



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 23. August 2021  
(OR. en)

11317/21

INF 243  
API 136

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 459 final
Betr.:	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 2020

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 459 final.

Anl.: COM(2021) 459 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 9.8.2021  
COM(2021) 459 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 2020**

## Inhalt

I.	Zugang zu Dokumenten .....	3
1.	BEREITSTELLUNG VON INFORMATIONEN UND DOKUMENTEN ÜBER REGISTER UND WEBSITES .....	6
2.	RECHTSRAHMEN—ENTWICKLUNGEN .....	8
3.	ANALYSE DER ANTRÄGE AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN .....	10
3.1.	Anzahl der Anträge (siehe Anhang – Tabellen 3 und 4).....	10
3.2.	Anteil der Anträge je Generaldirektion bzw. Dienststelle der Europäischen Kommission (siehe Anhang – Tabelle 5).....	12
3.3.	Sozial- und Beschäftigungsprofil der Antragsteller (Anhang – Tabelle 6).....	14
3.4.	Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7).....	16
4.	ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGLUNG ZUM RECHT AUF ZUGANG .....	18
4.1.	Arten des gewährten Zugangs (Anhang – Tabellen 8 und 9).....	18
4.2.	Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang (Anhang – Tabelle 10).....	20
4.2.1.	<i>Stadium des Erstantrags</i> .....	20
4.2.2.	<i>Stadium des Zweitantrags</i> .....	22
5.	BESCHWERDEN BEI DER EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN.....	23
6.	NEUE RECHTSPRECHUNG ZUM ZUGANG ZU DOKUMENTEN .....	23
6.1.	Der Gerichtshof.....	23
6.1.1.	<i>Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften</i> .....	24
6.1.2.	<i>Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften</i> .....	24
6.2.	Gericht der Europäischen Union.....	25
6.2.1.	<i>Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften</i> .....	25
6.2.2.	<i>Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften</i> .....	28
6.3.	Im Jahr 2020 eingeleitete Gerichtsverfahren gegen die Europäische Kommission...	30

Transparenz gehört zu den Prioritäten der von der Leyen-Kommission und ist die Grundlage aller Maßnahmen. Ein wesentlicher Bestandteil von Transparenz ist das Recht, Zugang zu Dokumenten im Besitz der europäischen Organe zu beantragen und zu erhalten.

Dieses Bürgerrecht ergibt sich aus dem demokratischen, offenen und unabhängigen Charakter der europäischen Verwaltung. Seine Grundsätze sind in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Die uneingeschränkte Umsetzung dieser Grundsätze erfolgt durch die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung möglichst offener und bürgernaher Entscheidungen der Organe sind.

Angesichts der Herausforderungen der Pandemie im Jahr 2020 bemühte sich die Kommission, die Wirksamkeit des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Dokumenten im Besitz der Organe sicherzustellen. Im vorliegenden Jahresbericht, der gemäß Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 erstellt wurde, werden die wichtigsten Tendenzen, Herausforderungen und Merkmale der Politik, der Maßnahmen und der Praxis der Kommission in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten dargelegt. Ferner werden die Feststellungen der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Umsetzung der Verordnung durch die Europäische Kommission und die Urteile der EU-Gerichte beleuchtet.

## **I. Zugang zu Dokumenten**

Im Jahr 2020 hat die Europäische Kommission 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. 2020 war ein beispielloses Jahr für die Europäische Kommission. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ordnete die Europäische Kommission im Jahr 2020 im Einklang mit den drastischen Eindämmungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>1</sup> für nahezu ihr gesamtes Personal, mit Ausnahme der Bediensteten, die kritische/wesentliche Aufgaben wahrnehmen, bis auf Weiteres Telearbeit an.

Der vorliegende Bericht vermittelt einen Überblick darüber, wie die Europäische Kommission die Verordnung im Jahr 2020 umgesetzt hat. Er beruht auf statistischen Daten, die im Anhang zusammengefasst sind.<sup>2</sup>

Die Statistiken geben die Zahl der eingegangenen Anträge und der Antworten hierauf im Jahr 2020 wieder. Sie liefern außerdem durch anschließende Kodierungskorrekturen präzierte Daten zu den Statistiken, die für die Vorjahre abgerufen wurden.<sup>3</sup> Die Statistiken spiegeln jedoch 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 beinahe 81 % der 8001 Fälle nach dem Erstantrag vollständig oder teilweise offengelegt wurden und dass in 37,4 % der 265 Fälle, die auf einen Zweit Antrag hin überprüft wurden, umfassenderer oder sogar vollständiger Zugang gewährt wurde. Die Daten bestätigen nicht nur die Offenheit der Europäischen Kommission, sondern auch das Bekenntnis des Organs zum Recht auf Zugang zu Dokumenten im Rahmen seiner allgemeinen Transparenzpolitik unter allen Umständen, auch in der beispiellosen Pandemie, die das Jahr 2020 geprägt hat.

### ***Auswirkungen von COVID-19***

---

<sup>1</sup> In Belgien forderte die Regierung Organisationen wie die Europäische Kommission zur Umsetzung strenger Telearbeitsrichtlinien auf, siehe „Arrêté ministériel portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19“ vom 28. Oktober 2020 (später aktualisiert): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2020102801](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2020102801).

<sup>2</sup> Sofern nicht anders angegeben, basieren die Statistiken in diesem Bericht auf Zahlen aus den IT-Anwendungen der Europäischen Kommission mit Stand vom 31. Dezember 2019 in der nach späteren Kodierungskorrekturen aktualisierten Fassung. Die Prozentsätze im beschreibenden Teil des Berichts sind auf die nächste Dezimalstelle gerundet.

<sup>3</sup> Aus diesem Grund können die Zahlen in diesem Bericht und die bisherigen Angaben leicht voneinander abweichen.

Durch die COVID-19-Pandemie verlagerte sich der Schwerpunkt des Organs auf die Koordinierung der unmittelbaren Reaktion der Union auf die Pandemie und auf die Entwicklung eines umfassenden Konjunkturprogramms.

Die Europäische Kommission verhandelte im Namen der EU-Mitgliedstaaten mit Pharmaunternehmen und traf zunächst sechs Vereinbarungen. Sondierungsgespräche mit weiteren Impfstoffherstellern wurden 2020 und Anfang 2021 abgeschlossen.

Parallel dazu hat die Europäische Kommission eine Reihe von Maßnahmen gegen Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 ergriffen und alle Akteure, darunter Online-Marktplätze und soziale Medien, nachdrücklich aufgefordert, sie dabei zu unterstützen.<sup>4</sup>

Im Rahmen dieser beispiellosen Pandemie hat sich die Europäische Kommission an ihre Leitprinzipien für ihre Arbeitsweise gehalten: Transparenz, Kollegialität und Effizienz.<sup>5</sup>

Die Europäische Kommission hat sich bemüht, das Umfeld zu schaffen, das zur Unterstützung eines sicheren Netzwerks und der Optimierung der Herstellung von Impfstoffen gegen COVID-19 erforderlich ist. Zu diesem Zweck ist die Europäische Kommission mit allen EU-Mitgliedstaaten übereingekommen, im Auftrag und im Namen der Mitgliedstaaten Abnahmegarantievereinbarungen mit Impfstoffherstellern zu schließen, um Impfstoffe zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf Unionsebene zu sicheren Bedingungen und zu einem fairen Preis für alle zu beschaffen.

Um eine möglichst vollständige Transparenz des Verfahrens für den Erwerb von COVID-19-Impfstoffen zu gewährleisten, bemühte sich die Europäische Kommission, rechtzeitig Informationen über die Unterzeichnung der Verträge und den Stand der Verhandlungen mit den Impfstoffherstellern zu veröffentlichen. Vor diesem Hintergrund führte die Kommission Konsultationen mit den an diesem Verfahren beteiligten Impfstoffherstellern über die Möglichkeit der Offenlegung von Verträgen über einen solchen Kauf durch.

Infolgedessen wurden nach und nach geschwärzte Fassungen von Vereinbarungen über den Kauf von COVID-19-Impfstoffen proaktiv veröffentlicht.

Das Ziel der Beschaffung von COVID-19-Impfstoffen bei gewerblichen Herstellern erfordert jedoch einen angemessenen Schutz einiger berechtigter Interessen, die durch die Offenlegung von Dokumenten beeinträchtigt werden könnten; dies betrifft insbesondere sensible Geschäftsinformationen oder die Fähigkeit der Kommission, mit den gewerblichen Herstellern ein breites Vertragsspektrum auszuhandeln.

## ***Ressourcen***

---

<sup>4</sup> [Corona-Märchen – nein, danke! Europäische Kommission \(europa.eu\).](https://ec.europa.eu/euro-pressroom/content/coronavirus-impfstoffe-eu-kommission-uebereingekommen)

<sup>5</sup> Siehe die Mitteilung der Präsidentin an die Kommission vom 1. Dezember 2019, „Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission“, P(2019) 2, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/working\\_methods\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/working_methods_de.pdf).

Innerhalb der Europäischen Kommission werden die Erstanträge auf Dokumentenzugang dezentral von den verschiedenen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission bearbeitet. Jede Generaldirektion und jede Dienststelle ernannt 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.

Innerhalb des Referats „Transparenz, Dokumentenverwaltung und Zugang zu Dokumenten“ des Generalsekretariats ist ein eigenes Team für Zweitanträge zuständig, damit eine unabhängige administrative Überprüfung des Erstbescheids gewährleistet ist. Darüber hinaus bietet das Referat in enger Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst allen Generaldirektionen und Dienststellen der Europäischen Kommission horizontale Anleitung, Schulungen und Beratung zur Umsetzung der Verordnung, um die Koordinierung und einheitliche Anwendung der Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zu gewährleisten.

Es verwaltet auch das kommissionsweite IT-System für die Bearbeitung von Erst- und Zweitanträgen auf Zugang zu Dokumenten (Gestdem). 2020 hat die Kommission ihr künftiges System für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang über ein elektronisches Online-Portal, nämlich „Electronic AccesS to European Commission Documents“ (EASE), weiterentwickelt.

Im Rahmen des EASE-Projekts soll eine vollständig integrierte IT-Lösung geschaffen werden, die als zentrale elektronische Anlaufstelle für die Einreichung und Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten der Kommission fungiert. Das übergeordnete Ziel besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern den Entscheidungsprozess der EU näherzubringen. EASE soll Mitte 2021 anlaufen. Es besteht aus zwei Teilen:

- (1). einem neuen Online-Portal, mit dem die Bürgerinnen und Bürger i) ihre Anträge auf Zugang zu Kommissionsdokumenten einreichen und übersichtlich verwalten, ii) mit der Kommission kommunizieren und iii) nach zu einem früheren Zeitpunkt offengelegten Dokumenten suchen können, und
- (2). einem neuen Antragsverwaltungsprogramm, mit dem die Bediensteten der Kommission Anträge auf Zugang zu Dokumenten registrieren, zuordnen und bearbeiten können. Es wird das derzeit hierzu genutzte IT-System Gestdem ablösen.

Darüber hinaus hat das Projektteam im Jahr 2020 gemeinsam mit der Generaldirektion Informatik die Arbeit an der Studie über künstliche Intelligenz (KI) fortgesetzt, um „Anwendungsfälle“ zu ermitteln, in denen KI-Technologie die Bearbeitung von Anträgen auf Dokumentenzugang vereinfachen könnte.

Das neue EASE-Projekt dürfte also für mehr Transparenz sorgen und die Bürgerinnen und Bürger näher an den Entscheidungsprozess der EU heranführen.

## **1. BEREITSTELLUNG VON INFORMATIONEN UND DOKUMENTEN ÜBER REGISTER UND WEBSITES**

Die Kommission veröffentlicht eine Vielzahl von Dokumenten aus den Bereichen Recht, Politik, Verwaltung sowie sonstigen Bereichen auf verschiedenen Websites und Registern. Viele sind im Register der Kommissionsdokumente, im Register der delegierten Rechtsakte und anderen vom Generalsekretariat verwalteten organisationseigenen Registern verfügbar, während andere auf den von den Generaldirektionen verwalteten Websites oder EUR-Lex zu finden sind.

Im Jahr 2020 wurden dem Register der Kommissionsdokumente 19 849 neue Dokumente hinzugefügt (siehe Anhang – Tabelle 1), die in die Kategorien C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC oder SWD fallen.<sup>6</sup> Dies entspricht einem Anstieg um etwa 8,2 % gegenüber 2019.

Das laufende Projekt „Überarbeitung des Registers der Kommissionsdokumente“, mit dem das Register der Kommissionsdokumente zum wichtigsten Veröffentlichungsinstrument für Dokumente der Kommission umgestaltet werden soll, wurde weiter vorangetrieben.<sup>7</sup>

Im Jahr 2020 hat sich die Zahl der Besucher auf der Europa-Website „Zugang zu Dokumenten“<sup>8</sup> mit 14 716 Besuchern gegenüber 6642 im Vorjahr mehr als verdoppelt. Auch die Zahl der aufgerufenen Seiten (24 429) stieg um fast 141,6 % (siehe Anhang – Tabelle 2).<sup>9</sup>

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 und die Transparenz im Allgemeinen fördern.

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2020 weiterhin proaktiv und auf benutzerfreundliche Weise eine breite Palette von Informationen und Dokumenten veröffentlicht. Gleichzeitig hat sich die Kommission fortwährend bemüht, neue Instrumente zu erkunden, mit denen die Transparenz ihrer Gesamtaktivitäten weiter erhöht und die Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozess einbezogen werden sollen.

---

<sup>6</sup> 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 des Hohen Vertreters, OJ: Tagesordnungen von Kommissionssitzungen, PV: Protokolle von Kommissionssitzungen, SEC: Dokumente der Kommission, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden können, SWD: Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

<sup>7</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts war die aktualisierte Version des Registers seit dem 17. Mai 2021 mit erweitertem Umfang in Betrieb, sodass die an anderen Orten verfügbaren Dokumente auch über das Register gesucht werden können.

<sup>8</sup> Zugang zu Dokumenten: [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm).

<sup>9</sup> Diese Daten ergeben sich aus der Verwendung eines neuen Algorithmus seit 2018, der genauere Statistiken liefert. Sie sind daher nicht mit den für die Jahre vor 2018 ermittelten Daten vergleichbar.

Ungeachtet der COVID-19-Pandemie gelang es der Europäischen Kommission 2020, die Transparenz all ihrer Kerntätigkeiten mit gezielten Anstrengungen weiter zu verbessern.

Nachstehend sind einige Beispiele aufgeführt, die diese Bemühungen veranschaulichen.

### ***Veröffentlichung der Dienstreisekosten der Mitglieder der Kommission***

Im Jahr 2020 hat die Kommission gemäß Artikel 6 des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission weiterhin alle zwei Monate auf der Europa-Website eine Übersicht über die Dienstreisekosten pro Mitglied der Kommission veröffentlicht, die alle Dienstreisen umfasst.

Eine solche Veröffentlichung sorgt für Transparenz in Bezug auf die Kosten und den Zweck der jeweiligen Dienstreisen. Ein Link zu den einschlägigen Informationen ist auf der jeweiligen Webseite der einzelnen Kommissionsmitglieder zu finden.

### ***Brexit***

Das Vereinigte Königreich ist am 31. Januar 2020 nach der Ratifizierung des Austrittsabkommens durch die EU und das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union ausgetreten.

Während des gesamten Verhandlungsprozesses hatte sich die Kommission als Verhandlungsführerin der Europäischen Union für ein Höchstmaß an Transparenz eingesetzt. Aus diesem Grund wurden die Verhandlungsdokumente der Kommission, die den EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament, dem Rat, den nationalen Parlamenten und dem Vereinigten Königreich übermittelt wurden, zusammen mit anderen Dokumenten zur Information der Öffentlichkeit über den Stand der Verhandlungen und die erörterten Themen regelmäßig veröffentlicht.<sup>10</sup>

### ***Handelspolitik***

Die Handelspolitik hat direkte Auswirkungen auf alle Bürgerinnen und Bürger der EU. Die Europäische Kommission ist daher offen für Beiträge der Bürgerinnen und Bürger der Union, damit die EU-Politik die Werte und Interessen unserer Gesellschaft in ihrer Gesamtheit gebührend widerspiegelt. Dementsprechend stützt sich diese Politik auf die vor, während und nach dem Verhandlungsprozess erfolgenden Beiträge der EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Transparenz und Engagement gegenüber der Öffentlichkeit blieben im Jahr 2020 weiterhin wesentliche Merkmale der Handelspolitik, um Demokratie, Vertrauen der Öffentlichkeit und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. 2020 wurden Informationen über 84 Ausschusssitzungen und Dialoge, die im Rahmen ihrer Handelsabkommen stattfanden,

---

<sup>10</sup> [https://wayback.archive-it.org/11980/20201223015019/https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/publications-and-news/documents-related-work-task-force-relations-united-kingdom\\_de](https://wayback.archive-it.org/11980/20201223015019/https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/publications-and-news/documents-related-work-task-force-relations-united-kingdom_de)

34 Berichte über Verhandlungsrunden und Information über 16 Sitzungen von Sachverständigengruppen veröffentlicht.<sup>11</sup>

Darüber hinaus wurden erstmals 11 Beschlüsse der Kommission über bilaterale Investitionsabkommen der Mitgliedstaaten und eine nicht sensible Kurzniederschrift eines Ausschusses für handelspolitische Schutzinstrumente veröffentlicht. Ferner wurden 17 Treffen im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Dialogs veranstaltet, um aktuelle Informationen über laufende Einzelverhandlungen bereitzustellen oder um Berichtsentwürfe von Nachhaltigkeitsprüfungen und die allgemeine Handelsagenda zu erörtern.<sup>12</sup>

Diese Maßnahmen bauen auf einem proaktiven und transparenten handelspolitischen Ansatz auf, den die Europäische Kommission schon bisher verfolgte.

Die oben genannten Beispiele für proaktive Veröffentlichungen stehen stellvertretend für die Bemühungen des Organs um mehr Transparenz im weiteren Sinne des Wortes.<sup>13</sup>

## 2. RECHTSRAHMEN—ENTWICKLUNGEN

Derzeit sind zwei Vorschläge zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 anhängig:

- der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates von 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der

---

<sup>11</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159448.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159448.pdf).

<sup>12</sup> Ebd.

<sup>13</sup> Des Weiteren sorgt das Organ für Transparenz in Bezug auf (i) die Kontakte der Kommissionsmitglieder zu Interessenträgern und zur Zivilgesellschaft (weitere Informationen sind abrufbar unter [https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=ANNUAL\\_REPO\\_RT&locale=de#de](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=ANNUAL_REPO_RT&locale=de#de)); ii) Tätigkeiten der ehemaligen Mitglieder der Kommission nach Ablauf der Amtszeit. Darüber hinaus veröffentlicht die Europäische Kommission Jahresberichte über die Anwendung des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (der zweite Jahresbericht ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sec2020344\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sec2020344_en.pdf)) und fördert ein System der „besseren Rechtsetzung“, das als einer der fortschrittlichsten Regulierungsansätze der Welt anerkannt ist (siehe [OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018](#) (OECD Publishing, Paris). Anfang 2020 setzte die Kommission ihre Bestandsaufnahme der Agenda für „bessere Rechtsetzung“ von 2015 im Rahmen einer Bewertung der positiven Aspekte sowie der verbesserungswürdigen Bereiche fort. Die Arbeiten wurden mit der Annahme der Mitteilung zur besseren Rechtsetzung am 28. April 2021 abgeschlossen (siehe [better regulation joining forces to make better laws en 0.pdf \(europa.eu\)](#)). Darüber hinaus fuhr die Europäische Kommission trotz der COVID-19-Pandemie im Rahmen verschiedener Initiativen und Maßnahmen mit der Umsetzung ihres für den Zeitraum 2014-2020 angesetzten Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ fort, 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. (Siehe [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0\\_de#documents](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_de#documents)). Schließlich hat die Europäische Kommission in diesem beispiellosen Kontext der COVID-19-Pandemie am 19. Mai 2020 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verlängerung der auf Europäische Bürgerinitiativen anwendbaren Fristen für die Unterschriftensammlung und nachfolgende Phasen (Überprüfung der Unterschriften und Prüfung der Initiative) angenommen. Der endgültige Text dieser Verordnung wurde am 15. Juli 2020 vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen (siehe [Verordnung \(EU\) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung \(EU\) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs](#) (ABl. L 231 vom 17.7.2020, S. 7)).

Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM(2008) 229 endg. 2008/0090 (COD)<sup>14</sup> und

- der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates von 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM(2011) 137 endg. 2011/0073 (COD).<sup>15</sup>

Der erste Vorschlag von 2008, der auch als „Neufassungsvorschlag“ bezeichnet wird, da er aus einer wesentlichen Neufassung der Verordnung bestand, wurde von der Kommission am 30. April 2008 im Anschluss an ihre „Europäische Transparenzinitiative“ vorgelegt. Diese Initiative, die am 9. November 2005 ins Leben gerufen wurde, umfasste in der Tat eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 als Teil der Bemühungen der Kommission um mehr Offenheit.

Mit dem Neufassungsvorschlag werden folgende Ziele verfolgt:

- mehr Transparenz im Rechtsetzungsbereich;
- Angleichung der Verordnung an die in der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 enthaltenen Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen;
- Berücksichtigung des Standpunkts des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung vom 4. April 2006 (in der das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert hatte, einige Vorschläge zur Änderung der Verordnung in bestimmten Punkten vorzulegen) und der Ergebnisse der mit dem Grünbuch der Kommission eingeleiteten öffentlichen Anhörung sowie
- Aufnahme der Klarstellungen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Praxis des Europäischen Bürgerbeauftragten.

Der zweite Vorschlag, der am 21. März 2011 vorgelegt wurde, zielte auf die „Lissabonisierung“ der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ab, und zwar durch die Ausdehnung des Zugangsrechts auf Dokumente aller Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, um die Verordnung an den neuen Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzupassen. Dieser Vorschlag sollte das laufende Verfahren zur Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags von 2008, der dadurch nicht aufgehoben wurde, unberührt lassen.

Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments im Rahmen des Beschlusses der Konferenz der Präsidenten vom 16. Oktober 2019 schlug die Kommission am 29. Januar 2020 die Rücknahme beider Vorschläge in ihrem „Arbeitsprogramm 2020“ vor.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Siehe <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/DE/1-2008-229-DE-F1-1.Pdf>.

<sup>15</sup> Siehe

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0137\\_/com\\_com\(2011\)0137\\_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0137_/com_com(2011)0137_de.pdf).

<sup>16</sup> Siehe Anhang IV Nummer 31 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, Eine Union, die mehr erreichen will, COM(2020) 37 final vom 29. Januar 2020,

Letzteres wurde dem Rat und dem Europäischen Parlament gemäß Nummer 9 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zur Konsultation übermittelt. Da das Europäische Parlament die Rücknahme der Vorschläge ablehnte, erklärte sich die Kommission mit Schreiben vom 14. September 2020 bereit, sie nicht zurückzunehmen und weitere politische Beratungen zu unterstützen.

Daher wurde der Rücknahmerechtsakt gemäß Anhang IV des Arbeitsprogramms der Kommission für 2020, der die endgültige Liste der zurückgenommenen Vorschläge enthält, am 29. September 2020 ohne die beiden Vorschläge in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 veröffentlicht.<sup>17</sup>

Folglich sind beide Vorschläge noch anhängig und bleiben die Grundlage für weitere Legislativ- und politische Beratungen. Dennoch ist die Kommission der Auffassung, dass die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weiterhin einen angemessenen und wirksamen Rechtsrahmen für die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten bietet.

### 3. ANALYSE DER ANTRÄGE AUF ZUGANG ZU DOKUMENTEN

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

- *Erstanträge*

Wie aus der nachstehenden Abbildung hervorgeht, belief sich die Zahl der Erstanträge im Jahr 2020 auf 8001.<sup>18</sup> Diese Zahl ist Ausdruck eines erheblichen Anstiegs um beinahe 7,5 % gegenüber 2019.<sup>19</sup>

Die Europäische Kommission erließ 9181 Erstbescheide, was gegenüber 8449 im Jahr 2019 einer Zunahme um fast 8,7 % entspricht.

Von diesen Erstbescheiden ergingen 8164 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (im Vergleich zu 7612 im Jahr 2019).<sup>20</sup> Dies ist ein Anstieg um rund 7,25 % in einem Jahr.

Die der Datenbank entnommene Zahl der erteilten Antworten umfasst alle Arten von Folgemaßnahmen der Europäischen Kommission und reicht von

---

abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF).

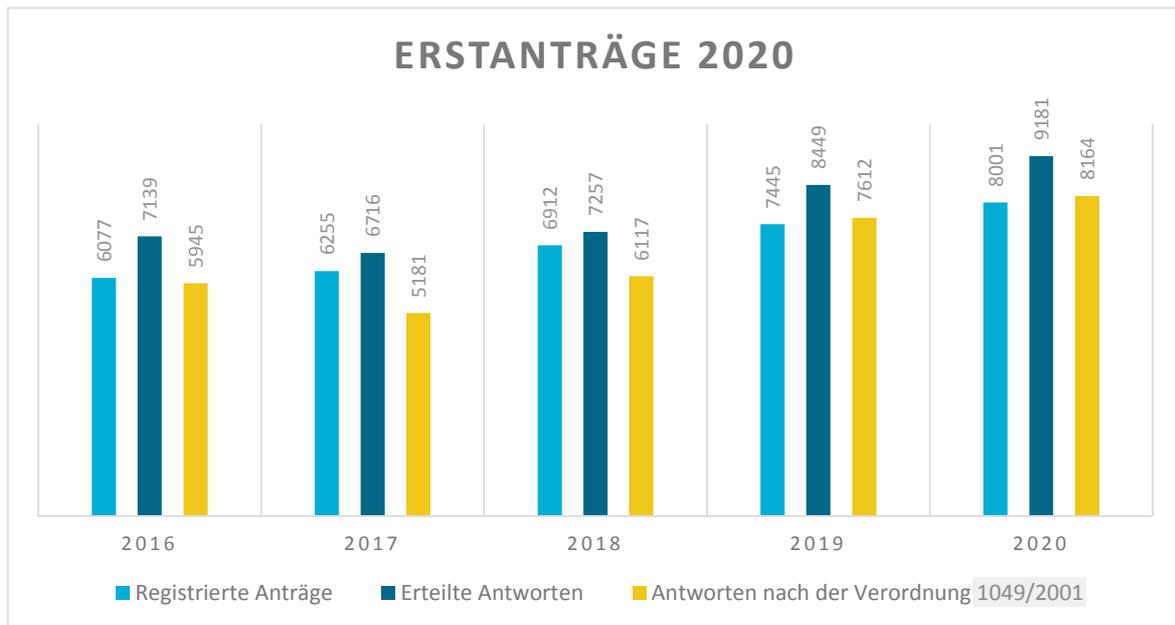
<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0929%2802%29&qid=1631081198704>

<sup>18</sup> 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 eine einzige Antwort zur Folge haben.

<sup>19</sup> 2019 belief sich die Zahl der Erstanträge auf 7445.

<sup>20</sup> Je nach Inhalt der Anträge oder Status der Antragsteller erfolgte die Beantwortung der übrigen Anträge gemäß anderen Rechtsrahmen (wie dem Kodex für gute Verwaltungspraxis oder dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit usw.).

- 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<sup>21</sup> usw.) gegeben wurden, bis hin zu
- Abschlüssen des Verfahrens infolge des Versäumnisses der Antragsteller, die erbetenen Präzisierungen vorzunehmen oder bestimmte Verfahrenserfordernisse zu erfüllen.

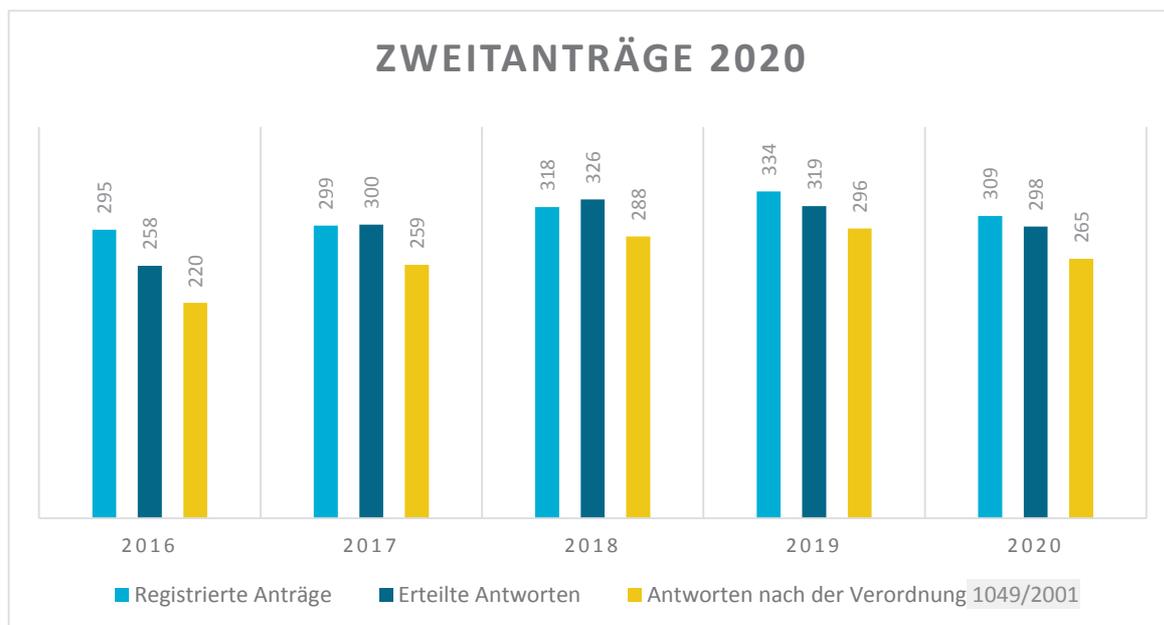


#### ▪ *Zweitanträge*

Die Zahl der Zweitanträge, mit denen eine Überprüfung von Erstbescheiden, mit denen ein Zugang teilweise oder gänzlich verwehrt wurde, beantragt wurde, belief sich 2020 auf 309, was einem Rückgang von nahezu 7,5 % gegenüber 2019 entspricht. Damit ist die Zahl der Zweitanträge zum ersten Mal seit 2015 zurückgegangen.

Die Europäische Kommission erteilte 298 Antworten, 265 davon auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Diese letzte Zahl spiegelt einen Rückgang um fast 10,5 % gegenüber 2019 wider, wie aus der nachstehenden Abbildung hervorgeht.

<sup>21</sup> 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.



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

- *Zugang zu Dokumenten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und des Europäischen Auswärtigen Dienstes*

Es sei darauf hingewiesen, dass die nachstehend aufgeführten Daten zum Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ausschließlich Anträge auf Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit seinen Verwaltungstätigkeiten betreffen, die in Gestdem erfasst werden.

Anträge auf Zugang zu Dokumenten in Bezug auf die Untersuchungstätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung unterliegen aufgrund der besonderen Sensibilität dieser Dokumente einem besonderen Verfahren gemäß Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 der Durchführungsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.<sup>22</sup>

Im Jahr 2020 gingen beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung 16 Erstanträge und drei Zweitanträge im Zusammenhang mit seinen Untersuchungstätigkeiten ein, die daher nicht Gegenstand dieses Berichts sind.

Darüber hinaus ist in Bezug den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) hervorzuheben, dass nur Dokumente des Dienstes für außenpolitische Instrumente innerhalb der Europäischen Kommission aufbewahrt werden. Daher beziehen sich die in diesem Bericht enthaltenen Daten zum Europäischen Auswärtigen Dienst nur auf Anträge auf Zugang zu solchen Dokumenten.

<sup>22</sup> Beschluss der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

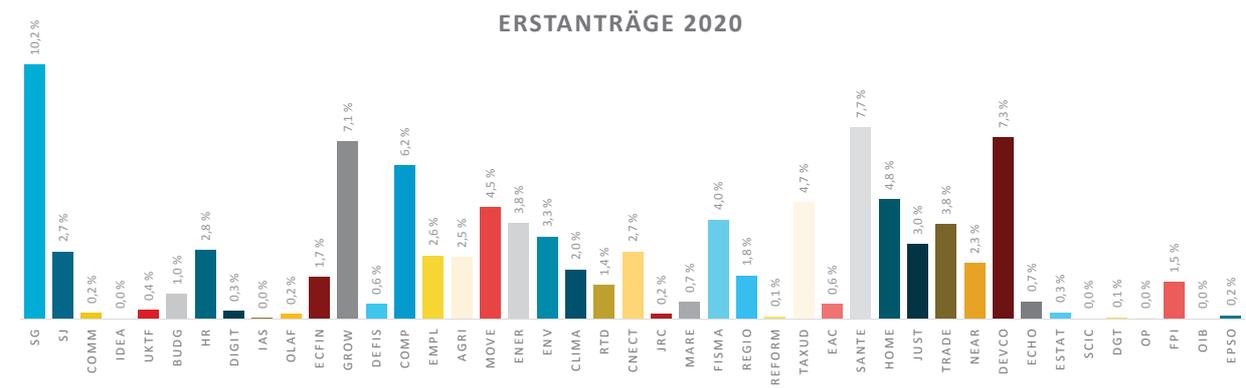
## ▪ Erstanträge

Der größte Anteil an Erstanträgen (10,2 %) ging 2020 beim Generalsekretariat<sup>23</sup> ein.

Dicht darauf folgte die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit<sup>24</sup>, auf die fast 7,7 % der Erstanträge entfielen. Dieser Wert ist ein Beleg für das anhaltend große Interesse der Antragsteller an Gesundheitsfragen, das sogar schon vor der COVID-19-Pandemie bestand.<sup>25</sup>

Darauf folgten die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung<sup>26</sup> (7,3 %), die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU<sup>27</sup> (7,1 %), die Generaldirektion Wettbewerb<sup>28</sup> (6,2 %), die Generaldirektion Migration und Inneres<sup>29</sup> (4,8 %), die Generaldirektion Steuern und Zollunion<sup>30</sup> (4,7 %), die Generaldirektion Mobilität und Verkehr<sup>31</sup> (4,5 %) und die Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion<sup>32</sup> (4 %).

Bei den übrigen Kommissionsdienststellen und Diensten der Kommission gingen jeweils weniger als 4 % der Erstanträge ein.



## ▪ Zweitanträge

Der größte Anteil an den im Jahr 2020 beim Generalsekretariat eingegangenen Zweitanträgen betraf Erstbescheide der Generaldirektion Wettbewerb (15,2 %).

<sup>23</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „SG“ bezeichnet.

<sup>24</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „SANTE“ bezeichnet.

<sup>25</sup> Siehe frühere Jahresberichte, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/publications/reports-public-access-european-parliament-council-and-commission-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/reports-public-access-european-parliament-council-and-commission-documents_en).

<sup>26</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „DEVCO“ bezeichnet.

<sup>27</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „GROW“ bezeichnet.

<sup>28</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „COMP“ bezeichnet.

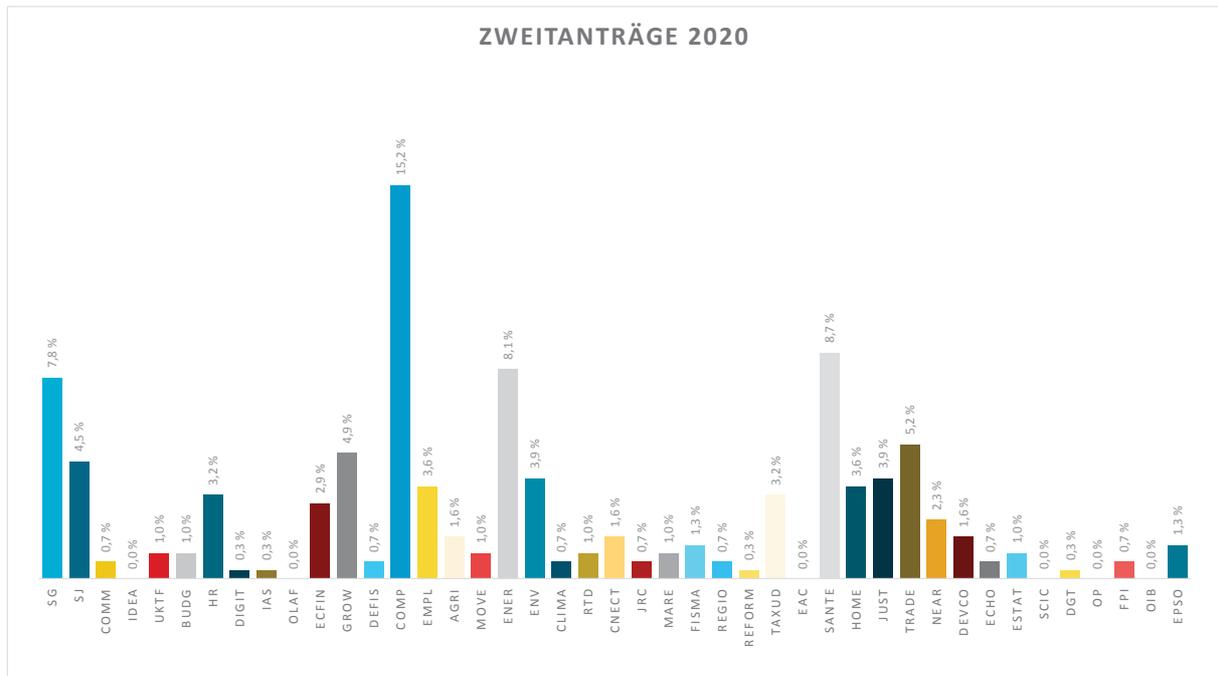
<sup>29</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „HOME“ bezeichnet.

<sup>30</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „TAXUD“ bezeichnet.

<sup>31</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „MOVE“ bezeichnet.

<sup>32</sup> In den nachstehenden Abbildungen als „FISMA“ bezeichnet.

Darauf folgten die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (8,7 %), die Generaldirektion Energie<sup>33</sup> (8,1 %), das Generalsekretariat (7,8 %), die Generaldirektion Handel (5,2 %), die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (4,9 %) und der Juristische Dienst<sup>34</sup> (4,5 %). Die Erstbescheide der übrigen Dienststellen und Dienste der Europäischen Kommission machten jeweils weniger als 4 % 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<sup>35</sup>.

Für statistische Zwecke umfasst das Profil „Bürger“ die Antragsteller, die sich dieser Kategorie zugeordnet haben, und es stellt die Standardoption für diejenigen dar, die keine sozioprofessionelle Kategorie ausgewählt haben.

- *Erstanträge*

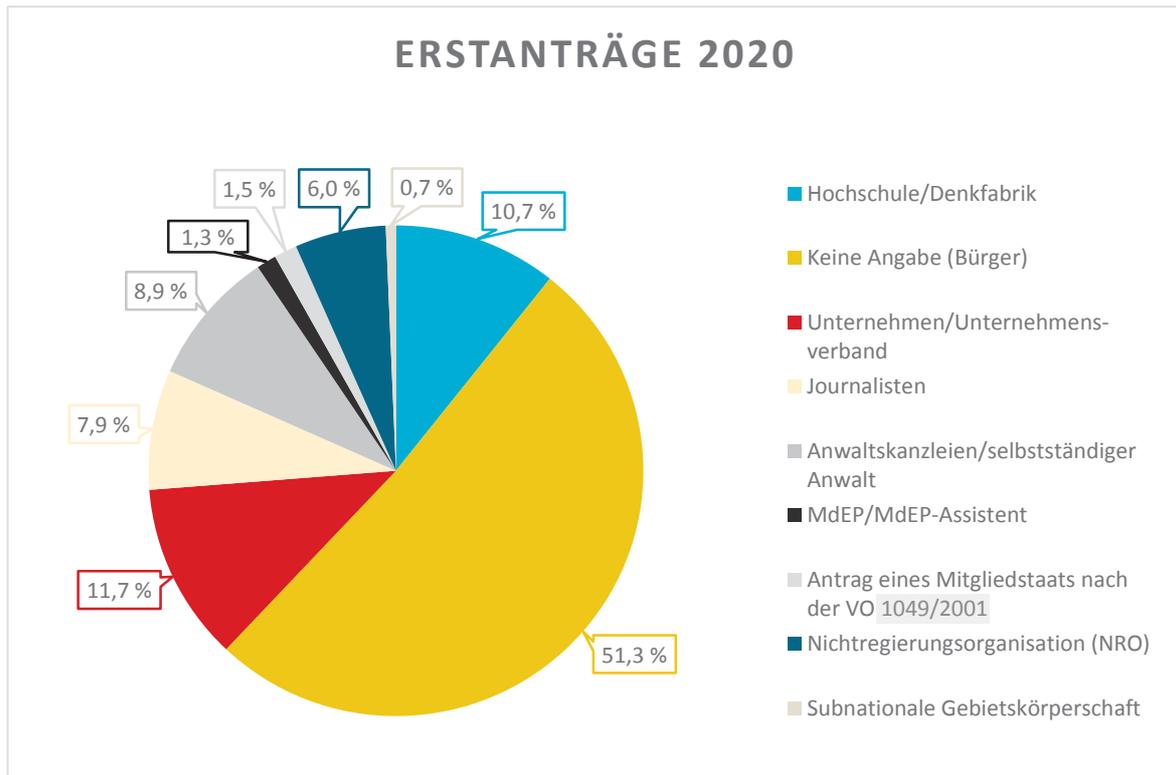
Wie in den Vorjahren stammten die meisten Erstanträge auch im Jahr 2020 von Bürgern. Diese Kategorie von Antragstellern reichte etwa 51,3 % der Anträge ein.

<sup>33</sup> In den vor- und nachstehenden Abbildungen als „ENER“ bezeichnet.

<sup>34</sup> In den vor- und nachstehenden Abbildungen als „SJ“ bezeichnet.

<sup>35</sup> 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.

Der zweite Platz unter den am stärksten vertretenen Antragstellern, den 2019 die Hochschuleinrichtungen und Denkfabriken einnahmen, wurde 2020 mit einem Anteil von 11,7 % an den Erstanträgen von den Unternehmen zurückerobert, die schon 2018 diesen Platz belegten. Dicht dahinter lagen jedoch mit rund 10,7 % der Erstanträge die Hochschuleinrichtungen und Denkfabriken. Wie schon in den Vorjahren waren die Anwälte/Anwaltskanzleien und die Journalisten mit 8,9 % bzw. 7,9 % weiter stark unter den Antragstellern vertreten. Die einzige weitere Kategorie von Antragstellern, auf die mehr als 5 % der Erstanträge entfielen, waren mit knapp 6 % die Nichtregierungsorganisationen. Um einiges dahinter folgten die übrigen Kategorien mit jeweils weniger als 2 % der Erstanträge.



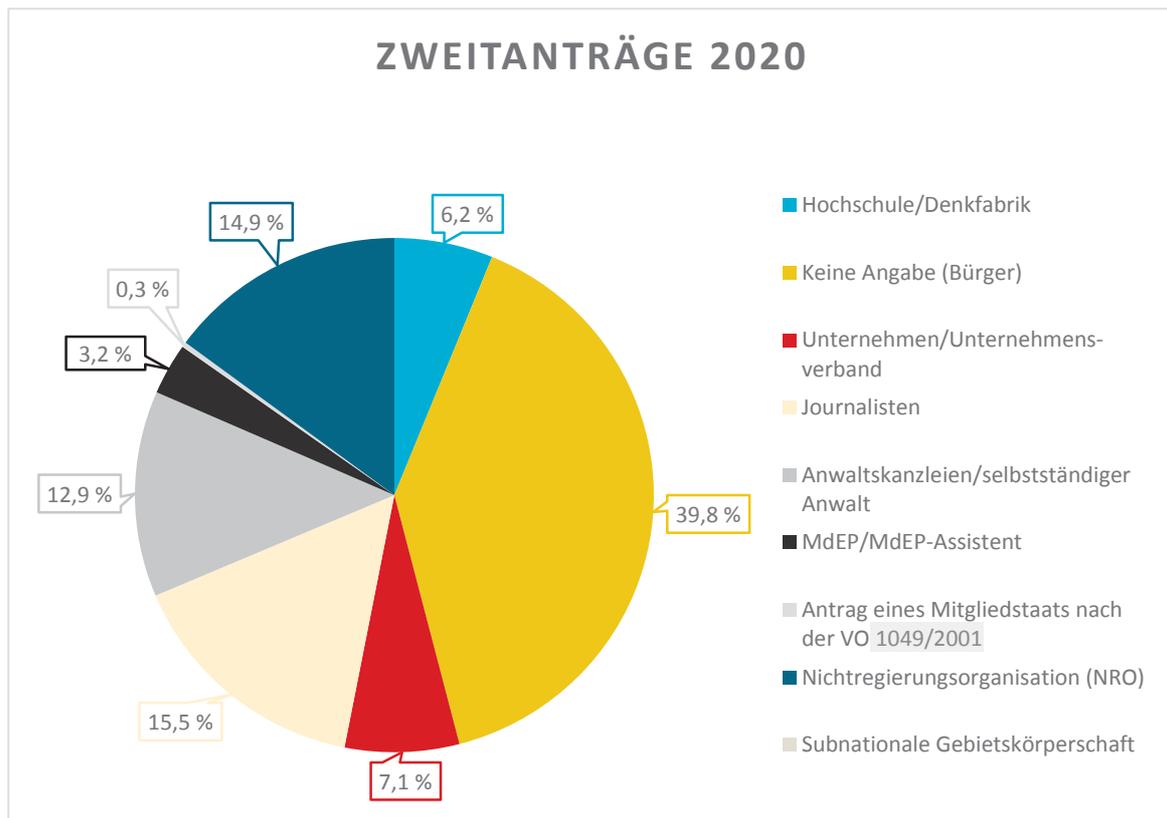
#### ▪ *Zweitanträge*

Die meisten Zweitanträge im Jahr 2020 stammten von Bürgern (39,8 % im Vergleich zu 51,5 % im Jahr 2019 und 36,2 % im Jahr 2018).

Es folgen die Journalisten, auf die ein beträchtlicher Anteil von Zweitanträgen von nicht weniger als 15,5 % entfällt.

Der dritthöchste Anteil entfällt mit 14,9 % der eingereichten Zweitanträge auf Nichtregierungsorganisationen, gefolgt von Anwälten/Anwaltskanzleien mit etwa 12,9 %.

Mit einigem Abstand folgten Unternehmen (7,1 %) und Hochschuleinrichtungen und Denkfabriken (6,2 %) sowie die übrigen Kategorien mit jeweils weniger als 4 % der Zweitanträge.



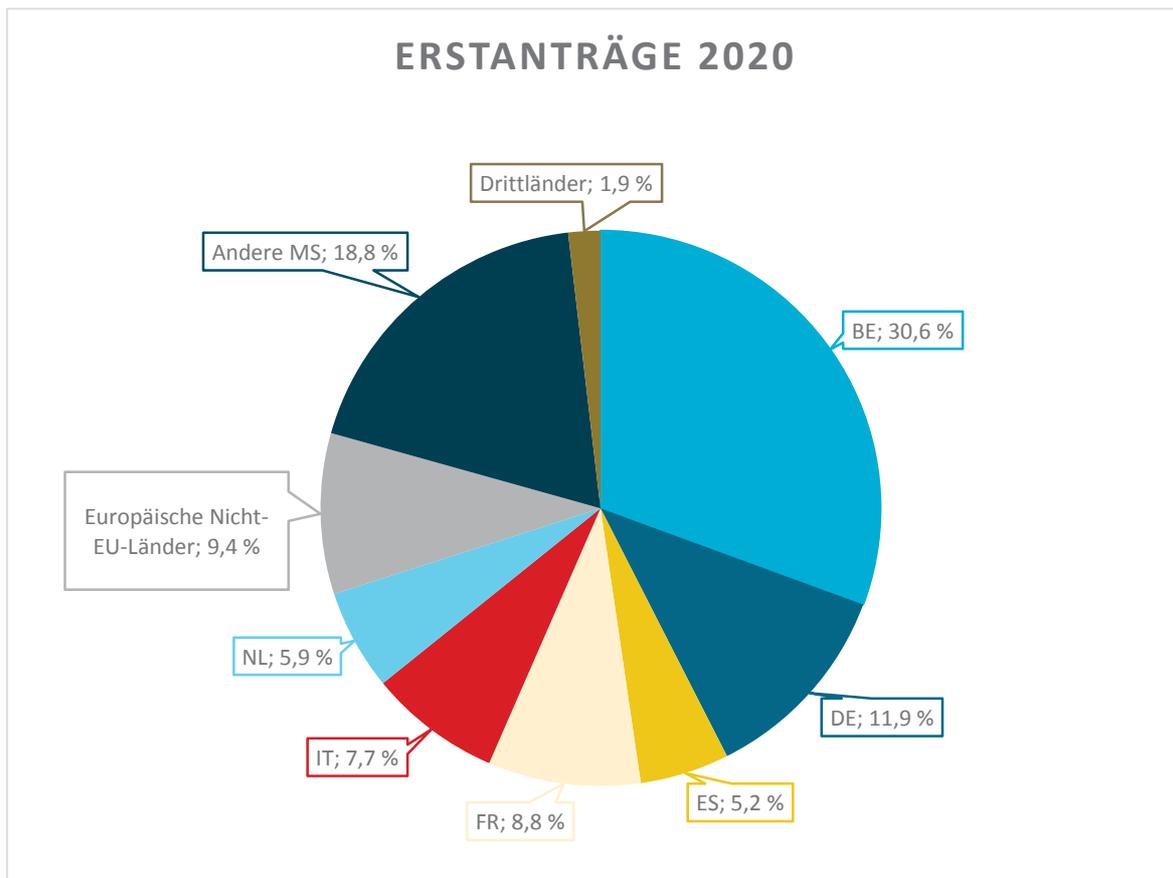
### 3.4. Geografische Herkunft der Antragsteller (Anhang – Tabelle 7)

#### ▪ *Erstanträge*

Was die geografische Verteilung der Erstanträge betrifft, so wurde offenbar mehr als die Hälfte aller 2020 bei der Kommission eingegangenen Anträge von Antragstellern aus Belgien (30,6 %), Deutschland (11,9 %) und Frankreich (8,8 %) eingereicht. An vierter Stelle lag Italien mit knapp 7,7 % der Erstanträge, gefolgt von den Niederlanden (5,9 %) und Spanien (5,2 %). Die Anträge aus den übrigen Mitgliedstaaten machten je Mitgliedstaat weniger als 2 % aus.

Auffällig ist, dass die Zahl der Anträge aus dem Vereinigten Königreich stark zurückgegangen ist. So stammten im Jahr 2020 weniger als 0,5 % der Erstanträge aus dem Vereinigten Königreich, gegenüber 7,8 % im Jahr 2019, 9,2 % im Jahr 2018 und 15,2 % im Jahr 2017. Die Tatsache, dass das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 nach der Ratifizierung des Austrittsabkommens durch die EU und das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union ausgetreten ist, machte sich bei diesen Daten eindeutig bemerkbar.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wurde im Jahr 2020 auch weiterhin von Antragstellern wahrgenommen, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Drittland haben. Die in den Vorjahren verzeichnete leichte, aber stetige Zunahme ihrer Erstanträge hielt an, die sich 2020 auf rund 11,2 % gegenüber 6,6 % im Jahr 2019, 5,3 % im Jahr 2018 und beinahe 5 % im Jahr 2017 beliefen.



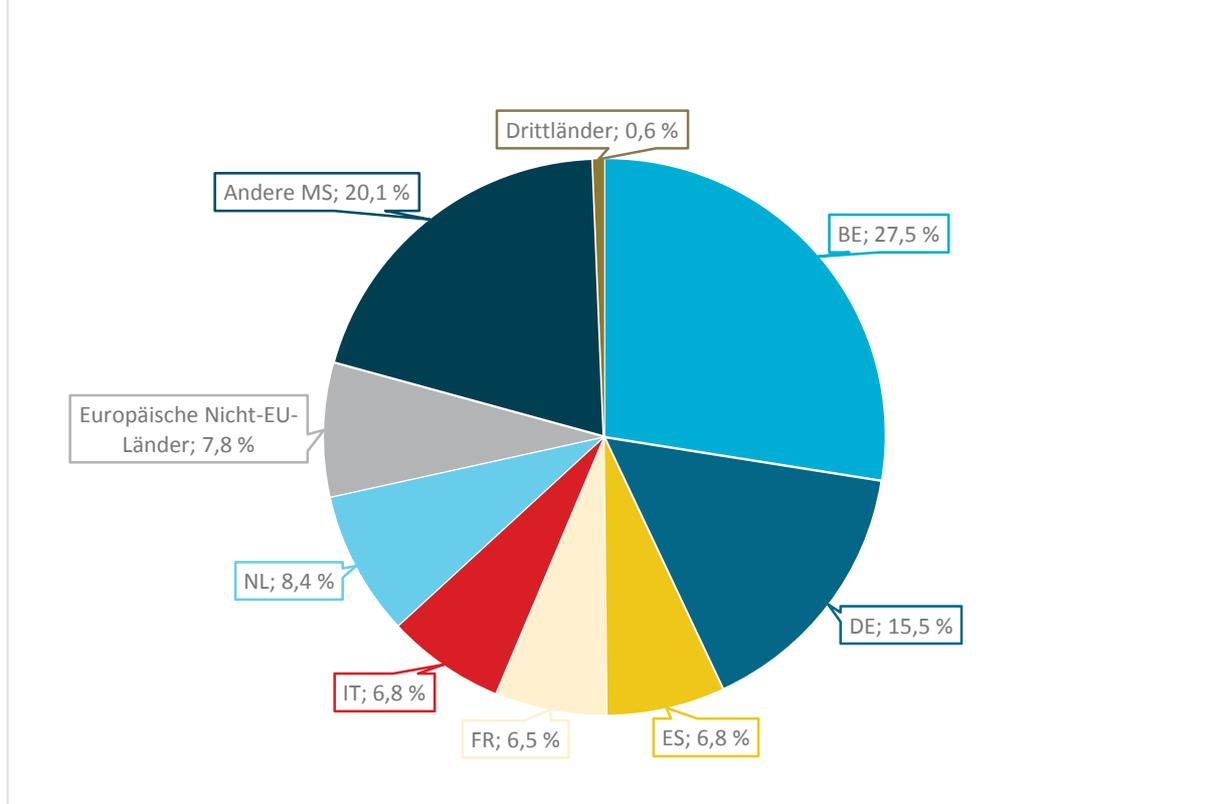
#### ▪ *Zweitenanträge*

Was die geografische Aufschlüsselung der Zweitanträge betrifft, so stammte der bei Weitem größte Anteil wie in den Vorjahren von Antragstellern mit Wohnsitz oder Sitz in Belgien (27,5 % aller Antragsteller), obwohl sich der bereits seit 2019 zu beobachtende deutliche Rückgang fortgesetzt hat.

Die zweitgrößte Gruppe von Antragstellern stammte wie im Jahr 2019 aus Deutschland (15,5 %), gefolgt von den Niederlanden (8,4 %), Spanien und Italien (jeweils 6,8 %) und Frankreich (6,5 %). Die Anträge aus den übrigen Mitgliedstaaten machten je 4 % oder weniger aus.

Schließlich war bei der Zahl der Zweitanträge von Antragstellern mit Wohnsitz oder Sitz in Drittländern, die nicht weniger als 8,3 % ausmachten (gegenüber knapp 1,5 % im Jahr 2019, 2,2 % im Jahr 2018 und 3,6 % im Jahr 2017), ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

## ZWEITANTRÄGE 2020



#### 4. ANWENDUNG DER AUSNAHMEREGLUNG 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)

###### ▪ *Stadium des Erstantrags*

Im Jahr 2020 wurde der vollständige oder teilweise Zugang zu Dokumenten in 81 % der Fälle nach dem Erstantrag gewährt; dies ist ein Anstieg gegenüber 2019 (77,6 %).

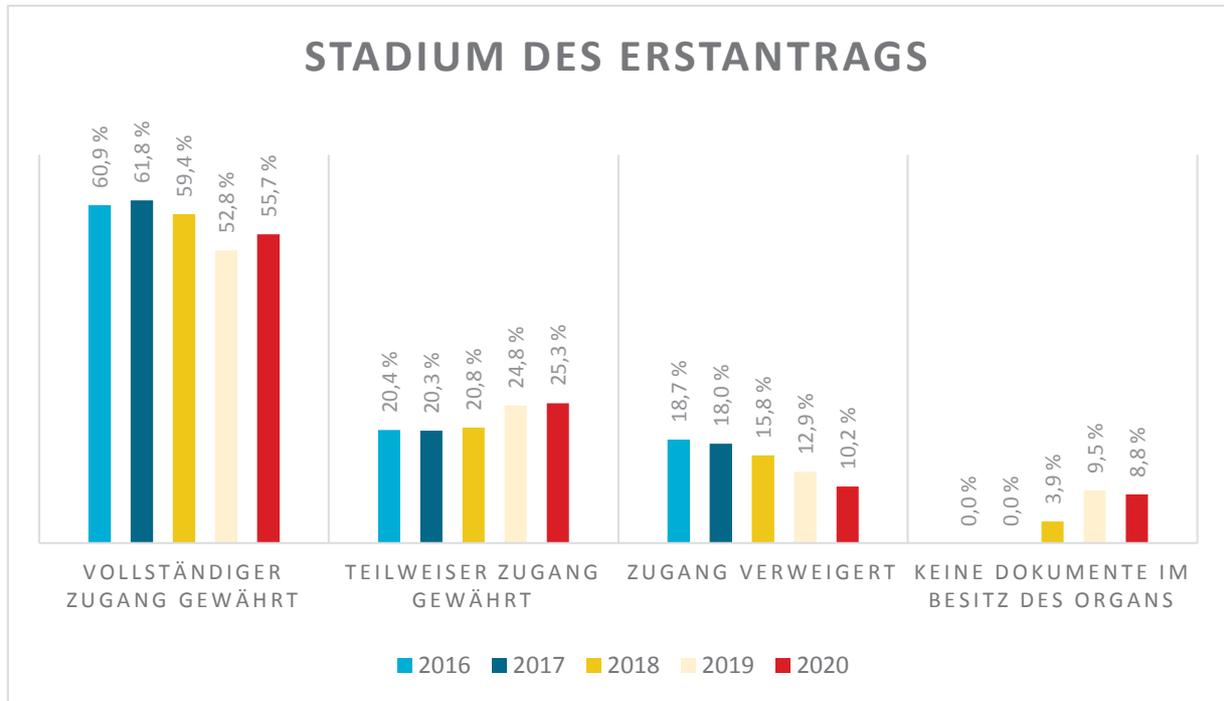
Der Anteil der vollständig positiven Antworten stieg deutlich von 52,8 % im Jahr 2019 auf 55,7 % im Jahr 2020.

Darüber hinaus setzte sich die seit 2017 verzeichnete stetige Zunahme (von 20,3 % im Jahr 2017 auf 20,8 % im Jahr 2018, 24,8 % im Jahr 2019 und 25,3 % im Jahr 2020) des Anteils der teilweise positiven Antworten fort.

Parallel dazu hat der seit 2016 zu beobachtende stetige Rückgang des Anteils der vollständig abgelehnten Zugangsanträge, die nur 10,2 % aller Erstanträge (gegenüber 12,9 % im Jahr

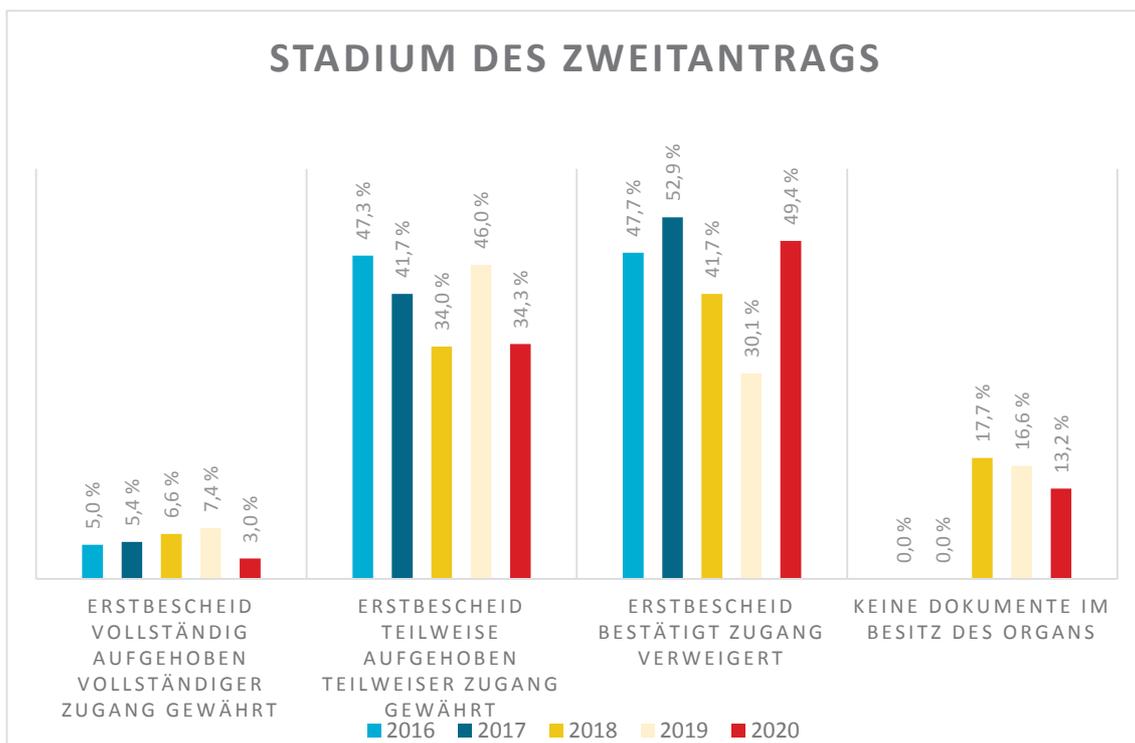
2019, 15,8 % im Jahr 2018 und 18 % bzw. 18,7 % in den Jahren 2017 bzw. 2016) ausmachten, angehalten.

Darüber hinaus war 2020 ein leichter Rückgang der Zahl der Fälle zu verzeichnen, in denen die angeforderten Dokumente entweder nicht existierten oder sich nicht im Besitz des Organs befanden (8,8 % der Erstanträge gegenüber 9,5 % der Erstanträge im Jahr 2019).



- *Stadium des Zweitantrags*

Im Jahr 2020 wurden 49,4 % der Erstbescheide, die durch einen Zweitantrag angefochten wurden, im Stadium des Zweitantrags bestätigt (gegenüber 30,1 % im Jahr 2019, 41,7 % im Jahr 2018 und 52,9 % im Jahr 2017). 37,4 % der Zweitanträge führten zu einer vollständigen oder teilweisen Aufhebung der Erstbescheide (gegenüber 53,4 % im Jahr 2019).



## 4.2. Angewandte Ausnahmeregelung zum Recht auf Zugang<sup>36</sup> (Anhang – Tabelle 10)

### 4.2.1. Stadium des Erstantrags

Die Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen<sup>37</sup> wurde im Jahr 2020 wie in den Vorjahren von der Europäischen Kommission am häufigsten als Grund für die (gänzliche oder teilweise) Verweigerung des Zugangs im Stadium des Erstantrags angeführt. Sie wurde bei nicht weniger als 44,1 % der Ablehnungen als Grund angeführt, im Vergleich zu 41,1 % im Jahr 2019 und 34,5 % im Jahr 2018.

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.

Die zweithäufigste Ausnahmeregelung betrifft den Schutz geschäftlicher Interessen.<sup>38</sup> Sie wurde in 14,2 % der (teilweisen oder vollständigen) Ablehnungen geltend gemacht.<sup>39</sup>

Die Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,<sup>40</sup> auf die 11,6 % der Ablehnungen entfielen,<sup>41</sup> war erneut die am dritthäufigsten geltend gemachte Ausnahmeregelung.

<sup>36</sup> Auf der Grundlage von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>37</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

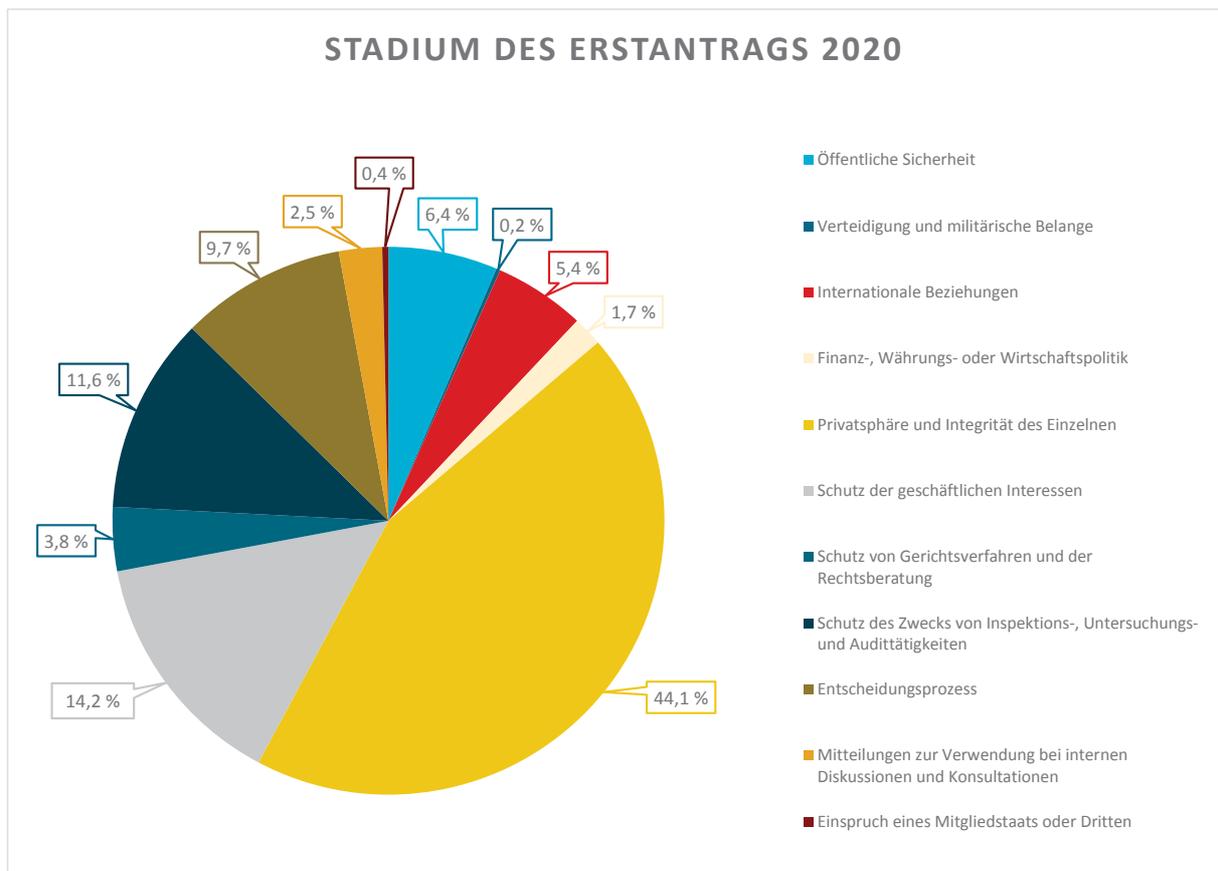
<sup>38</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>39</sup> Gegenüber 15 % im Jahr 2019 und 15,4 % im Jahr 2018.

Darauf folgte die Ausnahmeregelung, die auf den Schutz eines laufenden Entscheidungsprozesses<sup>42</sup> abzielt, mit einem Anteil von 9,7 %.<sup>43</sup>

Der Anteil der Inanspruchnahmen der Ausnahmeregelung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit<sup>44</sup> hat sich leicht verringert (von 9,2 % im Jahr 2019 auf 6,4 % im Jahr 2020).

Abgesehen von der Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen,<sup>45</sup> auf die 5,4 % der Fälle entfielen,<sup>46</sup> wurden die übrigen in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmeregelungen von dem betreffenden Organ im Stadium des Erstantrags jeweils zu weniger als 4 % als Grund für die teilweise oder vollständige Verweigerung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten geltend gemacht.



<sup>40</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>41</sup> Gegenüber 13,4 % im Jahr 2019 und 12,7 % im Jahr 2018.

<sup>42</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>43</sup> Gegenüber 10,2 % im Jahr 2019 und 15,1 % im Jahr 2018.

<sup>44</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>45</sup> Diese Ausnahmeregelung besteht nach Artikel 4 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

<sup>46</sup> Gegenüber 5,3 % im Jahr 2019.

#### 4.2.2. Stadium des Zweitantrags

Trotz eines gewissen Rückgangs der Inanspruchnahme war der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten im Jahr 2019 weiterhin der am häufigsten und hauptsächlich angeführte Grund für die Bestätigung einer (vollständigen oder teilweisen) Verweigerung des Zugangs (33 % im Jahr 2020 gegenüber 24,3 % im Jahr 2019 und 30,6 % im Jahr 2018).

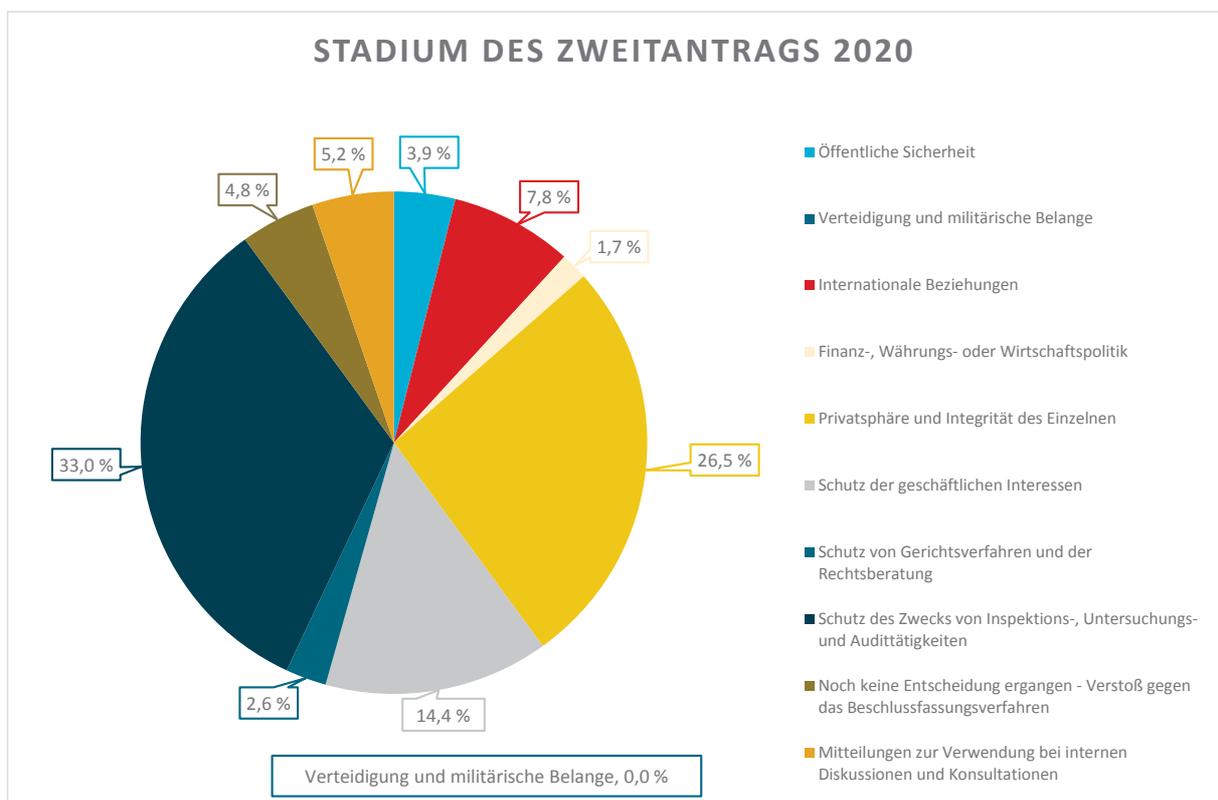
Dahinter folgte die Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen (26,5 % gegenüber 22,2 % im Jahr 2019 und 25 % im Jahr 2018).

Die Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen rangierte 2020 mit 14,4 % auf dem dritten Platz, wodurch der zuvor von 2016 bis einschließlich 2019 beobachtete stetige Rückgang der Inanspruchnahme unterbrochen wurde.

Darauf folgte die Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen, die bei 7,8 % der Ablehnungen gegenüber 18,4 % im Jahr 2019 als Grund angeführt wurde.

Die Ausnahmeregelung zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses des betreffenden Organs stand mit einem Anteil von 5,2 % an fünfter Stelle; dies entspricht einem leichten Anstieg gegenüber dem Jahr 2019, in dem die Regelung nur bei 4,2 % der Ablehnungen herangezogen wurde.

Die übrigen Ausnahmeregelungen wurden jeweils zu weniger als 5 % als Grund für die Ablehnung im Stadium des Zweitantrags geltend gemacht.



## 5. BESCHWERDEN BEI DER EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Im Laufe des Jahres 2020 leitete die Europäische Bürgerbeauftragte 28 neue Untersuchungen (gegenüber 32 im Jahr 2019 und 29 im Jahr 2018) ein, bei denen der Zugang zu Dokumenten entweder im Mittelpunkt der Beschwerde stand oder Teil der Beschwerde war; 23 Beschwerden (gegenüber 42 im Jahr 2019) wurden von der Europäischen Bürgerbeauftragten abgeschlossen.<sup>47</sup>

Obwohl die Empfehlungen der Europäischen Bürgerbeauftragten nicht rechtsverbindlich sind, misst die Kommission ihnen eine große maßgebliche Bedeutung bei, insbesondere was die Anwendung der Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten betrifft. Im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs unternimmt die Kommission Schritte zur Ausrichtung ihrer Praxis an den Empfehlungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und begrüßt die positive Zusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund stellte die Europäische Bürgerbeauftragte im Jahr 2020 in nur zwei der 23 abgeschlossenen Fälle Verwaltungsmissstände fest.<sup>48</sup> Die übrigen 21 Fälle wurden allesamt ohne Anmerkungen oder Verbesserungsvorschläge der Europäischen Bürgerbeauftragten abgewickelt.<sup>49</sup>

## 6. NEUE RECHTSPRECHUNG ZUM ZUGANG ZU DOKUMENTEN

Im Jahr 2020 haben die EU-Gerichte im Rahmen verschiedener Gerichtsverfahren die bereits umfangreiche Rechtsprechung in Bezug auf den Zugang zu Dokumenten der EU-Organe weiterentwickelt. Diese neu entstandene Rechtsprechung hat die Praxis der Europäischen Kommission im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 weitgehend bestätigt und wird sie auch weiterhin leiten.

### 6.1. Der Gerichtshof

Im Jahr 2020 ergingen nur zwei Entscheidungen des Gerichtshofs in Rechtsmittelverfahren in Bezug auf das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, in denen die Europäische Kommission an dem Verfahren beteiligt war, gegenüber fünf Urteilen im Jahr 2019.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Die Statistiken umfassen die von der Europäischen Bürgerbeauftragten bearbeiteten Fälle, die alle Kommissionsdienststellen mit Ausnahme des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung betreffen.

<sup>48</sup> Im Fall 1050/2018 stellte die Europäische Bürgerbeauftragte fest, dass das Versäumnis der Kommission, einen Beamten aufzufordern, E-Mails in seinem beruflichen E-Mail-Konto zu ermitteln und abzurufen, damit eine Bewertung erfolgen kann, ob die E-Mails offengelegt werden können, einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Ein weiterer Verwaltungsmissstand wurde im Fall 1794/2019 festgestellt, in dem die Kommission sich weigerte, dem Beschwerdeführer Kopien der von ihm angeforderten Dokumente zukommen zu lassen, ohne darin den Namen des ehemaligen Referatsleiters zu schwärzen.

<sup>49</sup> In sieben dieser Fälle wurde die Angelegenheit beigelegt.

<sup>50</sup> Dabei handelte es sich um das Urteil vom 19. März 2020, [ClientEarth/Europäische Kommission, C-612/18P, EU:C:2020:223](#), und das Urteil vom 30. April 2020, [Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Europäische Kommission, C-560/18P, EU:C:2020:330](#).

In beiden Urteilen wies der Gerichtshof die Rechtsmittel zurück. In einer dieser Rechtssachen (Rechtssache C-612/18 P) wurde das Urteil des Gerichts, mit dem die gegen den Beschluss der Kommission erhobene Nichtigkeitsklage abgewiesen wurde, bestätigt.

Darüber hinaus klärte der Gerichtshof in beiden Rechtssachen Fragen, die sich von Verfahrensaspekten bis hin zu substanzielleren Elementen erstrecken, die sich aus der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergeben.

#### *6.1.1. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften*

Eines der beiden Urteile des Gerichtshofs aus dem Jahr 2020 in Bezug auf die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, nämlich die Rechtssache ClientEarth/Europäische Kommission<sup>51</sup>, bot dem Gerichtshof die Gelegenheit, den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung zu klären.

Der Gerichtshof entschied, dass bestimmte Teile von Dokumenten betreffend die Vereinbarkeit des Mechanismus zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten und der Investitionsgerichtsbarkeit in den Handelsabkommen der Union mit dem Unionsrecht von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zurückgehalten werden konnten, da sie im Rahmen des betreffenden Abkommens (transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) noch verhandelt wurden.

Im zweiten Urteil, nämlich in der Rechtssache Izba/Europäische Kommission, hat der Gerichtshof klargestellt, dass bei der Beurteilung des rechtlichen Interesses der Rechtsmittelführerin an der Fortsetzung des Verfahrens zu berücksichtigen ist, dass der angefochtene Beschluss auf der Grundlage der Anwendung einer vom Gerichtshof bereits anerkannten allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung erlassen wurde, die für Dokumente im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren gilt.<sup>52</sup>

#### *6.1.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften*

Der Gerichtshof bestätigte, dass ein Kläger, dessen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten ursprünglich zurückgewiesen wurde, nur dann beantragen könnte, dass der Rechtsstreit zwischen ihm und dem von dem fraglichen Antrag betroffenen Organ entschieden wird, obwohl seinem Antrag nach Erhebung seiner Klage beim Gericht der Union stattgegeben worden war, wenn der Kläger nachweisen kann, dass sich der geltend gemachte Rechtsverstoß unabhängig von den besonderen Umständen der Rechtssache in Zukunft wiederholen kann.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Urteil vom 19. März 2020, ClientEarth/Europäische Kommission, C-612/18P, a. a. O.

<sup>52</sup> Urteil in der Rechtssache Izba/Europäische Kommission, C-560/18 P, a. a. O., Rn. 49.

<sup>53</sup> Ebd., Rn. 50.

## 6.2. Gericht der Europäischen Union

Im Jahr 2020 ergingen durch das Gericht zehn Entscheidungen,<sup>54</sup> von denen die Europäische Kommission in Bezug auf das Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 betroffen war.<sup>55</sup>

In sechs dieser zehn Entscheidungen wurden die Nichtigkeitsklagen gegen die Entscheidungen der Kommission abgewiesen.<sup>56</sup>

In einer anderen Rechtssache gelangte das Gericht zu der Auffassung, dass über die Klage gegen eine implizite ablehnende Entscheidung, die aufgrund des Erlasses einer ausdrücklichen bestätigenden Entscheidung gegenstandslos geworden ist, nicht mehr zu entscheiden ist.<sup>57</sup>

In drei dieser Urteile erklärte das Gericht die Entscheidung der Kommission für nichtig.<sup>58</sup>

Im Rahmen dieser im Jahr 2020 entwickelten Rechtsprechung hatte das Gericht die Gelegenheit, Fragen zu klären, die sich von substanziellen Elementen bis hin zu eher verfahrensbezogenen Aspekten erstrecken, die sich aus der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ergeben.

### 6.2.1. Präzisierung bestimmter materiellrechtlicher Vorschriften

Die materiellrechtlichen Präzisierungen des Gerichts im Jahr 2020 konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Anwendung der unten stehenden Ausnahmeregelungen.

- *Ausnahmeregelung zum Schutz der internationalen Beziehungen*

In Bezug auf den Begriff der internationalen Beziehungen, der der Ausnahmeregelung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

---

<sup>54</sup> Gegenüber neun im Jahr 2019.

<sup>55</sup> Beschlüsse vom 14. Dezember 2020 ([ClientEarth AISBL/Europäische Kommission, T-255/20, EU:T:2020:642](#)) und vom 27. November 2020 ([PL/Europäische Kommission, T-728/19, EU:T:2020:575](#)) sowie Urteile vom 23. September 2020 ([Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, EU:T:2020:446](#)), vom 25. November 2020 ([Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-166/19, EU:T:2020:557](#)), vom 28. Mai 2020 ([Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, EU:T:2020:224](#)), vom 26. März 2020 ([Laurence Bonnafous/Europäische Kommission, T-646/18, EU:T:2020:120](#)), vom 6. Februar 2020 ([Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Europäische Kommission, T-485/18, EU:T:2020:35](#)), vom 26. März 2020 ([ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-734/17, EU:T:2020:123](#)), vom 28. Mai 2020 ([ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, EU:T:2020:235](#)) und vom 30. Januar 2020 ([CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Europäische Kommission, T-168/17, EU:T:2020:20](#)).

<sup>56</sup> Dabei handelt es sich um den Beschluss PL/Europäische Kommission, T-728/19, a. a. O., und die Urteile Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-166/19, a. a. O., Laurence Bonnafous/Europäische Kommission, T-646/18, a. a. O., ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-734/17, a. a. O., ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, a. a. O., und CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Europäische Kommission, T-168/17, a. a. O.

<sup>57</sup> Dabei handelt es sich um den Beschluss ClientEarth AISBL/Europäische Kommission, T-255/20, a. a. O.

<sup>58</sup> Dabei handelt es sich um die Urteile in den Rechtssachen Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., und Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Europäische Kommission, T-485/18, a. a. O.

zugrunde liegt, hat das Gericht festgestellt, dass dieser nicht nur die Verhandlungsphasen, sondern auch die Anwendungsphasen internationaler Abkommen umfasst<sup>59</sup> und dass bei Dokumenten aus einem Drittland, deren Verbreitung das Interesse des Schutzes der internationalen Beziehungen beeinträchtigen könnte, der Widerspruch des Drittstaats gegen die Verbreitung einer der Umstände ist, die bei der Beurteilung der Gefahr für das geschützte Interesse zu berücksichtigen sind.<sup>60</sup>

▪ *Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen*

Das Gericht stellte fest, dass für die Zwecke der Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz der geschäftlichen Interessen gemäß Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 die Regel, wonach wirtschaftlich sensible Informationen, die fünf Jahre alt oder älter sind, als historisch anzusehen sind, einen nützlichen Anhaltspunkt darstellt.<sup>61</sup>

Es steht dem betreffenden Organ jedoch frei, gegebenenfalls nach Konsultation des Unternehmens gemäß Artikel 4 Absatz 4 dieser Verordnung nachzuweisen, dass diese Informationen trotzdem noch ein wesentlicher Bestandteil der geschäftlichen Stellung des betroffenen Unternehmens sind.<sup>62</sup> Die Beweislast liegt in diesem Zusammenhang beim Organ.<sup>63</sup>

▪ *Ausnahmeregelung zum Schutz von Gerichtsverfahren*

Das Gericht betonte, dass die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahmeregelung der Verbreitung des Inhalts von Dokumenten entgegensteht, die nur für ein bestimmtes Gerichtsverfahren erstellt wurden; zu diesen Dokumenten gehören Schriftsätze oder Schriftstücke, die im Laufe eines Gerichtsverfahrens eingereicht wurden, interne Dokumente, die die Bearbeitung einer anhängigen Rechtssache betreffen, und der Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betreffenden Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Anwaltskanzlei.<sup>64</sup> Dies betrifft auch Dokumente, deren Verbreitung geeignet ist, im Rahmen eines bestimmten Rechtsstreits den Grundsatz der Waffengleichheit zu beeinträchtigen, da sie zum Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses, der den Zugang zu den Dokumenten verweigert, entweder einen relevanten Bezug zu einem Gerichtsverfahren aufweisen, das vor einem Unionsgericht anhängig ist, oder zu einem vor einem nationalen Gericht anhängigen Verfahren, bei denen ein Ersuchen um Vorabentscheidung besonders plausibel erscheint.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> Urteil in der Rechtssache Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-166/19, a. a. O., Rn. 70.

<sup>60</sup> Ebd., Rn. 59.

<sup>61</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 82.

<sup>62</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O.

<sup>63</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O.

<sup>64</sup> Urteil in der Rechtssache Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Europäische Kommission, T-485/18, a. a. O., Rn. 41.

<sup>65</sup> Urteil in der Rechtssache Compañía de Tranvías de La Coruña, SA/Europäische Kommission, T-485/18, a. a. O., Rn. 42.

- *Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten*

Das Gericht hat entschieden, dass ein strukturiertes und formalisiertes Verfahren der Kommission, dessen Zweck darin besteht, Informationen zu sammeln und zu analysieren, damit sie im Rahmen der Ausübung ihrer Aufgaben nach den Verträgen einen Standpunkt vertreten kann, als eine Untersuchungstätigkeit anzusehen ist. Der Begriff kann auch eine Tätigkeit der Kommission erfassen, mit der Tatsachen festgestellt werden sollen, um eine bestimmte Situation zu bewerten.<sup>66</sup>

Ebenso ist es für die Qualifizierung eines Verfahrens als „Untersuchung“ nicht unbedingt erforderlich, dass der von der Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben vertretene Standpunkt die Form eines Beschlusses im Sinne von Art. 288 Absatz 4 AEUV aufweist. Ein solcher Standpunkt kann etwa auch die Form eines Berichts oder einer Empfehlung annehmen.<sup>67</sup>

Darüber hinaus ist der Begriff „Untersuchungen“ im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 nicht auf Untersuchungstätigkeiten eines EU-Organs beschränkt, sondern umfasst auch Untersuchungstätigkeiten, die von Behörden der Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer spezifischen Interessen durchgeführt werden.<sup>68</sup>

- *„Überwiegendes öffentliches Interesse“*

Das Gericht nutzte die Gelegenheit, die Grenzen des Begriffs „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hervorzuheben.

Nach ständiger Rechtsprechung sind private Interessen, einschließlich der Ausübung der Verteidigungsrechte des Antragstellers in einer Verhandlung, für die Feststellung eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unerheblich.<sup>69</sup>

Ebenso reichen allgemeine Erwägungen im Zusammenhang mit dem Interesse der Klägerin, Ersatz des Schadens zu erlangen, der durch einen Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln entstanden ist, grundsätzlich nicht aus, um ein überwiegendes öffentliches Interesse darzutun.<sup>70</sup> Gleichwohl kann jeder, der Schadensersatz wegen Verstoßes gegen die Wettbewerbsregeln begehrt, den Nachweis erbringen, dass für ihn die Notwendigkeit des Zugangs zu dem einen oder anderen Dokument der Kommissionsakte besteht, damit die Kommission die Interessen, die die Übermittlung solcher Dokumente rechtfertigen, und den

---

<sup>66</sup> Urteil in der Rechtssache ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, EU:T:2020:235, a. a. O., Rn. 66.

<sup>67</sup> Urteil in der Rechtssache ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, EU:T:2020:235, a. a. O., Rn. 67.

<sup>68</sup> Urteil in der Rechtssache ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, EU:T:2020:235, a. a. O., Rn. 70.

<sup>69</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 84 bis 87.

<sup>70</sup> Urteil in der Rechtssache CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Europäische Kommission, T-168/17, a. a. O., Rn. 55.

Schutz dieser Dokumente Fall für Fall unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte der Sache gegeneinander abwägen kann.<sup>71</sup>

- *Allgemeine Vertraulichkeitsvermutung*

Nach ständiger Rechtsprechung können die Unionsorgane ihre Entscheidungen über die Verweigerung der Verbreitung angeforderter Dokumente auf allgemeine Vermutungen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten.<sup>72</sup>

Das Gericht hat entschieden, dass die Kommission, um die Vermutung der Zugehörigkeit der angeforderten Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren anwenden zu können, im angefochtenen Beschluss zunächst die vom Zugangsantrag erfassten Dokumente identifizieren und diese sodann nach Kategorien oder als Dokumente einer bestimmten Verwaltungsakte einstufen muss.<sup>73</sup>

Ohne eine solche Feststellung wäre die Vertraulichkeitsvermutung dem Gericht zufolge unwiderlegbar<sup>74</sup> und das Gericht wäre nicht in der Lage, seine Kontrolle auszuüben und zu prüfen, ob die Kommission zu der Annahme berechtigt war, dass die angeforderten Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren gehören.<sup>75</sup>

Zur Identifizierung der relevanten Dokumente, die unter eine allgemeine Vertraulichkeitsvermutung fallen, kann sich das Organ jedoch auf z. B. folgende Angaben beschränken: die „[von ihren Dienststellen identifizierten] Arten oder Kategorien von Dokumenten, [...] ihre Anzahl oder ihr Datum“<sup>76</sup> oder „ihre Art und das Organ oder die Behörde, das bzw. die sie verfasst hat, nicht aber ihr Inhalt“.<sup>77</sup>

### 6.2.2. Klärung bestimmter Verfahrensvorschriften

Die wichtigsten Verfahrensfragen, mit denen sich das Gericht im Jahr 2020 befasste, betrafen die einseitige Beschränkung eines umfangreichen Antrags und den zwingenden Charakter der Fristen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

- *Einseitige Beschränkung eines umfangreichen Antrags*

Nach ständiger Rechtsprechung können die Organe unter bestimmten Umständen den Umfang eines umfangreichen Antrags einseitig beschränken.<sup>78</sup>

---

<sup>71</sup> Ebd.

<sup>72</sup> Siehe unter anderem das Urteil vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 65 und die dort zitierte Rechtsprechung, das Urteil vom 22. Januar 2020, MSD Animal Health Innovation und Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, Rn. 55 und die dort zitierte Rechtsprechung, und das Urteil vom 5. Dezember 2018, Campbell/Kommission, T-312/17, EU:T:2018:876, Rn. 28 und die dort zitierte Rechtsprechung.

<sup>73</sup> Urteil in der Rechtssache Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., Rn. 63.

<sup>74</sup> Urteil in der Rechtssache Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., Rn. 46.

<sup>75</sup> Urteil in der Rechtssache Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., Rn. 66.

<sup>76</sup> Urteil in der Rechtssache Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., Rn. 48.

<sup>77</sup> Urteil in der Rechtssache Liam Campbell/Europäische Kommission, T-701/18, a. a. O., Rn. 52.

<sup>78</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 41 ff.

Das Gericht hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Art und Inhalt der Dokumente und nicht nur die Seitenzahl von Bedeutung seien.<sup>79</sup> Der bloße Verweis auf eine Seitenanzahl reicht daher als solcher nicht aus, um den Arbeitsaufwand zu beurteilen, der für die konkrete und individuelle Prüfung der angeforderten Dokumente erforderlich ist.<sup>80</sup>

Außerdem muss ein Organ tatsächlich alle anderen möglichen Optionen geprüft und in seiner Entscheidung ausführlich dargelegt haben, warum diese verschiedenen Optionen auch einen unzumutbaren Arbeitsaufwand mit sich bringen.<sup>81</sup>

Das Organ, das sich auf die Unzumutbarkeit der mit dem Antrag verbundenen Aufgabe beruft, trägt in diesem Zusammenhang die Beweislast.<sup>82</sup>

Eine vom Organ nach dem Zufallsprinzip vorgenommene Auswahl kann keine geeignete Grundlage für die Identifizierung von Dokumenten darstellen, die im Rahmen der einseitigen Beschränkung des Umfangs eines unverhältnismäßigen Antrags beurteilt werden können, auch wenn der Kläger keine Angaben zu einer Gruppe von Dokumenten macht, die für ihn von besonderer Bedeutung sein könnten.<sup>83</sup> Denn eine solche Auswahl muss sich aus einer objektiven Bewertung des maximalen Arbeitsaufwands ergeben, den das Organ innerhalb der in der Verordnung festgelegten Fristen ausführen kann.<sup>84</sup>

Vor diesem Hintergrund kann der Arbeitsaufwand, der für die Beurteilung der für die Bearbeitung eines Antrags auf Zugang erforderlichen Zeit relevant sein kann, nicht auf eine Überbeanspruchung im Zusammenhang mit der Suche und dem Abruf von Dokumenten in den Archiven des Organs, sondern allenfalls auf eine Überbeanspruchung des Rechts, diese Dokumente zu prüfen, zurückzuführen sein.<sup>85</sup>

- *Zwingender Charakter der Fristen der Verordnung*

Das Gericht wies erneut darauf hin, dass sich die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehene Möglichkeit der Beratung, um eine angemessene Lösung zu finden, nur auf den Inhalt oder die Zahl der Dokumente beziehen könne, nicht aber auf die in den Artikeln 7 und 8 dieser Verordnung festgelegten Fristen.<sup>86</sup> Daher dürfen die Organe diese Fristen nicht unberücksichtigt lassen, um positiv auf die Bereitschaft der Klägerin zu reagieren, Antworten zeitversetzt nach und nach zu erhalten.<sup>87</sup>

---

<sup>79</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 52.

<sup>80</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O.

<sup>81</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 44.

<sup>82</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 43.

<sup>83</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., ebd.

<sup>84</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 55.

<sup>85</sup> Urteil in der Rechtssache Giorgio Basaglia/Europäische Kommission, T-727/19, a. a. O., Rn. 54.

<sup>86</sup> Ebd., Rn. 37.

<sup>87</sup> Ebd., Rn. 38.

### 6.3. Im Jahr 2020 eingeleitete Gerichtsverfahren gegen die Europäische Kommission<sup>88</sup>

Im Jahr 2020 wurde in sieben Fällen, an denen die Europäische Kommission beteiligt war, Klage bei den europäischen Gerichten eingereicht.

Sechs von ihnen betreffen Klagen vor dem Gericht der Europäischen Union<sup>89</sup>, von denen eine bereits im Laufe des Jahres 2020 mit einer Entscheidung abgeschlossen wurde, mit der die Erledigung der Hauptsache festgestellt wurde.<sup>90</sup>

Parallel dazu wurde beim Gerichtshof ein Rechtsmittelverfahren gegen eine Entscheidung des Gerichts in einer Rechtssache eingeleitet, in der die Europäische Kommission an dem Verfahren beteiligt war.<sup>91</sup>

Die Europäische Kommission hat die oben genannten Entwicklungen in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Jahr 2020 aufmerksam verfolgt.

In sieben von 12 Rechtssachen, die sowohl vom Gerichtshof als auch vom Gericht im Jahr 2020 entschieden wurden, wurden die Nichtigkeitsklagen gegen die Entscheidungen der Europäischen Kommission vollständig abgewiesen,<sup>92</sup> und der Standpunkt des Organs hat sich damit durchgesetzt. Darüber hinaus wurde ein weiterer Fall mit Erledigung der Hauptsache abgeschlossen.<sup>93</sup>

Die Europäische Kommission hat ferner alle oben genannten Präzisierungen materiell- und verfahrensrechtlicher Vorschriften der europäischen Gerichte aus dem Jahr 2020 in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 zur Kenntnis genommen.

Das Generalsekretariat hat wie in den Vorjahren gemeinsam mit dem Juristischen Dienst regelmäßige Seminare veranstaltet, um die Bediensteten der Europäischen Kommission über die neuesten Entwicklungen in der Rechtsprechung zu informieren.

---

<sup>88</sup> Stand: 31. Dezember 2019.

<sup>89</sup> Dabei handelt es sich um folgende Rechtssachen: Validity/Europäische Kommission, T-640/20, a. a. O., Pollinis France/Europäische Kommission, T-554/20, a. a. O., Pollinis France/Europäische Kommission, T-371/20, a. a. O., ClientEarth AISBL/Europäische Kommission, T-255/20, a. a. O., JP/Europäische Kommission, T-247/20, a. a. O., und Huhtamaki/Europäische Kommission, T-134/20, a. a. O.

<sup>90</sup> Dabei handelt es sich um den Beschluss vom 14. Dezember 2020, ClientEarth AISBL/Europäische Kommission, T-255/20, a. a. O.

<sup>91</sup> Dabei handelt es sich um die Rechtssache ViaSat Inc./Europäische Kommission, C-235/20P, a. a. O.

<sup>92</sup> Dabei handelt es sich um die Urteile in den Rechtssachen ClientEarth/Europäische Kommission, C-612/18P, a. a. O., PL/Europäische Kommission, T-728/19, a. a. O., Marco Bronckers/Europäische Kommission, T-166/19, a. a. O.; Laurence Bonnafous/Europäische Kommission, T-646/18, a. a. O., ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-734/17, a. a. O., ViaSat, Inc./Europäische Kommission, T-649/17, a. a. O. und CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH/Europäische Kommission, T-168/17, a. a. O.

<sup>93</sup> Dabei handelt es sich um den Beschluss vom 14. Dezember 2020, ClientEarth AISBL/Europäische Kommission, T-255/20, a. a. O.