

**ANTWORT AUF DEN ZWEITANTRAG 22/c/01/22, eingereicht per E-Mail vom
2. Dezember 2022 und am folgenden Tag registriert**

1. Nachdem der Antragsteller am 21. November 2022 einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gestellt hatte, verweigerte das Generalsekretariat des Rates am 2. Dezember 2022 den Zugang zu Dokument **ST 14370/22 EU RESTRICTED**.
2. Am 2. Dezember 2022 ersuchte der Antragsteller den Rat, seinen Standpunkt zu überprüfen, indem er im Wesentlichen geltend machte, dass a) die Notwendigkeit, die internationalen Beziehungen zu schützen, nicht hinreichend begründet sei, b) ein offensichtliches Interesse daran bestehe, dass der Inhalt des Dokuments in die öffentliche Debatte einfließt, c) die Ausnahmeregelung in Bezug auf den Datenschutz nicht verhindern sollte, dass das Dokument zumindest teilweise freigegeben wird.
3. Der Rat hat den Zweitantrag sorgfältig geprüft. Er hat unter umfassender Berücksichtigung des der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zugrunde liegenden Grundsatzes der Transparenz und der Argumente des Antragstellers erneut geprüft, ob ein vollständiger oder teilweiser Zugang der Öffentlichkeit zu dem angeforderten Dokument gewährt werden kann.

**ALLGEMEINER KONTEXT IM ZUSAMMENHANG MIT DEM ANGEFORDERTEN
DOKUMENT**

4. Das vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und den Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) erstellte Dokument **ST 14370/22** enthält einen Pull-Faktor-Bericht über die Operation EUNAVFOR MED IRINI mit Bezugnahme auf den Oktober 2022.
5. Bei dem Dokument handelt sich um eine Verschlussache, die den Geheimhaltungsgrad „**RESTREINT UE/EU RESTRICTED**“ trägt, was bedeutet, dass die unbefugte Weitergabe seines Inhalts für die Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten nachteilig sein könnte.¹

¹ Beschluss 2013/488/EU des Rates vom 23. September 2013 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlussachen, ABl. L 274 vom 15.10.2013, S. 1 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0488>).

6. Die Operation EUNAVFOR MED IRINI² wurde am 31. März 2020 kurz nach der Berliner Libyen-Konferenz vom Januar 2020 eingeleitet. Sie ist ein konkreter Beitrag der Europäischen Union zu den internationalen Bemühungen, die Rückkehr zu Frieden und Stabilität in Libyen zu unterstützen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, zur Umsetzung des VN-Waffenembargos gegen Libyen beizutragen. Daneben überwacht und sammelt EUNAVFOR MED IRINI auch Informationen über illegale Ausfuhren aus Libyen, trägt zum Kapazitätsaufbau und zur Schulung der libyschen Küstenwache und Marine bei und trägt durch das Sammeln von Informationen und durch Flugzeugpatrouillen dazu bei, das Geschäftsmodell der Schleuser- und Menschenhändlernetze zu zerschlagen.

PRÜFUNG DES ANGEFORDERTEN DOKUMENTS GEMÄß DER VERORDNUNG (EG) Nr. 1049/2001

7. Der Rat weist darauf hin, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Vergleich zu den anderen in Artikel 4 vorgesehenen Ausnahmen einer besonderen Regelung unterliegen.
8. Einerseits ist dem Rat „*ein weites Ermessen bei der Feststellung zuzugestehen [...], ob die Verbreitung von Dokumenten, die unter die von diesen – im öffentlichen Interesse in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen – Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche fallen, das öffentliche Interesse beeinträchtigen könnte*“³.

² <https://www.operationirini.eu/>
<https://www.operationirini.eu/wp-content/uploads/2020/04/200401-CD-IRINI-in-OJ.pdf>
Das Mandat der militärischen Operation IRINI läuft bis zum 31. März 2023
(<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/26/council-extends-the-mandate-of-operation-irini-until-2023/>).

³ Urteil vom 1. Februar 2007 in der Rechtssache C-266/05 P, *Sison gegen Rat*, ECLI:EU:C:2007:75, Randnummer 34; Urteil vom 12. September 2013 in der Rechtssache T-331/11, *Besselink gegen Rat*, ECLI:EU:T:2013:419, Randnummer 88.

9. Andererseits hat der Rat, sobald er zu dem Schluss gelangt ist, dass eine Offenlegung tatsächlich geeignet ist, das öffentliche Interesse in diesem Bereich zu beeinträchtigen, keine Wahl: Er muss den Zugang verweigern, da „aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hervor[geht], dass das Organ im Rahmen der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen vom Recht auf Zugang dazu verpflichtet ist, den Zugang zu verweigern, wenn die Verbreitung eines Dokuments geeignet ist, die von der betreffenden Vorschrift geschützten Interessen zu beeinträchtigen, wobei in einem solchen Fall, anders als es insbesondere Abs. 2 derselben Bestimmung vorsieht, die mit dem Schutz jener Interessen verbundenen Erfordernisse nicht gegen diejenigen abzuwägen sind, die sich möglicherweise aus anderen Interessen ergeben“⁴.
10. Somit hat der Rat zwar einen weiten Ermessensspielraum bei der Bewertung der wahrscheinlichen Auswirkungen der Offenlegung von Dokumenten, die unter die Ausnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung und militärischer Belange sowie der internationalen Beziehungen fallen, darf jedoch andere legitime Interessen, die den Schluss überwiegen, dass die Gewährung des Zugangs zu einem Dokument die genannten geschützten Interessen beeinträchtigen könnte, nicht berücksichtigen.⁵
11. Nach einer neuen Bewertung des angeforderten Dokuments in Absprache mit dem EAD und insbesondere mit dem Hauptquartier der EUNAVFOR MED IRINI ist der Rat der Auffassung, dass die Verweigerung des Zugangs zu diesem Bericht aufrechterhalten werden muss.
12. Die im Pull-Faktor-Bericht enthaltenen sensiblen Informationen umfassen operative und statistische Daten über Migrationstrends, die bei den verschiedenen Migrationsströmen festgestellt wurden, sowie die Position der Boden- und Luftressourcen, die für Patrouillen eingesetzt werden, Diagramme der Migrationsrouten und geografische Lokalisierungen der verschiedenen Interventionen der wichtigsten Akteure. Der Bericht enthält auch Verweise auf Parameter für die Küstensicherheit und auf die Rolle der verschiedenen internationalen Partner, die an der Durchführung der Operation IRINI beteiligt sind, sowie Bewertungen der operativen Tätigkeiten im Berichtszeitraum.

⁴ Urteil vom 1. Februar 2007 in der Rechtssache C-266/05 P, *Sison gegen Rat*, ECLI:EU:C:2007:75, Randnummer 46; Urteil vom 7. Februar 2018 in der Rechtssache T-851/16, *Access Info Europa gegen Kommission*, ECLI:EU:T:2018:69, Randnummer 38.

⁵ Beschluss vom 20. Mai 2020 in der Rechtssache T-526/19, *Nord Stream 2 gegen Parlament und Rat*, ECLI:EU:T:2020:210, Randnummer 61 und die dort angeführte Rechtsprechung.

13. Vor diesem Hintergrund würde die Offenlegung solcher Informationen die Freigabe wesentlicher organisatorischer und operativer Informationen über die Durchführung der Operation IRINI bedeuten. Der Zugang zu diesen Informationen könnte von Dritten und feindlich gesinnten Akteuren missbraucht werden, um die von der EU eingeführten und von den Mitgliedstaaten umgesetzten Maßnahmen zu umgehen, wodurch die Wirksamkeit der Maßnahmen eingeschränkt und die Gesamtstrategie der betreffenden EU-Mission geschwächt würde. Darüber hinaus würde die Freigabe des Dokuments die Beziehungen der Union in diesem Rahmen zu ihren internationalen Partnern untergraben, was das gegenseitige Vertrauen in den Austausch kritischer operativer Daten beeinträchtigen würde. Die Offenlegung dieser Informationen würde die Position der EU bei der Suche nach einem integrierten Ansatz für die Durchführung der Operation IRINI in uneingeschränkter Zusammenarbeit auch mit ihren internationalen Partnern erheblich schwächen.⁶
14. Darüber hinaus enthalten Teile des angeforderten Dokuments die Identität der Beamtinnen bzw. Beamten, die an der förmlichen Mitteilung des Berichts an das PSK und den EUMC beteiligt waren. Wird ein Antrag auf Auskunft über personenbezogene Daten im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725⁷ gestellt, so werden nach ständiger Rechtsprechung die Bestimmungen dieser Verordnung in vollem Umfang anwendbar⁸. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2018/1725 dürfen personenbezogene Daten nur dann an in der Union ansässige Empfänger übermittelt werden, wenn zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind: 1) wenn der Empfänger nachweist, dass die Übermittlung der Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist, und 2) der Verantwortliche in Fällen, in denen Gründe für die Annahme vorliegen, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten, nachweist, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für diesen Zweck verhältnismäßig ist, nachdem er die unterschiedlichen widerstreitenden Interessen nachweislich gegeneinander abgewogen hat. Es ist Sache des Antragstellers, nachzuweisen, ob die Übermittlung der angeforderten personenbezogenen Daten erforderlich ist, d. h., ob sie die geeignetste Maßnahme ist, um das vom Antragsteller verfolgte Ziel zu erreichen, und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht.⁹

⁶ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich (öffentliche Sicherheit), zweiter Gedankenstrich (Verteidigung und militärische Belange) und dritter Gedankenstrich (internationale Beziehungen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁷ Verordnung (EU) 2018/1725 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.

⁸ Urteil vom 29. Juni 2010 in der Rechtssache C-28/08 P, *Kommission gegen Bavarian Lager*, ECLI:EU:C:2010:378, Randnummer 63 hinsichtlich der Vorgängerverordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁹ Urteil vom 15. Juli 2015 in der Rechtssache T-115/13, *Dennekamp gegen Europäisches Parlament*, ECLI:EU:T:2015:497, Randnummern 59, 77 und folgende.

15. Der Antragsteller nennt lediglich das allgemeine Interesse, dass der Zugang zum Dokument wahrscheinlich von entscheidender Bedeutung für die öffentliche Debatte wäre. Die Freigabe der im Dokument enthaltenen personenbezogenen Daten würde jedoch den Schutz der Privatsphäre und die Integrität der identifizierten Personen beeinträchtigen. Nach Prüfung aller Interessen, die bei diesem Antrag zu berücksichtigen sind, ist der Rat alles in allem zu dem Schluss gelangt, dass der Zugang zu den Teilen des Dokuments, die personenbezogene Daten enthalten, verweigert werden muss.¹⁰
16. Ferner hat der Rat das Dokument **ST 14370/22** im Einklang mit der Bestimmung über den teilweisen Zugang gemäß Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und der Möglichkeit, Teile des angeforderten Dokuments zu schwärzen und gleichzeitig den Rest des Dokuments öffentlich zugänglich zu machen, erneut eingehend geprüft. Nach dieser Prüfung ist er jedoch zu dem Schluss gelangt, dass kein teilweiser Zugang zu dem Dokument gewährt werden kann, da dessen Inhalt als untrennbares Ganzes zu betrachten ist, dessen Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses gemäß Nummer 13 beeinträchtigen würde.

**ZUR BEMERKUNG DES ANTRAGSTELLERS ZUM ÜBERWIEGENDEN
ÖFFENTLICHEN INTERESSE AN DER FREIGABE**

17. Wie unter den Nummern 7 bis 10 ausgeführt, gilt die Verpflichtung, zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Freigabe rechtfertigt, nicht für dieses Thema, da die Ausnahmen vom Recht auf Zugang nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im Gegensatz zu anderen Ausnahmen vom Recht auf Zugang zwingende Ausnahmen darstellen und keinen Hinweis auf die Berücksichtigung eines solchen Interesses enthalten. Daher kann im Rahmen einer Entscheidung über die Verweigerung des Zugangs nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster, zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 dem Argument, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht, nicht gefolgt werden.

¹⁰ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

FAZIT

18. Aus den oben dargelegten Gründen kommt der Rat zu dem Schluss, dass der Zugang zu Dokument **ST 14370/22** gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster, zweiter und dritter Gedankenstrich und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vollständig verweigert werden muss.
-