



Entscheidung

im Fall 1802/2019/EWM betreffend die Weigerung der Kommission, in einem Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Nitrat-Richtlinie Zugang zu einem Schreiben an die deutschen Behörden zu gewähren

Der Fall betraf die Weigerung der Kommission, dem Beschwerdeführer im Rahmen eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens öffentlichen Zugang zu einem Dokument zu gewähren. Das Verfahren betrifft die Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union, in dem diese festgestellt hat, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen die Nitrat-Richtlinie verstoßen hat.

Nach Einsichtnahme in die Dokumente bestätigte die Europäische Bürgerbeauftragte, dass das Vertragsverletzungsverfahren noch andauerte und die Weigerung der Kommission rechtlich begründet war.

Die Bürgerbeauftragte kam daher zu dem Schluss, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission vorlag, und brachte den Fall zum Abschluss.

Hintergrund der Beschwerde

1. Dieser Fall betrifft einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren.

2. Im Jahr 2013 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen des Verstoßes gegen ihre Verpflichtungen aus der Nitrat-Richtlinie ein.¹ Im Jahr 2016 verwies die Kommission den Fall an den Gerichtshof der Europäischen Union. Am 21. Juni 2018 stellte der Gerichtshof fest, dass Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus der Nitrat-Richtlinie verstoßen hat.²

¹ Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:01991L0676-20081211&from=DE>.

² Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Juni 2018 in der Rechtssache C-543/16, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2018:481.



3. Nach dem Urteil nahmen die Kommission und die deutschen Behörden Verhandlungen über die Umsetzung dieses Urteils auf.
4. Eine deutsche Zeitung berichtete am 21. Mai 2019, dass die Kommission ein Schreiben an das Agrar- und das Umweltministerium in Deutschland gesandt habe, in dem sie Deutschland mit einer erneuten Klage vor den Gerichtshof der Europäischen Union gedroht habe, falls Deutschland seine Vorschriften für die Verwendung von Düngemitteln nicht verschärfe.
5. Der in Deutschland ansässige Beschwerdeführer forderte die Kommission auf, ihm Zugang zu dem im Zeitungsartikel genannten Schreiben zu gewähren.
6. Die Kommission stellte fest, dass es sich bei dem Dokument um ein Schreiben vom 15. Mai 2019 handelt. Sie weigerte sich, Zugang zu diesem Schreiben zu gewähren. Nachdem der Zweit Antrag des Beschwerdeführers abgelehnt wurde, wandte er sich am 27. September 2019 an die Europäische Bürgerbeauftragte.

Die Untersuchung

7. Die Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung über die Weigerung der Kommission ein, Zugang zu dem angeforderten Dokument zu gewähren. Im Rahmen der Untersuchung nahm die Bürgerbeauftragte Einsicht in eine Kopie des Dokuments.

Von der Bürgerbeauftragten geprüfte Argumente

8. In ihren Entscheidungen über die Weigerung des Zugangs zu dem Schreiben machte die Kommission geltend, dass das Schreiben vom 15. Mai 2019 Teil der laufenden Verhandlungen zwischen der Kommission und den deutschen Behörden darüber sei, wie das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union umzusetzen sei. Die Kommission erklärte, dass sie die Fortschritte der deutschen Behörden bei der Umsetzung des Urteils für unzureichend gehalten und deshalb am 25. Juli 2019 gemäß Artikel 260 AEUV ein Aufforderungsschreiben an Deutschland übermittelt habe. Ein solches Aufforderungsschreiben ist die erste Phase des Vorverfahrens, in dem die Kommission einen Dialog mit dem Mitgliedstaat führt, damit dieser dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union im Verfahren nach Artikel 258 AEUV nachkommen kann.
9. Die Kommission gab an, dass das Unionsrecht das Bestehen einer allgemeinen Vermutung anerkenne, dass die Offenlegung von Dokumenten in einem laufenden Vertragsverletzungsverfahren den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen würde.³ Sie

³ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. November 2013 in den verbundenen Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P LPN und Republik Finnland/Kommission,



war der Auffassung, dass diese Rechtsprechung zwar im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV erarbeitet worden sei, aber auch für Verfahren nach Artikel 260 gelte.

10. Die Kommission erklärte, dass sich die Offenlegung des Schreibens negativ auf den Dialog zwischen der Kommission und Deutschland auswirken könnte, für den das Klima der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens von grundlegender Bedeutung sei. Durch die Offenlegung des Schreibens in dieser Phase des Verfahrens würde den deutschen Behörden im Grunde das berechnete Vertrauen in den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit seitens der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren genommen werden. Die Kommission vertrat die Ansicht, dass die Offenlegung auch verhindern würde, dass sie ihren Standpunkt frei von äußerer Beeinflussung festlegt, und dass der Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat beeinträchtigt werden könnte.

11. Der Beschwerdeführer war der Auffassung, dass die Kommission das Schreiben offenlegen solle. Er machte geltend, dass das Schreiben – auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen – offenbar nicht das Vertragsverletzungsverfahren selbst betreffe, sondern lediglich die Informationen enthalte, dass ein solches Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werde, sofern Deutschland die Nitrat-Richtlinie nicht einhalte.

12. Der Beschwerdeführer erklärte ferner, dass er auch die Empfänger des Schreibens, nämlich die beiden betroffenen deutschen Bundesministerien, um Zugang zu dem Schreiben ersucht habe. Er gab an, dass beide Bundesministerien den Zugang zu dem Schreiben aus Gründen des Schutzes der internationalen Beziehungen verweigert hätten. Er führte an, dass das Bundesumweltministerium die Kommission konsultiert habe, die Kommission sich aber geweigert habe, das Dokument zu diesem Zeitpunkt zu veröffentlichen.

Beurteilung der Bürgerbeauftragten

13. Dieser Fall betrifft ein Vertragsverletzungsverfahren, das eingeleitet wurde, nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt hatte, dass ein Mitgliedstaat gegen das Unionsrecht verstoßen hat.⁴ Mit diesem Verfahren soll der betreffende Mitgliedstaat dazu gebracht werden, die Nitrat-Richtlinie im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union umzusetzen. Es besteht aus zwei Phasen, einer administrativen Vorverfahrensphase und einer gerichtlichen Phase, die erneut vor dem Gerichtshof stattfindet. Eines der Ziele der Vorverfahrensphase besteht darin, dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, der Richtlinie gütlich nachzukommen. Ist dieses Ziel

ECLI:EU:C:2013:738 (Rn. 55 und 65-68), und Urteil des Gerichts vom 11. Dezember 2001 in der Rechtssache T-191/99, Petrie und andere/Kommission, ECLI:EU:T:2001:284 (Rn. 68).

⁴ Siehe Artikel 260 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.



erreicht, so bringt die Kommission den Fall zum Abschluss. Ein derartiges Ergebnis liegt im öffentlichen Interesse, da es bedeutet, dass die Richtlinie von dem betreffenden Mitgliedstaat ordnungsgemäß umgesetzt wird, ohne dass die Angelegenheit erneut vor Gericht gebracht werden muss (was für alle Beteiligten zeitaufwendig und kostspielig wäre).

14. Um eine solche gütliche Einigung zu erzielen, ist es notwendig, ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen zu fördern und aufrechtzuerhalten. Die Gerichte der EU haben entschieden, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren, das zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang noch anhängig ist, das notwendige „Klima des gegenseitigen Vertrauens“ zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat beeinträchtigen kann.⁵ Die Gerichte der EU haben daher anerkannt, dass die allgemeine Vermutung besteht, dass durch den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren in der Vorverfahrensphase die Erreichung der Ziele dieses Verfahrens gefährdet wird.⁶

15. In diesem Fall hat die Bürgerbeauftragte durch eine Einsicht in das vom Beschwerdeführer angeforderte Dokument bestätigt, dass sich auf ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren bezieht. Es ist daher zu vermuten, dass die Offenlegung des angeforderten Dokuments den Schutz des Zwecks des Vertragsverletzungsverfahrens grundsätzlich beeinträchtigen würde.⁷

16. Selbst wenn eine allgemeine Vermutung gilt, so hat ein Beschwerdeführer nach wie vor das Recht, dass das angeforderte Dokument offengelegt wird, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt, das über die Gründe für die Verweigerung der Offenlegung hinausgeht. Allerdings können nur besondere Umstände, die den Grundsatz der Transparenz besonders dringlich erscheinen lassen, ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen.⁸

17. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass verschiedene Zeitungen bereits über die wichtigsten Aspekte des fraglichen Schreibens berichtet hätten. Die Bürgerbeauftragte vertritt die Ansicht, dass der Umstand, dass einige der in dem betreffenden Dokument enthaltenen Informationen bereits öffentlich zugänglich sind, keinen außergewöhnlichen oder dringenden Umstand darstellt, der es rechtfertigen würde, die allgemeine Vermutung der Nichtoffenlegung zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufzuheben.

18. Die Bürgerbeauftragte weist darauf hin, dass der Beschwerdeführer einen neuen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten stellen kann, sobald das betreffende Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen ist.

⁵ Siehe vorstehend zitiertes Urteil LPN und Republik Finnland/Kommission, Rn. 65–68.

⁶ Siehe vorstehend zitiertes Urteil LPN und Republik Finnland/Kommission, Rn. 70.

⁷ Gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁸ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. September 2010 in der Rechtssache C-514/07, Schweden und andere/API und Kommission, EU:C:2010:541 (Rn. 156).



Schlussfolgerung

Auf Grundlage der Untersuchung schließt die Bürgerbeauftragte diesen Fall mit der folgenden Schlussfolgerung ab:

Bei dem Beschluss der Kommission, den Zugang der Öffentlichkeit zu dem angeforderten Dokument zu verweigern, lag kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit der Kommission vor.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.



Leiter des Referats Untersuchungen – Referat 2

Straßburg, den 28/11/2019