionen pro Tonne hergestellter Produkte, obwohl sie einen Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen, nicht per se als „Informationen über Emissionen in die Umwelt" im Sinne der Århus-Verordnung.

Solche Informationen über die Kohlenstoffeffizienz wurden nicht als Informationen über Emissionen in die Umwelt betrachtet, da sie der Öffentlichkeit nicht ermöglichen, die von einer bestimmten Anlage tatsächlich (oder voraussichtlich) freigesetzte Gesamtmenge der Emissionen oder die chemische Zusammensetzung oder den Ort dieser Emissionen zu kennen.[156]

Auch Informationen über die Genehmigung eines Wirkstoffs in bestimmten auf EU-Ebene bewerteten Erzeugnissen beziehen sich nicht notwendigerweise auf Emissionen, deren Freisetzung in die Umwelt absehbar ist. Die Verwendung, die Verwendungsbedingungen und die Zusammensetzung der von einem Mitgliedstaat zugelassenen Erzeugnisse in seinem Hoheitsgebiet können sehr unterschiedlich sein. Dementsprechend gelten diese Daten nicht als „Informationen über Emissionen in die Umwelt" im Sinne der Århus-Verordnung.[157]

Ebenso stellen Dokumente, aus denen Stellungnahmen, Bewertungen und Vorschläge von Automobilherstellern hinsichtlich der Verfügbarkeit eines bestimmten Stoffes hervorgehen, als solche keine Informationen über Emissionen im Umweltbereich im

[150] *Ebd.*, Rn. 47.
[151] Siehe Urteil in der Rechtssache *Daimler gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 104-105.
[152] *Ebd.*, Rn. 99-103.
[153] Siehe Artikel 6 Absatz 1 der Århus-Verordnung.
[154] *Ebd.*
[155] Siehe Urteil *Deutsche Umwelthilfe e.V. gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 113.
[156] Siehe Urteil in *Rogesa gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 102-106, derzeit Rechtsmittel anhängig.
[157] Siehe Urteil in der Rechtssache *Stichting Greenpeace Nederland und Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 90.

Sinne der Århus-Verordnung dar.[158] Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn in diesen Dokumenten nicht ausführlich dargelegt wird, inwiefern und wie lange der betreffende Stoff verwendet wurde oder wie er zu einem erhöhten Risiko von Emissionen in die Umwelt beitragen würde.[159]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Europäische Kommission die Entwicklungen in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte aufmerksam verfolgt und alle oben genannten Präzisierungen aus dem Jahr 2018 zur Kenntnis genommen hat. Die Kommission hat insbesondere sichergestellt, dass ihre Verwaltungspraxis erforderlichenfalls an das neue Fallrecht angepasst wird. Zu diesem Zweck hat das Generalsekretariat wie in den Vorjahren regelmäßig gemeinsam mit dem Juristischen Dienst Seminare veranstaltet, um die Bediensteten der Europäischen Kommission über wichtige aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Zugang zu Dokumenten zu informieren.

6.3. Neue anhängige Gerichtsverfahren[160]

Im Jahr 2018 wurde in 11 neuen Fällen[161], an denen die Europäische Kommission beteiligt ist, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 Klage beim Gericht eingereicht. Parallel dazu wurden beim Gerichtshof fünf Rechtsmittelverfahren[162] gegen Urteile des Gerichts in Fällen, in denen die Europäische Kommission an dem Verfahren beteiligt war, eingeleitet.

[158] Siehe Urteil *Deutsche Umwelthilfe e.V. gegen Europäische Kommission, a.a.O.*, Rn. 111.
[159] *Ebd.*
[160] Stand: 31. Dezember 2018.
[161] *Umweltinstitut München gegen Europäische Kommission*, T-712/18; *Bronckers gegen Europäische Kommission*, T-746/18; *Bonnafous gegen Europäische Kommission*, T-646/18; *TUIfly gegen Europäische Kommission*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña gegen Europäische Kommission*, T-485/18; *RATP gegen Europäische Kommission*, T-422/18; *RATP gegen Europäische Kommission*, T-250/18; *Bruel gegen Europäische Kommission*, T-202/18; *Batchelor gegen Europäische Kommission*, T-85/18; *Planet gegen Europäische Kommission*, T-29/18, und *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) gegen Europäische Kommission*, T-25/18.
[162] *Pint gegen Europäische Kommission und Ungarn*, C-770/18 P (Rechtsmittelverfahren: beim Gericht anhängige Rechtssache T-634/17), *ClientEarth gegen Europäische Kommission*, C-612/18 P (Rechtsmittelverfahren: beim Gericht anhängige Rechtssache T-644/16), *Verein Deutsche Sprache e. V. gegen Europäische Kommission*, C-440/18 P (Rechtsmittelverfahren: beim Gericht anhängige Rechtssache T-468/16), *Rogesa gegen Europäische Kommission*, C-568/18 P (Rechtsmittelverfahren: beim Gericht anhängige Rechtssache T-643/13) und *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych gegen Europäische Kommission*, C-560/18 P (Rechtsmittelverfahren: beim Gericht anhängige Rechtssache T-514/15).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Jahr 2018 spielte das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, den Verträgen der Europäischen Union und der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Recht, auf Antrag Zugang zu Dokumenten zu erhalten, weiterhin eine wichtige Rolle für die Europäische Kommission bei der Umsetzung ihrer Transparenzverpflichtung.

Die geringe Anzahl von Klagen und Urteilen auf Aufhebung ihrer Entscheidungen in diesem Bereich scheint darauf hinzudeuten, dass der Europäischen Kommission im Allgemeinen eine ausgewogene Abwägung zwischen dem Recht auf Zugang und den anderen öffentlichen oder privaten Interessen, die gemäß den in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmeregelungen geschützt sind, gelingt.

Die Europäische Kommission bleibt bei weitem das EU-Organ, das die meisten Anträge auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bearbeitet. Mit nicht weniger als 6912 Erstanträgen erreichte sie im Jahr 2018 die höchste Zahl an Anträgen seit dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2001. Die meisten dieser Anträge bezogen sich auf mehrere Dokumente, wenn nicht ganze Akten.

Auf der einen Seite hat diese Zunahme der Anträge und ihrer Komplexität die Organe zunehmend vor die schwierige Aufgabe gestellt, den Grundsatz der Transparenz mit dem Grundsatz der Effizienz und der guten Verwaltungspraxis in Einklang zu bringen.

Auf der anderen Seite hat sie unbestreitbar dazu geführt, dass der Öffentlichkeit - abgesehen von bestimmten Ausnahmen - eine große Zahl von Dokumenten zugänglich gemacht werden konnte. Diese freigegebenen Dokumente haben die umfangreiche Menge an Informationen und Dokumenten, die bereits dank der Politik der Kommission, ihre proaktiven Veröffentlichungen und ihr starkes Engagement für Transparenz kontinuierlich zu verstärken, über die Website der Europäischen Kommission verfügbar waren, ergänzt.

Die Europäische Kommission begrüßt dieses wachsende öffentliche Interesse, das durch ihre Tätigkeiten geweckt wird, und ergreift kontinuierlich neue Initiativen, um die Transparenz ihrer Entscheidungsprozesse weiterzuentwickeln.

Im Jahr 2018 wurde dies unter anderem durch das Inkrafttreten des neuen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission und die Verordnung zum Schutz personenbezogener Daten, aber auch durch die beispiellose Transparenz bei den sensiblen Brexit-Verhandlungen deutlich.

Nicht zuletzt stand die Europäische Kommission im Jahr 2018 zunehmend vor einer neuen, allgegenwärtigen Herausforderung an die Transparenz, nämlich der Desinformation über das Internet. Desinformation ist das genaue Gegenteil von Transparenz. Die Kommission hat sich daher mit allen Beteiligten zusammengetan, um einen klaren, umfassenden und breit angelegten Aktionsplan[163] zur Bekämpfung ihrer Ausbreitung und Auswirkungen in Europa aufzustellen, der den Schutz der europäischen Werte und der demokratischen Systeme gewährleisten soll.

[163] Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36, 5. Dezember 2018, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.