




Brüssel, 2.9.2019
C(2019) 6431 final



**BESCHLUSS DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION NACH ARTIKEL 4 DER
DURCHFÜHRUNGSVORSCHRIFTEN ZU DER VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001¹**

**Ihr Zweitantrag auf Dokumenteneinsicht nach der Verordnung (EG)
Nr. 1049/2001 - GESTDEM 2019/3349**

Sehr geehrter 

ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 12. Juli 2019, das am selben Tag bei uns registriert wurde und in dem Sie nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission² (im Folgenden „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001“) einen Zweitantrag zu Ihrem Antrag auf Akteneinsicht stellen.

1. GEGENSTAND IHRES ANTRAGS

In Ihrem Erstantrag vom 10. Juni 2019 an die Generaldirektion Umwelt haben Sie den Zugang zum „Brief der Europäischen Kommission an Deutschland“ beantragt, der in einem Zeitungsartikel erwähnt wird³.

Unter diesen Antrag fällt nach Erkenntnis der Kommission das folgende Dokument:

- Schreiben des Generaldirektors der Generaldirektion Umwelt vom 15. Mai 2019 an zwei deutsche Staatssekretäre für Landwirtschaft und Umwelt als Folgemaßnahme zu einer Sitzung am 12. April 2019 in

¹ ABl. L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

² ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

³ https://rp-online.de/politik/deutschland/zu-hohe-nitrat-belastung-bruessel-droht-deutschland-mit-weiterer-klage_aid-38923003

Brüssel, das unter dem Aktenzeichen Ares (2019) 3193456 registriert wurde.

In ihrem Erstbescheid vom 5. Juli 2019 verweigerte die Generaldirektion Umwelt die Einsichtnahme zu diesem Dokument auf der Grundlage der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich (Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

In Ihrem Zweitantrag ersuchen Sie nun um Überprüfung dieses Erstbescheids.

2. PRÜFUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN IM RAHMEN DER VERORDNUNG (EG) NR. 1049/2001

Bei der Prüfung eines nach der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gestellten Zweitantrags auf Dokumenteneinsicht überprüft das Generalsekretariat den Erstbescheid der betreffenden Generaldirektion.

Nach Abschluss dieser Prüfung muss ich Ihnen leider mitteilen, dass ich den mit Verweis auf die Ausnahme des Artikels 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich (Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergangenen ablehnenden Erstbescheid der Generaldirektion Umwelt aus den nachstehenden Gründen bestätigen muss.

2.1. Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten

Nach Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigern „die Organe ... den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung (...) der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (beeinträchtigt würde), es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“.

In seinem API-Urteil⁴ stellte der Gerichtshof fest, dass zwar Vertragsverletzungsverfahren nach den Artikeln 258 und 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) demselben Zweck dienen, die wirksame Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten, dass sie jedoch zwei getrennte Verfahren mit jeweils eigenem Gegenstand darstellen. Das Verfahren nach Artikel 258 AEUV dient der Feststellung eines Verstoßes gegen das EU-Recht und der Beendigung des Verhaltens des Mitgliedstaats, das gegen EU-Recht verstößt, während das Verfahren nach Artikel 260 AEUV dazu dient, einen säumigen Mitgliedstaat zu veranlassen, einem Vertragsverletzungsurteil nachzukommen.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2010, *Königreich Schweden gegen Association de la presse internationale ASBL (API) und Europäische Kommission*, Verbundene Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 118-119.

In diesem besonderen Fall erhob die Kommission gemäß Artikel 258 Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union wegen eines möglichen Verstoßes Deutschlands gegen das EU-Recht. Der Gerichtshof kam in seinem Urteil in der Rechtssache C-543/16⁵ zu dem Ergebnis, dass Deutschland die Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen nicht ordnungsgemäß angewendet hat. Daraufhin haben die deutschen Behörden und die Kommission intensive Verhandlungen geführt und sich um die Durchführung dieses Urteils bemüht. Das Schreiben datiert vom 15. Mai 2019 und ist Teil dieser laufenden Verhandlungen. Da die Kommission der Auffassung war, dass die deutschen Behörden bei der Durchführung des vorliegenden Urteils keine ausreichenden Fortschritte erzielt haben, wurde Deutschland am 25. Juli 2019 ein Aufforderungsschreiben übermittelt. Das Aufforderungsschreiben, das einem Mitgliedstaat auf der Grundlage von Artikel 260 AEUV übermittelt wird, ist der erste Schritt des zugehörigen Vorverfahrens, in dem die Kommission mit dem Mitgliedstaat einen Dialog führt, damit der Mitgliedstaat das Urteil des Gerichtshofs im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 258 AEUV einhalten kann, ohne den Mitgliedstaat zum zweiten Mal vor dem Gerichtshof verklagen zu müssen.

Der Gerichtshof kam in seinem Urteil in der Rechtssache LPN zu dem Schluss, dass für Dokumente im Zusammenhang mit laufenden Vertragsverletzungsverfahren eine allgemeine Vermutung der Nichtoffenlegung besteht: „[Es] kann vermutet werden, dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001⁶ grundsätzlich beeinträchtigt würde.“

Hierdurch wurde das frühere Urteil des Gerichts der Ersten Instanz (nun „das Gericht“) in der Rechtssache *Petrie* bestätigt, in dem es heißt, dass „die Mitgliedstaaten während der Untersuchungen, die zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen könnten, von der Kommission Vertraulichkeit erwarten [dürfen]. Dieses Erfordernis der Vertraulichkeit besteht auch nach Anrufung des Gerichtshofs fort, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat, mit denen erreicht werden soll, dass dieser freiwillig den Erfordernissen des Vertrages nachkommt, während des Gerichtsverfahrens und bis zur Verkündung des Urteils des Gerichtshofes fortgesetzt werden.“⁷

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2018, *Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-543/16, EU:C:2018:481.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2013, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) und Republik Finnland/Europäische Kommission*, verbundene Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 65.

⁷ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 11. Dezember 2001 *David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni u. a. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, T-191/99, EU:T:2001:284 Rn. 68.

Abschließend stellte der Gerichtshof fest, dass diese allgemeine Vermutung alle Dokumente im Zusammenhang mit dem Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union umfasst: Der Gerichtshof präzisierte, dass „sämtliche Dokumente unabhängig davon, ob sie während der informellen Phase dieses [Vertragsverletzungs-]Verfahrens, d. h. *bevor* die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat das Mahnschreiben sandte, oder während der formellen Phase des Verfahrens, d. h. *nach* der Übersendung des Schreibens, erstellt worden waren, als von dieser [allgemeinen] Vermutung [der Nichtfreigabe] erfasst angesehen werden.“⁸

Obwohl diese Rechtsprechung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 (jetzt Artikel 258 AEUV) entwickelt wurde, gilt sie entsprechend für Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 AEUV.

Der Gerichtshof vertrat ferner die Auffassung, dass „die Dokumente, die sich auf die Phase des Vorverfahrens eines Vertragsverletzungsverfahrens beziehen, für die Anwendung der allgemeinen Vermutung der Nichtverbreitung eine einzige Kategorie von Dokumenten darstellen.“⁹ Der Gerichtshof bestätigte die wesentliche Bedeutung der Tatsache, dass das besagte Dokument Gegenstand des Verwaltungsverfahrens (wie des Vertragsverletzungsverfahrens) war oder nicht wie im Folgenden ausgeführt: „[...] der Gerichtshof war der Auffassung, dass der Umstand, dass Dokumente in die Akten eines Verwaltungsverfahrens aufgenommen worden waren, für den Schluss entscheidend war, dass diese Dokumente im Zusammenhang mit diesem Verfahren standen“¹⁰. Ich stelle fest, dass das angeforderte Schreiben Teil der Verwaltungsakte eines noch ausstehenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland (Sache Nr. 2013/2082) ist.

Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen und Streitigkeiten im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens beilegen kann, muss ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat in den verschiedenen Phasen des Verfahrens bis zur endgültigen Einstellung der Untersuchung oder, falls die Kommission beschließt, die Angelegenheit erneut vor den Gerichtshof zu bringen, geschaffen werden. Eine frühzeitige Offenlegung des von Ihnen angeforderten Dokuments würde sich mit Sicherheit negativ auf den Dialog zwischen den deutschen Behörden und der Kommission auswirken. Um zu gewährleisten, dass beide Seiten weiterhin in gutem Glauben kooperieren, ist es nicht möglich, das angeforderte Dokument zu diesem Zeitpunkt offenzulegen.

⁸ Ebd., Rn. 41.

⁹ *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) und Republic of Finland gegen Europäische Kommission*, s. o. Rn. 64 und 68.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 4. Oktober 2018, *Daimler AG gegen Europäische Kommission*, T-128/14, EU:T:2018:643, Rn. 166.

Die Offenlegung der Dokumente im Zusammenhang mit diesem Vertragsverletzungsverfahren würde sich nämlich nicht nur negativ auf den Dialog zwischen der Kommission und den deutschen Behörden auswirken, für die – wie bereits erwähnt – ein Klima des Vertrauens von wesentlicher Bedeutung ist, sondern auch die Kommission daran hindern, ihre Position in dieser Sache frei von externer Einflussnahme festzulegen. Darüber hinaus würde die Offenlegung eine tatsächliche und nicht hypothetische Gefahr bergen, den Dialog mit dem Mitgliedstaat zu untergraben und sich somit negativ auf die Interessen der Allgemeinheit auswirken. Der Gerichtshof hat entschieden, dass „[e]ine Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens ... überdies die Natur und den Ablauf dieses Verfahrens verändern [könnte], da es sich unter diesen Umständen als noch schwieriger erweisen könnte, einen Verhandlungsprozess in Gang zu setzen und zu einem die vermeintliche Vertragsverletzung beendenden Einvernehmen zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat zu kommen, um so zu ermöglichen, dass das Unionsrecht beachtet und eine Klage vermieden wird.“¹¹

Daher würde die Offenlegung des angeforderten Dokuments in dieser Phase des Vertragsverletzungsverfahrens den deutschen Behörden im Wesentlichen ihre rechtmäßige Erwartung einer loyalen Zusammenarbeit seitens der Europäischen Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nehmen. Die Verweigerung des Zugangs zu dem angeforderten Dokument ist daher im Rahmen der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten) gerechtfertigt.

3. ÜBERWIEGENDES ÖFFENTLICHES INTERESSE AN DER FREIGABE

Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Freigabe, ist von den in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen (Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten) abzusehen. Ein solches Interesse muss erstens öffentlich sein und zweitens den durch die Freigabe verursachten Schaden überwiegen.

In Ihrem Zweitantrag erwähnen Sie, dass „Der wichtigste Punkt des Briefes [...] bereits öffentlich durch verschiedene Zeitungen beleuchtet worden [ist]. Wie soll also die Veröffentlichung das Klima des Vertrauens noch (zusätzlich) beeinträchtigen? Ich kann mir auch (ohne Kenntnis des Briefes) nicht vorstellen, dass die von Zeitungen nicht genannten Punkte, das Klima des Vertrauens beeinträchtigen.“

¹¹ *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) und Republik Finnland gegen Europäische Kommission* wie oben zitiert, Randnr. 63.

Die Tatsache, dass bestimmte Zeitungsartikel auf das angeforderte Schreiben Bezug genommen haben, stellt kein überwiegendes öffentliches Interesse dar. Bitte beachten Sie, dass die Kommission das betreffende Schreiben nicht öffentlich genehmigt hat. Zweitens sei darauf hingewiesen, dass allgemeine Erwägungen nicht geeignet sind darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im vorliegenden Fall eine besondere Dringlichkeit aufweist, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente schwerer hätte wiegen können¹².

Ferner konnte ich kein öffentliches Interesse feststellen, das vor den durch Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geschützten öffentlichen und privaten Interessen Vorrang hätte.

Diese Schlussfolgerung wird ebenfalls durch die Tatsache gestützt, dass sich das Dokument auf ein Verwaltungsverfahren bezieht und nicht auf einen Rechtsakt, bei dem der Gerichtshof eine umfassendere Transparenz¹³ zugesteht.

4. TEILWEISE FREIGABE

Gemäß Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 habe ich die Möglichkeit einer teilweisen Freigabe des angeforderten Dokuments geprüft.

Der Gerichtshof hat allerdings festgestellt, dass in Fällen, in denen die allgemeine Vermutung besteht, dass eine Freigabe in dem betreffenden Fall nicht möglich ist, die Dokumente, für die die Vermutungen gelten, nicht von der Verpflichtung zur vollständigen oder teilweisen Freigabe erfasst sind¹⁴.

¹² *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) und Republik Finnland gegen Europäische Kommission* wie oben zitiert, Randnr. 93.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, *Kommission gegen Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 53-55 und 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, *Kommission / Bavarian Lager*, C-28/08 P, EU:C:2010:378, Rn. 56-57 und 63.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juni 2012, *Europäische Kommission/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, Rn. 133.

5. RECHTSBEHELFSBELEHRUNG

Abschließend möchte ich Sie auf die möglichen Rechtsbehelfe gegen diesen Beschluss hinweisen. Sie können nach Artikel 263 AEUV Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union erheben oder nach Artikel 228 AEUV eine Beschwerde an die Europäische Bürgerbeauftragte richten.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission


Geschäftsführende Generalsekretärin

