



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.04.2004  
KOM(2004) 347 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der  
Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der  
Kommission im Jahr 2003**

## VORWORT

Für die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>1</sup> hat das dritte Jahr der Durchführung begonnen. Alle drei Organe haben gemäß Artikel 17 Absatz 1<sup>2</sup> im ersten Quartal 2003 ihren ersten Jahresbericht über die Durchführung der Verordnung vorgelegt.

Dieser Bericht gibt zunächst Auskunft über die Maßnahmen, die 2003 in die Wege geleitet oder abgeschlossen wurden, um die Durchführung der Verordnung zu gewährleisten. Die ersten drei Kapitel behandeln verschiedene Anpassungen der Rechtsvorschriften, die Entwicklung der Register und die Ergebnisse der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Das vierte Kapitel untersucht die Anträge auf Zugang zu Dokumenten sowie den prozentualen Anteil der abgelehnten Anträge und die Gründe für die Ablehnung.

Das fünfte Kapitel behandelt die an den Europäischen Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden, und das sechste Kapitel berichtet über den Stand der Rechtsprechung.

Statistische Daten über die Behandlung der Anträge sind im Anhang zu finden. Die Tabellen enthalten die Zahlen für die ersten zwei Jahre der Durchführung der Verordnung.

Schließlich muss betont werden, dass die Statistiken nur die Anträge auf Zugang zu nicht veröffentlichten Dokumenten betreffen und weder die Bestellungen öffentlicher Dokumente noch die Informationsanfragen beinhalten.

---

<sup>1</sup> ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43

<sup>2</sup> Am 29.4.2003 angenommener Bericht der Kommission KOM(2003) 216 endgültig

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Im Rahmen der Verordnung vorgesehene Maßnahmen.....	5
1.1.	Anpassung der Verordnung über die Freigabe der historischen Archive .....	5
1.2.	Erweiterung der Anwendung der Verordnung 1049/2001 auf die Gemeinschaftsagenturen .....	5
1.3.	Beschlüsse anderer Gemeinschaftseinrichtungen oder -organe.....	5
1.4.	Vorschläge zur Anwendung des Århus-Übereinkommens .....	6
1.5.	Bewertung der Anwendung der Grundsätze der Verordnung 1049/2001.....	6
2.	Register und Information der Öffentlichkeit.....	6
2.1.	Entwicklung des Registers der internen Dokumente.....	6
2.1.1.	Erfassungsbereich des Registers .....	6
2.1.2.	Direkt zugängliche Dokumente.....	7
2.1.3.	Nicht im Register verzeichnete sensible Dokumente.....	7
2.2.	Erstellung des Registers der Dokumente der Ausschüsse.....	7
2.3.	Website „Zugang zu Dokumenten“ im Internet.....	8
3.	Interinstitutionelle Zusammenarbeit .....	8
3.1.	Arbeiten des interinstitutionellen Ausschusses.....	8
3.2.	Verwaltungstechnische Zusammenarbeit zwischen den Organen .....	9
4.	Bearbeitung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten .....	9
4.1.	Antragsvolumen .....	9
4.2.	Die wichtigsten Bereiche .....	10
4.3.	Berufliche Profile und geografische Herkunft der Antragsteller .....	10
4.4.	Anteil positiver Bescheide .....	11
4.4.1.	Erstanträge.....	11
4.4.2.	Zweitanträge.....	11
4.5.	Gründe für die Ablehnung .....	11
4.5.1.	Erstanträge.....	11
5.	Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten.....	12
5.1.	Abgeschlossene Beschwerdeverfahren .....	12
5.1.1.	Beschwerde 1437/2002/IJH vom 31.7.2002 .....	12

5.1.2.	Beschwerde 1753/2002/GG vom 7.10.2002 .....	12
5.1.3.	Beschwerde 412/2003/GG vom 24.2.2003 .....	13
5.1.4.	Beschwerde 415/2003(IJH)TN vom 25.2.2003 .....	13
5.1.5.	Beschwerde 790/2003/GG vom 17.4.2003 .....	14
5.1.6.	Beschwerde 900/2003/(IJH)TN vom 13.5.2003 .....	14
5.1.7.	Beschwerde 2183/2003/(TN)IJH vom 13.12.2003 .....	14
5.2.	Am Ende des Jahres 2003 anhängige Beschwerden .....	15
6.	Klagen .....	15
6.1.	Im Jahr 2003 ergangene Urteile .....	15
6.2.	Weitere Klagen, die im Jahr 2002 erhoben wurden.....	16
6.3.	Im Jahr 2003 neu erhobene Klagen.....	16
	ANHANG.....	18

## **1. IM RAHMEN DER VERORDNUNG VORGESEHENE MAßNAHMEN**

### **1.1. Anpassung der Verordnung über die Freigabe der historischen Archive**

Auf Vorschlag der Kommission<sup>3</sup> hat der Rat am 22. September 2003 die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 über die Freigabe der historischen Archive angenommen<sup>4</sup>.

Durch diese Verordnung wird die Verordnung über die historischen Archive mit der über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten in Einklang gebracht. Dabei wurden insbesondere die Bestimmungen der Verordnung Nr. 354/83, die bestimmte Kategorien von Dokumenten von der Freigabe für die Öffentlichkeit ausschließen, durch Bestimmungen ersetzt, nach denen die Ausnahmen vom Zugangsrecht im Hinblick auf den

- Schutz der Privatsphäre und der Unversehrtheit des Einzelnen;
- Schutz der geschäftlichen Interessen
- im Rahmen der Sonderregelung für sensible Dokumente

über die Frist von dreißig Jahren hinaus bestehen bleiben dürfen.

Darüber hinaus wurde der institutionelle Geltungsbereich der Verordnung über die historischen Archive auf den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Agenturen und ähnliche vom Gemeinschaftsgesetzgeber geschaffene Einrichtungen ausgedehnt.

### **1.2. Erweiterung der Anwendung der Verordnung 1049/2001 auf die Gemeinschaftsagenturen**

Gemäß den Vorschlägen der Kommission wurden die Verordnungen zur Errichtung der Agenturen und ähnlicher Einrichtungen durch eine Reihe von Verordnungen abgeändert, die am 18. Juni 2003 vom Rat und am 22. Juli 2003 vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommen wurden<sup>5</sup>.

Durch diese am 1. Oktober 2003 in Kraft getretenen Verordnungen gilt die Verordnung 1049/2001 nun auch für die Agenturen, die bis zum 1. April 2004 entsprechende Durchführungsbestimmungen erlassen.

### **1.3. Beschlüsse anderer Gemeinschaftseinrichtungen oder -organe**

Der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss haben Regeln für den Zugang zu ihren Dokumenten erlassen, die sich auf die Verordnung 1049/2001 stützen<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> KOM(2002) 462 endgültig vom 19.8.2002

<sup>4</sup> ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1

<sup>5</sup> Verordnungen 1641/2003 bis 1655/2003, ABl. L 245 vom 29.9.2003

<sup>6</sup> Beschluss Nr. 64/2003 des Ausschusses der Regionen, ABl. L 160 vom 28.6.2003, S. 96

Beschluss Nr. 603/2003 des EWSA, ABl. L 205 vom 14.8.2003, S. 19

## 1.4. Vorschläge zur Anwendung des Århus-Übereinkommens

Am 24. Oktober 2003 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft angenommen<sup>7</sup>.

Dieser Vorschlag sieht vor, das durch die Verordnung 1049/2001 geschaffene System des Zugangs zu Dokumenten in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen auch auf die Einrichtungen und Organe der Europäischen Gemeinschaft auszudehnen, die nicht unter Artikel 255 EG-Vertrag fallen. Diese Bestimmungen gelten für den Europäischen Gerichtshof jedoch nur in den Fällen, in denen er nicht in seiner Eigenschaft als rechtsprechende Instanz handelt.

## 1.5. Bewertung der Anwendung der Grundsätze der Verordnung 1049/2001

Nach Maßgabe von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung hat die Kommission eine Bewertung der Verordnung und ihrer Durchführung vorgenommen. Der entsprechende Bericht wurde am 30. Januar 2004 angenommen und veröffentlicht<sup>8</sup>.

## 2. REGISTER UND INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT

### 2.1. Entwicklung des Registers der internen Dokumente der Kommission

#### 2.1.1. Erfassungsbereich des Registers

Der Erfassungsbereich des Registers wurde auf die Tagesordnungen und Protokolle der Kommissionssitzungen ausgedehnt; diese Dokumente werden ab 1. Januar 2002 aufgenommen. Damit umfasst das Register nunmehr alle Dokumente über die Arbeit des Kollegiums.

Ende 2003 stellt sich der Inhalt des Registers wie folgt dar:

	KOM	C	TO	PROT	SEK	Insgesamt
2001	1.956	5.389	-	-	4.773	12.118
2002	2.095	6.478	134	116	3.066	11.889
2003	2.338	6.823	135	113	2.467	11.876
Insgesamt	6.389	18.690	269	229	10.306	35.883

<sup>7</sup> KOM(2003) 622 endgültig

<sup>8</sup> KOM(2004) 45 endgültig

2003 wurde damit begonnen, den Erfassungsbereich des Registers auf Verweise auf die von der Kommission in Auftrag gegebenen externen Studien auszudehnen. Seit März 2004 sind sie der Öffentlichkeit zugänglich. Das Register deckt die seit dem Jahr 2001 durchgeführten Studien ab.

### *2.1.2. Direkt zugängliche Dokumente*

In der Anfangsphase ermöglichte das Register lediglich den Zugang zu den Texten der endgültigen Dokumente der KOM-Reihe dank eines Links zur Eur-Lex-Website, die vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften verwaltet wird.

Die Tagesordnungen und Protokolle sind im Volltext zugänglich. Die anderen Dokumenten-Reihen konnten hingegen nicht direkt zugänglich gemacht werden, da das Register nicht über ein entsprechendes Textverzeichnis verfügte. Ein solches Verzeichnis wurde jetzt eingerichtet; es ermöglicht den direkten Zugang zu einer Vielzahl von Dokumenten der Reihe C und zu einer beträchtlichen Zahl von Dokumenten der Reihe SEK. Jedes im Register verzeichnete Dokument wird direkt zugänglich gemacht, sobald es aufgrund eines Zugangsantrags freigegeben wurde.

### *2.1.3. Nicht im Register verzeichnete sensible Dokumente*

Artikel 9 der Verordnung sieht eine Sonderregelung für so genannte „sensible“ Dokumente vor<sup>9</sup>. Gemäß Absatz 3 dieses Artikels werden sensible Dokumente nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt.

In Anwendung dieser Bestimmung wurden 25 als „EU - vertraulich“ eingestufte Dokumente der Reihe „C“ nicht in das Register aufgenommen. Die Kommission verfügt über keine weiteren sensiblen Dokumente, die in den Erfassungsbereich des Registers fallen.

## **2.2. Erstellung des Registers der Dokumente der Ausschüsse**

Ergänzend zu dem in Punkt 2.1 beschriebenen Register der internen Dokumente über die rechtsetzende Tätigkeit der Kommission wurde ein neues Register erstellt, das die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Ausschüsse informiert, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen („Komitologie“).

In diesem neuen Register, das der Öffentlichkeit im Dezember 2003 zugänglich gemacht wurde, sind die Komitologiedokumente erfasst, die dem Europäischen Parlament nach Maßgabe von Artikel 7 des Beschlusses vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss) übermittelt werden<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> „Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ oder „CONFIDENTIEL“ eingestuft sind“ (Art. 9 Absatz 1)

<sup>10</sup> Beschluss 1999/468/EG, ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23

Dieses Register enthält folgende Arten von Dokumenten:

- die Tagesordnungen der Sitzungen der Ausschüsse
- die Entwürfe von Durchführungsmaßnahmen
- die Kurzniederschriften über die Sitzungen
- die Abstimmungsergebnisse über die von den Ausschüssen abgegebenen Stellungnahmen.

Das Register wird durch ein Verzeichnis vervollständigt, das den direkten Zugang zum Volltext bestimmter Dokumente ermöglicht.

### **2.3. Website „Zugang zu Dokumenten“ im Internet**

Die Kommission stellt der Öffentlichkeit eine spezielle Website „Transparenz und Zugang zu Dokumenten“ auf dem EUROPA-Server zur Verfügung. Diese Website umfasst:

- einen in den elf Amtssprachen (vor der Erweiterung) verfassten Leitfaden, der die Bürger darüber informiert, wie sie ihr Zugangsrecht ausüben und die der Öffentlichkeit zugänglichen Dokumente erhalten können;
- eine Zugangsseite zu den drei Registern (interne Dokumente und Vorarbeiten, Komitologie, Schriftwechsel des Präsidenten der Kommission) sowie zu anderen Informationsquellen (z.B. zu den Datenbanken Pre-Lex und Celex, zum Amtsblatt online, zu den Pressemitteilungen, zum Bulletin und dem Gesamtbericht der Europäischen Union);
- den Text der Verordnung und der Durchführungsbestimmungen in den elf Amtssprachen;
- Links zu den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz im Bereich der Transparenz;
- Links zu den Seiten des Europäischen Parlaments und des Rates;
- Informationen zur Gesetzen in den Mitgliedstaaten im Bereich der Transparenz.

Im Jahr 2003 verzeichnete diese Website insgesamt 384.087 Zugriffe; das sind im Durchschnitt mehr als 30.000 Besuche im Monat und rund 1.500 Besuche pro Werktag.

## **3. INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT**

### **3.1. Arbeiten des interinstitutionellen Ausschusses**

Dieser gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 errichtete Ausschuss ist am 23. September 2003 in Straßburg zusammengetreten. An der Sitzung nahmen auch Frau Cederschiöld, Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Herr



Antonione, amtierender Ratspräsident, und die Vizepräsidentin der Kommission, Frau de Palacio, teil.

In dieser Sitzung hat der interinstitutionelle Ausschuss:

- die Ergebnisse der Prüfung der Vereinbarkeit der in den Rechtsakten des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts enthaltenen Bestimmungen zur Vertraulichkeit mit der Verordnung 1049/2001 zur Kenntnis genommen, die die Kommission in Anwendung von Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung durchgeführt hat<sup>11</sup>;
- die Vorschläge des Generalsekretariats des Rates zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen auf dem Gebiet der Dokumentenverwaltung und Archivierung angenommen;
- eine Bewertung der am 12. Juni 2003 im Europäischen Parlament veranstalteten öffentlichen Anhörung über die Durchführung der Verordnung 1049/2001 vorgenommen;
- die Meinungen über den Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung 1049/2001 ausgetauscht, den die Kommission gemäß Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung veröffentlichen muss<sup>12</sup>.

### **3.2. Verwaltungstechnische Zusammenarbeit zwischen den Organen**

Um die vom interinstitutionellen Ausschuss vorgegebenen Leitlinien in die Praxis umzusetzen, haben die mit der Durchführung der Verordnung 1049/2001 beauftragten Dienststellen der Generalsekretariate des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission den Informations- und Erfahrungsaustausch intensiviert. Diese regelmäßigen Kontakte ermöglichen es, vorbildliche Verfahren zu ermitteln und die Verordnung kohärent anzuwenden. In dem am 9. Juli 2002 in Straßburg unterzeichneten „Memorandum of Understanding“ wurden regelmäßige Konsultationen zwischen den drei Organen vereinbart.

## **4. BEARBEITUNG DER ANTRÄGE AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN**

### **4.1. Antragsvolumen**

Im Jahr 2002 hat sich das Antragsvolumen gegenüber den drei vorausgegangenen Jahren verdoppelt. Dieser drastische Anstieg kann sicherlich der Durchführung der Verordnung 1049/2001 und der damit einhergehenden Öffentlichkeitsarbeit, sowie der Freigabe des öffentlichen Dokumentenregisters am 3. Juni 2002 zugeschrieben werden.

Im zweiten Jahr der Anwendung der Verordnung ist ein ähnlicher Anstieg in absoluten Zahlen zu verzeichnen:

---

<sup>11</sup> Siehe Bericht 2002, KOM(2003) 216 endgültig, Teil A, Punkt 1.5.

<sup>12</sup> Dieser Bericht wurde am 30. Januar 2004 angenommen und unter der Bezeichnung KOM(2004) 45 endgültig veröffentlicht.

- Die Zahl der Erstanträge stieg von 991 auf 1.523, was einer Steigerung um 532 oder um 53,7 % entspricht;
- 143 Zweitanträge wurden gestellt gegenüber 96 im Jahr 2002, was einer Zunahme um 47 oder um 49 % entspricht.

Im Rahmen der 1.523 Erstanträge wurden 2.931 ermittelte Dokumente geprüft (gegenüber 2.250 im Jahr 2002). Einige Anträge sind sehr breit gefasst und ungenau, insbesondere, wenn sie sich auf „alle Dokumente“ zu einem bestimmten Tätigkeitsbereich oder Thema beziehen oder komplette Dossiers betreffen (etwa staatliche Beihilfen oder Wettbewerbsrecht). In diesen Fällen haben die betreffenden Dienststellen den Antragsteller gebeten, seinen Antrag zu präzisieren oder einzugrenzen, um ihn korrekt bearbeiten zu können.

#### **4.2. Die wichtigsten Bereiche**

Auch bei den Bereichen, denen das größte Interesse entgegengebracht wird, setzt sich der schon im Jahr 2002 beobachtete Trend fort: Besonders groß ist die Nachfrage für die Bereiche Wettbewerbspolitik, Zollfragen und indirekte Steuern, Binnenmarkt und Umweltpolitik. Mehr als die Hälfte der Anträge auf Zugang zu Dokumenten betreffen einen dieser vier Bereiche oder allgemeine, vom Generalsekretariat verwaltete Dokumente wie Niederschriften von Sitzungen zur Vorbereitung von Entscheidungen der Kommission oder den Schriftwechsel mit dem Präsidenten.

Trotz des Anstiegs des Antragsvolumens hat sich das relative Gewicht der verschiedenen Tätigkeitsbereiche nicht verändert. Allerdings ist ein deutlich wachsendes Interesse für den Außenhandel und die Regionalpolitik zu beobachten.

#### **4.3. Berufliche Profile und geografische Herkunft der Antragsteller**

Die Verteilung der Anträge nach sozioprofessionellen Kategorien hat sich nicht wesentlich verändert. Die verschiedenen Interessengruppen machen rund ein Viertel und die Anwaltskanzleien ein Fünftel des Antragsvolumens aus. Der Anteil der Anträge von Studierenden und Wissenschaftlern liegt weiterhin bei etwa 10 % und der von Personen mit unklarem Profil bei rund 30 %. Die letztgenannte Kategorie übermittelt Anträge vielfach mit elektronischer Post, wobei nur der Name des Antragstellers erscheint. Zu bemerken ist, dass der Anteil der Journalisten unter den Antragstellern nach wie vor gering ist (etwa 3 %).

Ein Viertel der Anträge stammen von Personen oder Einrichtungen mit Sitz in Belgien. Dieser hohe Anteil ist darauf zurückzuführen, dass viele multinationale Unternehmen, internationale Anwaltskanzleien, Vereinigungen oder NRO, die europaweit tätig sind, ihren Sitz in Brüssel haben. Ansonsten stammen die Anträge vorwiegend aus folgenden Ländern: Deutschland (12 %), Italien (8,8 %), Vereinigtes Königreich (7,9 %), Frankreich (7,8 %), Niederlande (6,3 %) und Spanien (5,25 %). Diese sechs Länder machen insgesamt die Hälfte der Anträge aus. Bei 12,61 % der Anträge kann die geografische Herkunft nicht ermittelt werden, weil sie mit elektronischer Post von Absendern ohne Landeskennung gestellt werden.

#### **4.4. Anteil positiver Bescheide**

##### *4.4.1. Erstanträge*

Der Prozentsatz positiver Bescheide in der Anfangsphase der Anträge ist gegenüber 2002 leicht angestiegen: Er hat sich von 66,5 % auf 69,31 % erhöht. In 66,83 % der Fälle wurde das Dokument im Volltext bereitgestellt und in 2,48 % wurde ein teilweiser Zugang zu den beantragten Dokumenten gewährt.

In etwa 3 % der Fälle betraf der Antrag ein nicht existierendes Dokument. Der gleiche Anteil Anträge bezog sich auf Dokumente, die bereits veröffentlicht waren oder es bald sein würden. In diesen Fällen wurde dem Antragsteller mitgeteilt, wie er Zugang zu den gesuchten Dokumenten erhalten kann.

##### *4.4.2. Zweitanträge*

Der Anteil positiver Bescheide bei Zweitanträgen hat sich um rund 5 % erhöht. Damit ist der Prozentsatz der Entscheidungen, die die erste Ablehnung bestätigen, von 66,9 % auf 61,57 % gesunken. Im Gegenzug führt die erneute Prüfung des Antrags in 30,13 % der Fälle zu einer positiven Entscheidung (gegenüber 23,9 % im Jahr 2002). Die Zahl der Fälle, in denen nach anfänglicher Ablehnung ein teilweiser Zugang gewährt wurde, liegt wie zuvor bei rund 9 %.

Bemerkenswert ist, dass sich die Zahl der Zweitanträge im gleichen Verhältnis wie das Volumen der Erstanträge erhöht hat - um rund 50 % -, und dass der Prozentsatz positiver Bescheide auf die Erstanträge unverändert geblieben ist. Folglich hat sich auch der Anteil ablehnender Bescheide bei Erstanträgen, die dazu geführt haben, dass ein Zweitantrag gestellt wurde, mit etwa 30 % auf dem Niveau von 2002 gehalten.

Der Anteil der Anträge, die nach Bearbeitung positiv beschieden werden, liegt bei 72,82 % (gegenüber 70,7 % im Jahr 2002); in 69,5 % der Fälle wurden die Dokumente insgesamt bereitgestellt und in 3,32 % der Fälle wurde ein teilweiser Zugang gewährt.

#### **4.5. Gründe für die Ablehnung**

##### *4.5.1. Erstanträge*

Hauptablehnungsgrund bleibt der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten (Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich). Der Anteil der damit begründeten Ablehnungen hat sich leicht erhöht und beträgt 36,92 % gegenüber 35,9 % im Jahr 2002. In den meisten Fällen handelt es sich um Anträge auf Zugang zu Mahnschreiben, zu begründeten Stellungnahmen oder zu anderen Dokumenten im Zusammenhang mit noch nicht abgeschlossenen Vertragsverletzungsverfahren.

Der zweite Ablehnungsgrund betrifft den Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission (Artikel 4 Absatz 3). Mit dieser Ausnahmeregelung wurden 11,81 % der Ablehnungsbescheide begründet gegenüber 8,6 % im Jahr 2002.

Es ist ein deutlicher Anstieg der Ablehnungen zu verzeichnen beim

- Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen (von 1,8 auf 5,27 %);
- Schutz der geschäftlichen Interessen (von 3,7 auf 8,44 %) und
- beim Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung (von 3,7 auf 9,07 %).

Schließlich steigt auch die Zahl der Verweigerungen des Zugangs zu Dokumenten der Mitgliedstaaten, die dies ablehnen, deutlich an, wenngleich ihr Anteil insgesamt gering bleibt (von 2,1 auf 5,8 %).

## **5. BESCHWERDEN AN DEN EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN**

### **5.1. Abgeschlossene Beschwerdeverfahren<sup>13</sup>**

Die beiden im Jahr 2002 vorgebrachten Beschwerden, die Ende 2002 noch anhängig waren, wurden ebenso wie die fünfzehn im Jahr 2003 eingelegten Beschwerden vom Bürgerbeauftragten abgeschlossen.

#### *5.1.1. Beschwerde 1437/2002/IJH vom 31.7.2002*

Der Beschwerdeführer, ein privater Investor im Versicherungsmarkt Lloyd's, hatte um eine Kopie des Mahnschreibens der Kommission an die Behörden des Vereinigten Königreichs ersucht. Die Kommission verweigerte die Freigabe dieses Dokuments, um ihre Untersuchungen im Fall Lloyd's, einer besonders komplexen und heiklen Angelegenheit, nicht zu beeinträchtigen.

Der Bürgerbeauftragte vertrat die Auffassung, dass die Kommission den Zugang zu diesem Dokument auf der Grundlage der in Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung vorgesehenen Ausnahme und im Lichte der Rechtsprechung im Fall „Petrie“ verweigern darf, um das für eine gütliche Einigung unabdingbare Klima des Vertrauens nicht zu gefährden<sup>14</sup>. Darüber hinaus war er der Ansicht, dass unter den gegebenen Umständen das öffentliche Interesse der Freigabe nicht überwog. Der Bürgerbeauftragte schloss die Beschwerde mit der Feststellung, ab, dass in dieser Sache kein Verwaltungsfehler vorgelegen hat.

#### *5.1.2. Beschwerde 1753/2002/GG vom 7.10.2002*

Der Beschwerdeführer wendete sich gegen die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die von einem Mitgliedstaat stammen. Die von der Kommission konsultierten nationalen Behörden hatten die Weitergabe der Dokumente abgelehnt. Folglich verweigerte die Kommission den Zugang nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung 1049/2001.

Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Entscheidung in Anbetracht des Urteils des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-76/02<sup>15</sup> korrekt ist.

---

<sup>13</sup> Die Entscheidungen des Bürgerbeauftragten finden sich unter:  
<http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/default.htm>

<sup>14</sup> Urteil in der Rechtssache T-191/99, *Petrie u. a. gegen Kommission*, Sammlung 2001, S. II-3677

<sup>15</sup> Siehe nachstehenden Punkt 6.1

Der Bürgerbeauftragte gab jedoch zu bedenken, dass die von der Kommission verabschiedeten Durchführungsbestimmungen der Verordnung nicht klar genug formuliert sind. Dabei handelt es sich insbesondere um Artikel 5 Absatz 3 und 4 dieser Bestimmungen. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass der Wortlaut dieser Bestimmungen und der Aufbau des Artikels nicht korrekt die Notwendigkeit einer systematischen Konsultation der Mitgliedstaaten widerspiegeln. In einem der Entscheidung beigefügten Vermerk weist er auf die Zweckmäßigkeit einer Überprüfung dieser Bestimmungen durch die Kommission hin. Die Kommission hat diesen Vermerk zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, diese Bestimmungen bei der nächsten Anpassung der Durchführungsbestimmungen abzuändern.

#### *5.1.3. Beschwerde 412/2003/GG vom 24.2.2003*

Der Beschwerdeführer, ein Forscher an einer Hochschule, beantragte Zugang zu einer Stellungnahme des juristischen Dienstes über die Beziehung zwischen dem EG-Vertrag und dem Euratom-Vertrag hinsichtlich der staatlichen Beihilfen. Die Kommission verweigerte den Zugang auf der Grundlage der in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich vorgesehenen Ausnahme (Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen).

Im Rahmen einer weiteren Beschwerde im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von Rechtsgutachten war der Bürgerbeauftragte der Auffassung, man müsse unterscheiden zwischen den im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit ergangenen Gutachten, die grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen, wenn der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist, und den Gutachten, die sich auf ein Streitiges Verfahren beziehen<sup>16</sup>.

Im vorliegenden Fall gelangte der Bürgerbeauftragte zu der Auffassung, dass das Gutachten nicht im Rahmen der Ausarbeitung eines Rechtsakts erstellt wurde und die Kommission somit berechtigt war, die Freigabe zu verweigern. Darüber hinaus vertrat stellte er fest, dass das vom Antragsteller geltend gemachte wissenschaftliche Interesse an sich kein überwiegendes öffentliches Interesse darstellt, das die Freigabe rechtfertigt.

#### *5.1.4. Beschwerde 415/2003(IJH)TN vom 25.2.2003*

Diese im Namen einer NRO vorgebrachte Beschwerde betraf die Nichtfreigabe der Dokumente im Zusammenhang mit möglichen künftigen Verhandlungen über einen multilateralen Rahmen für Investitionen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO). Nach Ansicht der Kommission bezog sich dieser Antrag auf die in Paragraph 22 der Erklärung der Ministerkonferenz von Doha aufgeführten sieben Fragen. Da die Dokumente, die die Kommission der WTO übermittelt hat, im Internet zugänglich sind, hat die Kommission die Freigabe der vorbereitenden Texte verweigert, um ihre Position in eventuellen Verhandlungen nicht zu beeinträchtigen. Als Grund machte sie den Schutz des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit den internationalen Beziehungen geltend (Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001).

---

<sup>16</sup> Sonderbericht an das EP von 12.12.2002 im Anschluss an den Empfehlungsentwurf an den Rat in der Beschwerdesache 1542/2000/(PB)SM.

Der Beschwerdeführer meinte, die Kommission habe den Umfang seines Antrags zu Unrecht eingeengt, und der geltend gemachte Ausnahmegrund sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar.

Da der Antrag auf Zugang sehr allgemein formuliert war, schlug der Bürgerbeauftragte vor, dass die Kommission dem Beschwerdeführer zwecks Abfassung eines präziseren Antrags eine vollständige Liste aller Dokumente zum Thema multilaterale Investitionen übermittelt. Die Kommission hat den Bereich der Recherche erweitert und dem Bürgerbeauftragten eine vollständige Liste der betreffenden Dokumente zur Verfügung gestellt. Nachdem die Kommission die vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagene gütliche Einigung akzeptiert hat, schloss dieser die Sache ab.

#### *5.1.5. Beschwerde 790/2003/GG vom 17.4.2003*

Der Beschwerdeführer, ein Journalist, hatte Zugang zu einer Studie über die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ durch die deutschen Fernsehprogramme beantragt. Nach anfänglicher Ablehnung hatte die Kommission den teilweisen Zugang zu dieser Studie gewährt. In Anwendung der Ausnahme betreffend den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten (Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich) wurden aus der Studie die Stellen herausgenommen, die sich auf mögliche Verstöße gegen die Richtlinie bezogen. Der Beschwerdeführer verlangte die Freigabe der gesamten Studie.

Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Studie im Rahmen einer Erhebung über eventuelle Verstöße gegen die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in Auftrag gegeben worden war und dass die Verweigerung des Zugangs somit auf der Grundlage der Rechtsprechung in der Sache „Petrie“ zu rechtfertigen ist.

#### *5.1.6. Beschwerde 900/2003/(IJH)TN vom 13.5.2003*

Die Beschwerde wurde von einer Anwaltskanzlei vorgelegt, die einen Chemiekonzern vertrat. Sie betraf die Nichtfreigabe eines Dokumentenentwurfs, den das EFTA-Sekretariat im Hinblick auf eine vom paritätischen Ausschuss des Europäischen Wirtschaftsraums zu treffende Entscheidung erstellt hatte.

Der Beschwerdeführer beanstandete einerseits, dass die Kommission dieses Dokument als ein von einem Dritten stammendes Dokument betrachtet und das EFTA-Sekretariat konsultiert hatte. Da das EFTA-Sekretariat seine Ablehnung damit begründet hatte, dass die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen seien, meinte er andererseits, dieser Grund rechtfertige nicht die Ablehnung auf der Basis der Ausnahme im Hinblick auf den Schutz der internationalen Beziehungen (Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001). Und schließlich machte er das Recht seines Mandanten auf Wahrnehmung seiner Interessen in dem laufenden Entscheidungsprozess geltend..

Für jeden dieser Beschwerdegründe stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass keine Verwaltungsfehler seitens der Kommission vorlagen.

### 5.1.7. *Beschwerde 2183/2003/(TN)IJH vom 13.12.2003*

Die Beschwerde stammt von einer Umwelt-NRO und betrifft die Nichtbeantwortung eines Antrags innerhalb der vorgeschriebenen Frist. Die Beschwerde wurde allerdings direkt eingereicht, ohne dass zuvor ein Zweit Antrag gestellt wurde. Zudem hat sich die Antwort mit der Beschwerde gekreuzt. Da die Kommission einräumte, dass der Antrag mit leichter Verspätung bearbeitet wurde, schloss der Bürgerbeauftragte die Akte ab mit der Feststellung, dass in diesem Fall kein Verwaltungsfehler vorlag.

## 5.2. **Am Ende des Jahres 2003 anhängige Beschwerden**

Zehn der im Jahr 2003 eingereichten Beschwerden sind noch nicht abgeschlossen.

In drei Fällen beantragt der Beschwerdeführer den Zugang zum Volltext eines Audit-Berichts, zu dem ihm teilweiser Zugang gewährt wurde.

Die anderen Fälle betreffen:

- (1) den Zugang zu Dokumenten von Mitgliedstaaten und zu einem Rechtsgutachten;
- (2) den Schriftwechsel mit einem Mitgliedstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens;
- (3) den Zugang zu sämtlichen Unterlagen im Zusammenhang mit einer Ausschreibung, die dem Beschwerdeführer teilweise übermittelt wurden;
- (4) den Zugang zu allen Dokumenten über laufende internationale Verhandlungen;
- (5) den Zugang zu sämtlichen Unterlagen im Zusammenhang mit Außenhilfen;
- (6) die Nichtbereitstellung der angeforderten Dokumente innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fristen;
- (7) die Nichteinhaltung des Kodex für gute Verwaltungspraxis bei der Bearbeitung eines Antrags auf Zugang und die vermeintlich unrechtmäßige Bekanntgabe der Identität des Beschwerdeführers in dem Schreiben, mit dem die Kommission die nationalen Behörden konsultiert hat.

## 6. **KLAGEN**

### 6.1. **Im Jahr 2003 ergangene Urteile**

Im Jahr 2003 erging nur ein einziges Urteil im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung 1049/2001. Es handelt sich um das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. September 2003 in der Rechtssache T-76/02 *Mara Messina gegen Kommission*. Dieser Rechtsstreit betraf ursprünglich die Weigerung, der Klägerin Zugang zur Korrespondenz zwischen der Kommission und den italienischen Behörden betreffend eine Regelung über staatliche Beihilfen zu gewähren.

Im Verlauf des Gerichtsverfahrens beschloss die Kommission, die Schreiben freizugeben, die sie selbst an die italienischen Behörden gerichtet hatte und konsultierte letztere in Bezug auf die Möglichkeit, ihre Schreiben, die sie im Rahmen der Prüfung dieser Beihilfe an die Kommission gerichtet hatten, freizugeben. Da die italienischen Behörden den Zugang verweigerten, hielt die Kommission unter Berufung auf Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung ihren ablehnenden Bescheid bezüglich der Verbreitung der Schreiben der italienischen Behörden aufrecht.

Das Gericht wies die Klage ab und bestätigte, dass die Kommission den Zugang zu den Dokumenten, die von der italienischen Regierung im Rahmen der Prüfung der Regelung über staatliche Beihilfen übermittelt wurden, zu Recht verweigert hat, da sich die Regierung gegen die Freigabe dieser Schriftstücke ausgesprochen hatte.

## **6.2. Weitere Klagen, die im Jahr 2002 erhoben wurden**

Die vier weiteren Klagen, die im Jahr 2002 erhoben wurden, sind noch anhängig. Informationen über den Gegenstand des Rechtsstreits sind im Bericht 2002 der Kommission nachzulesen<sup>17</sup>.

## **6.3. Im Jahr 2003 neu erhobene Klagen**

Die Rechtssache T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation (VKI) gegen Kommission*<sup>18</sup> ist im Bericht 2002 (Teil B, Punkt 4.1) beschrieben.

- T-170/03 *British American Tobacco (Investments) Limited v/ Kommission*; Abl. C 171/39 19.7.2003
- T-187/03 *Isabella Scippacercola v/ Kommission* ; Abl. C 200/25, 23.8.2003
- T-391/03 *Yves FRANCHET und Daniel BYK v/ Kommission* ; Abl. C 21/46, 24.1.2004

Sieben weitere Rechtssachen betreffen die gleiche Frage wie die in Punkt 6.1 angeführte Rechtssache *Messina gegen Kommission*:

- T-139/03 *Nuova Agricast srl v/ Kommission und T-151/03 NUOVA AGRICAST srl v/ Kommission*; Abl. C 146/43, 21.6.2003 und Abl. C 146/45, 21.6.2003
- T-287/03, *SIMSA v/ Kommission* ; Abl. C 239/26, 4.10.2003
- T-295/03, *Poli Sud v/ Kommission* ; Abl. C 264/34, 1.11.2003
- T-297/03, *Tomasetto Achille SAS di Tomasetto Andrea & C. v/ Kommission* ; Abl. C 264/34, 1.11.2003
- T-298/03, *Lavorazione cuoio e pelle BieffeSrl v/ Kommission* ; Abl. C 264/35, 1.11.2003
- T-299/03 *Nuova FA.U.DI Srl v/ Kommission*, Abl. C 264/35, 1.11.2003

---

<sup>17</sup> KOM(2003) 216 endgültig, Teil B, Punkt 4.1

<sup>18</sup> ABl. C 55 vom 8.3.2003, S. 37



- Die Rechtssache T-296/03 *PROTECO SRL geg. Kommission* wurde nach Rücknahme der Klage gestrichen (siehe Klage ABl. C 264/34 vom 1.11.2003; Streichung ABl. C 71/44 vom 20.3.2004).

Ferner ist die Kommission in der Rechtssache T-84/03 *Maurizio Turco geg. Rat*, ABl. C 112/38 vom 10.5.2003 tätig geworden, um die Schlussfolgerungen des Rates zu unterstützen.

## ANHANG

### Statistische Daten über die Behandlung der Anträge auf Zugang zu Dokumenten

#### ERSTANTRÄGE

1. Zahl der Erstanträge

2002	2003
991	1.523

2. Zahl der identifizierbaren, in Betracht gezogenen Dokumente

2002	2003
2.150	2.936

3. Zahl der Erstanträge, für die ein teilweiser Zugang gewährt wurde

2002	2003
44	64

4. Anteil der positiv beschiedenen Erstanträge (in %)

	2002	2003
Uneingeschränkter Zugang :		66,83 %
Teilweiser Zugang :		2,48 %
Insgesamt:	66,5 %	69,31 %

## ZWEITANTRÄGE

### 5. Zahl der Zweitanträge

2002	2003
96	143

### 6. Aufschlüsselung der Entscheidungen über die Zweitanträge (in %)

	2002	2003
Bestätigung der ursprünglichen Entscheidung:	66,9 %	61,57 %
Teilweise Revision:	9,2 %	8,29 %
Gesamtrevision:	23,9 %	30,13 %

### 7. Anteil der positiv beschiedenen Anträge im gesamten Verfahren

	2002	2003
Uneingeschränkter Zugang:	62,4 %	69,5 %
Teilweiser Zugang :	8,3 %	3,32 %
Insgesamt:	70,7 %	72,82 %

## AUFSCHLÜSSELUNG DER ANTRÄGE

### 8. Nach beruflichem Profil der Antragsteller (in %)

	2002	2003
Bürger oder Profil nicht angegeben:	31,8 %	30,16 %
Zivilgesellschaft (Interessengruppen, Unternehmen, NRO usw.) :	17,8 %	23,48 %
Anwälte:	22,4 %	20,46 %
Akademischer Bereich:	12,3 %	11,15 %
Andere Einrichtungen:	3,1 %	6,16 %
Behörden (andere als EU-Institutionen):	8,6 %	5,57 %
Journalisten:	3,8 %	3,02 %

9. Nach geografischer Herkunft (in %)

	2002	2003
Belgien:	23 %	25,05 %
Keine Angabe:	12,3 %	12,59 %
Deutschland:	10,9 %	12 %
Italien:	9,6 %	8,85 %
Vereinigtes Königreich:	8,8 %	7,87 %
Frankreich:	10,3 %	7,80 %
Niederlande:	6,4 %	6,30 %
Spanien:	5,4 %	5,25 %
Dänemark:	1,6 %	2,36 %
Griechenland:	1,2 %	1,97 %
Irland:	2 %	1,38 %
Schweden:	1,3 %	1,18 %
Luxemburg:	0,4 %	1,11 %
Österreich:	2,1 %	0,98 %
Portugal:	1,2 %	0,59 %
Finnland:	0,5 %	0,59 %
Europa außerhalb der EU:	1,7 %	-
Beitrittswillige Länder:	-	2,14 %
Europa außerhalb EU und beitrittswilligen Ländern:	-	0,93 %
Nichteuropäische Länder:	1,3 %	0,99 %

10. Nach Sachgebieten (in %)

	2002	2003
Wettbewerb	12,7 %	13,7 %
Steuern und Zollunion	10,6 %	10,82 %
Generalsekretariat	15,9 %	10,62 %
Binnenmarkt	10,3 %	8,79 %
Umwelt	6,2 %	7,41 %
Landwirtschaft	4,8 %	4,59 %
Gesundheit und Verbraucherschutz	4,4 %	4 %
Energie und Verkehr	2,9 %	3,54 %
Beschäftigung und Soziales	3,2 %	3,48 %
Unternehmenspolitik	3,9 %	3,08 %
Haushalt und Finanzkontrolle	2,9 %	2,82 %
Justiz und Inneres	2,2 %	2,3 %
Rechtsfragen	3 %	2,3 %
Betrugsbekämpfung	2,4 %	2,23 %
Verwaltung und Personal	3,2 %	3,21 %
Außenhilfe und Entwicklung	0,9 %	2,56 %
Außenbeziehungen	2,1 %	2,16 %
Regionalpolitik	0,8 %	2,16 %
Außenhandel	1,1 %	2,03 %
Forschung und Technologie	1,7 %	1,97 %
Wirtschaft und Finanzen	1,1 %	1,57 %
EU-Erweiterung	1 %	1,25 %
Bildung und Kultur	0,5 %	1,18 %
Presse und Kommunikation	0,8 %	1,05 %
Fischerei	0,6 %	0,72 %

Statistik	0,1 %	0,39 %
Amtliche Veröffentlichungen	-	0,07 %
Dolmetschen und Übersetzen	0,8 %	-

**AUFSCHLÜSSELUNG DER ABLEHNENDEN BESCHLEIDE NACH DER ANGEFÜHRTEN AUSNAHMEREGLUNG**

11. Erstanträge (in %)

	2002	2003
Öffentliche Sicherheit:	-	0,21 %
Verteidigung und militärische Belange:	0,46 %	0,31 %
Internationale Beziehungen:	1,8 %	5,33 %
Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik:	0,46 %	1,05 %
Personenbezogene Daten:	5,2 %	4,39 %
Geschäftliche Interessen:	3,7 %	8,89 %
Gerichtsverfahren und Rechtsberatung:	3,7 %	9 %
Inspektionen, Untersuchungen und Audits:	35,9 %	37,55 %
Schutz des Entscheidungsprozesses:	8,6 %	11,82 % 9,10 %
Vom Mitgliedstaat, aus dem das Dokument stammt, erbetene Vertraulichkeit:	2,1 %	5,96 %
Keine Antwort oder unzureichende Begründung:	19,6 %	6,07 %
Anwendung mehrerer Ausnahmegründe (siehe unten stehende Anmerkung)	18,4 %	Entfällt

**Anmerkung:** Die entsprechende Tabelle für das Jahr 2002 enthält die Rubrik „Anwendung mehrerer Ausnahmegründe“ nicht. Für das Jahr 2003 sind alle Ausnahmegründe angegeben.



12. Zweitanträge (in %)

	2002	2003
Öffentliche Sicherheit:	-	-
Verteidigung und militärische Belange:	-	-
Internationale Beziehungen:	7,2 %	7,76 %
Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik:	-	-
Personenbezogene Daten:	0,6 %	6,85 %
Geschäftliche Interessen:	3,3 %	11,87 %
Gerichtsverfahren und Rechtsberatung:	4,4 %	14,61 %
Inspektionen, Untersuchungen und Audits:	29,4 %	30,14 %
Schutz des Entscheidungsprozesses:	1,6 %	3,65 % 14,61 %
Vom Mitgliedstaat, aus dem das Dokument stammt, erbetene Vertraulichkeit:	4,4 %	10,5 %
Anwendung mehrerer Ausnahmegründe (siehe Anmerkung auf der vorherigen Seite)	48,9 %	Entfällt