



## **Entscheidung in der Beschwerdesache 2204/2018/TE über die Art und Weise, wie die Kommission mit einer Stellungnahme umging, die im Rahmen des mit der Transparenzrichtlinie für den EU-Binnenmarkt eingerichteten Notifizierungsverfahrens eingereicht wurde**

Entscheidung

**Fall** 2204/2018/TE - **Geöffnet am** 28/02/2019 - **Entscheidung vom** 19/09/2019 -

**Betroffene Institution** Europäische Kommission ( Kein Missstand festgestellt ) |

Die Europäische Kommission betreibt eine öffentlich zugängliche Datenbank, in der sich interessierte Personen über nationale technische Vorschriften informieren können, die vor ihrer Verabschiedung von den EU-Mitgliedstaaten der Kommission übermittelt werden. Die Datenbank ermöglicht es interessierten Personen zudem, zu den vorgeschlagenen nationalen technischen Vorschriften Stellung zu nehmen.

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine internationale technische Vereinigung für die Erzeugung und Speicherung von Strom und Wärme. Sie nahm zu technischen Vorschriften Stellung, die in Deutschland eingeführt werden sollten.

Da die deutschen Behörden die Kommission aufgefordert hatten, die Informationen über die Vorschriften vertraulich zu behandeln, wurden über die öffentliche Datenbank nur in begrenztem Umfang Informationen über die Vorschriften zur Verfügung gestellt. Diese Vorgehensweise wurde von der Beschwerdeführerin beanstandet. Die Beschwerdeführerin rügte zudem, wie die Kommission mit ihrer Stellungnahme umgegangen ist, da sie von der Kommission keine substantielle Antwort erhalten habe, nachdem sie ihre Stellungnahmen eingereicht hatte.

Die Bürgerbeauftragte **gelangte zu der Auffassung, dass die Art und Weise, in der die Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens mit der Stellungnahme der Beschwerdeführerin umging, keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt** . Die Bürgerbeauftragte schlug jedoch vor, dass die Kommission in ihren Empfangsbestätigungen und auf der Website der Datenbank klar darüber informieren sollte, was Verfasser von Stellungnahmen als Antwort auf ihre Stellungnahmen von der Kommission erwarten können. In Bezug auf die zur Verfügung gestellten Informationen erwartet die Bürgerbeauftragte von der Kommission, dass sie die Verwendung vertraulicher Notifizierungen durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Binnenmarkt-Transparenzrichtlinie sorgfältig überwacht und bei einem Verdacht auf Missbrauch der



Vertraulichkeits-vorschriften die erforderlichen Vorkehrungen trifft.

Hintergrund der Beschwerde

**1.** Die Beschwerde betrifft das in der Transparenzrichtlinie für den EU-Binnenmarkt [1] vorgesehene „Notifizierungsverfahren“. Das Verfahren soll es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, nationale technische Vorschriften zu prüfen, die andere Mitgliedstaaten erlassen möchten.

**2.** Sobald ein Mitgliedstaat der Kommission den Entwurf einer nationalen technischen Vorschrift übermittelt hat, muss die Kommission die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über den Entwurf der Vorschrift und alle dazugehörigen Unterlagen unterrichten, die ihr übermittelt wurden. Sie kann den Entwurf auch einem Ständigen Ausschuss vorlegen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt. Daraufhin folgt eine dreimonatige Stillhaltefrist, während der der betreffende Mitgliedstaat den übermittelten Entwurf einer Vorschrift nicht erlassen darf. [2] Gelangen die Kommission oder andere Mitgliedstaaten zu der Auffassung, dass der Entwurf der Vorschrift nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist, können sie innerhalb der Dreimonatsfrist eine ausführliche Stellungnahme oder Bemerkungen einreichen. [3] Falls die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat eine ausführliche Stellungnahme einreicht, verlängert sich die Stillhaltefrist um weitere vier Monate.

**3.** Die Kommission unterhält eine Datenbank für technische Vorschriften (Technical Regulations Information Systems, TRIS). Über diese Datenbank kann die Öffentlichkeit in allen EU-Sprachen auf Informationen über die Entwürfe von Vorschriften zugreifen. Der Umfang dieser Informationen hängt davon ab, ob der notifizierende Mitgliedstaat eine vertrauliche Behandlung seiner Entwürfe beantragt hat. [4] Wenn Vertraulichkeit beantragt wurde, wird der übermittelte Entwurf in der TRIS-Datenbank unter einer Referenznummer aufgeführt. Dabei wird auch das Datum aufgeführt, an dem der übermittelte Entwurf eingegangen ist. Auf den Entwurf der Vorschrift selbst kann jedoch nicht zugegriffen werden.

**4.** Zwar wird Dritten in der Richtlinie selbst nicht ausdrücklich das Recht eingeräumt, bei der Kommission Stellungnahmen einzureichen [5], die TRIS-Datenbank sieht für interessierte Personen aber die Möglichkeit vor, während der Stillhaltefrist Stellungnahmen abzugeben.

**5.** Am 21. Juni 2018 hat die Beschwerdeführerin, die internationale technische Vereinigung für die Erzeugung und Speicherung von Strom und Wärme, zu vier deutschen Entwürfen für technische Vorschriften über den Anschluss und Betrieb von Kundenanlagen an das Hochspannungsnetz Stellung genommen.

**6.** Am 19. Juli 2018 teilte die Kommission der Beschwerdeführerin mit, dass ihre Stellungnahme „*im Hinblick auf eine angemessene Weiterverfolgung*“ an die für die Angelegenheit zuständige Dienststelle der Kommission weitergeleitet worden sei.

**7.** Die deutschen Behörden hatten eine vertrauliche Behandlung der übermittelten Informationen beantragt. Am 17. August 2018 bat die Beschwerdeführerin die Kommission um eine Erklärung, warum die übermittelten Informationen vertraulich seien. Darüber



hinaus bat sie darum, über den Ablauf der Stillhaltefrist informiert zu werden. Die Beschwerdeführerin kritisierte grundsätzlich die mangelnde Transparenz der TRIS-Datenbank.

**8.** Am 7. September 2018 antwortete die Kommission der Beschwerdeführerin und erklärte, Deutschland habe mitgeteilt, dass die betreffenden Entwürfe von Vorschriften vertraulich zu behandeln seien. Aus diesem Grund seien die Entwürfe in der Datenbank nicht einsehbar. Die Kommission unterrichtete die Beschwerdeführerin jedoch über den Ablauf der Stillhaltefrist für die betreffenden Notifizierungen.

**9.** Da die Antwort der Kommission aus Sicht der Beschwerdeführerin nicht zufriedenstellend war, wandte sie sich am 17. Dezember 2018 an die Bürgerbeauftragte.  
Die Untersuchung

**10.** Die Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung der Beschwerde ein. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Kommission

1) die Transparenz der TRIS-Datenbank nicht gewährleiste, da sie weder das Enddatum der Stillhaltefrist noch den Titel des Entwurfs der technischen Vorschrift nenne, und

2) es versäumt habe, auf die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zu den deutschen Entwürfen technischer Vorschriften eine substantielle Antwort zu geben.

**11.** Die Bürgerbeauftragte erhielt im Laufe der Untersuchung eine Antwort der Kommission auf die Beschwerde. Die Bürgerbeauftragte gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, zu der Antwort der Kommission Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin reichte keine Stellungnahme ein.

1. Mangelnde Transparenz der TRIS-Datenbank in Bezug auf vertrauliche Notifizierungen

## Bei der Bürgerbeauftragten vorgebrachte Argumente

**12.** Die **Beschwerdeführerin** macht geltend, dass es in Bezug auf die TRIS-Datenbank an Transparenz mangle, da weder das Enddatum der Stillhaltefrist noch der Titel der deutschen Entwürfe technischer Vorschriften in die Datenbank aufgenommen worden seien.

**13.** Die **Kommission** wies in ihrer Antwort an die Bürgerbeauftragte darauf hin, dass die nationalen Behörden entscheiden, wie sie der Kommission den Entwurf einer Vorschrift übermitteln. Wenn ein Mitgliedstaat jedoch beantragt, dass der übermittelte Entwurf vertraulich zu behandeln ist, muss er dies begründen.

**14.** Die Kommission ist der Ansicht, dass, wenn Vertraulichkeit beantragt wird, der Inhalt des Entwurfs einer Vorschrift aber keine absolute Vertraulichkeit erfordert (z.B. im Falle einer Vorschrift auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung), „*ein gewisses Maß an Informationen in TRIS öffentlich zugänglich gemacht werden sollte*“. Diese Informationen sollten mindestens „(i) den Titel und die Zusammenfassung des Maßnahmenentwurfs, (ii) den Grund, warum nur eine Zusammenfassung bereitgestellt werden soll (...) und Informationen darüber, wo das betreffende Dokument in voller Länge abgerufen werden kann (gegebenenfalls gegen Entgelt), und (iii) das



Datum des Ablaufs der Stillhaltefrist“ umfassen. Die Kommission hat wiederholt auf diesen Standpunkt hingewiesen, auch im zuständigen Ständigen Ausschuss, also dem Ausschuss für technische Vorschriften, dem auch Vertreter der Mitgliedstaaten angehören. In der Ausschusssitzung vom Oktober 2018 erinnerte die Kommission die Mitgliedstaaten an Folgendes:

*„ (...) die Inanspruchnahme vertraulicher Notifizierungen sollte Ausnahmecharakter haben und ordnungsgemäß begründet werden. Auch bei vertraulichen Notifizierungen sollten die Mitgliedstaaten zu einem Kompromiss bereit sein und zum Beispiel den Titel und eine Zusammenfassung des übermittelten Entwurfs, unter Wahrung der Vertraulichkeit, bereitstellen und in der TRIS-Datenbank veröffentlichen lassen. Die missbräuchliche Inanspruchnahme vertraulicher Notifizierungen könnte dem EuGH vorgelegt werden, wobei auf das Transparenzprinzip Bezug genommen werden könnte, das den in der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt vorgesehenen Notifizierungen zugrunde liegt“. [6]*

**15.** Die Kommission stellte klar, dass Deutschland im vorliegenden Fall die vier Entwürfe technischer Vorschriften als vertraulich übermittelt hatte und daher entschieden wurde, ihren Titel und den Ablauf der Stillhaltefrist nicht in die TRIS-Datenbank aufzunehmen.

## Beurteilung der Bürgerbeauftragten

**16.** Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Rüge in Bezug auf die mangelnde Transparenz der TRIS-Datenbank bezieht sich allein darauf, dass aus der Datenbank weder das Ende der Stillhaltefrist noch der Titel des übermittelten Entwurfs der Vorschrift hervorgeht. Es wurde hingegen nicht konkret gerügt, dass die TRIS-Datenbank keine **Kopie** des übermittelten Entwurfs enthielt. Die Bürgerbeauftragte geht davon aus, dass die Beschwerdeführerin diesen Punkt in ihrer Beschwerde deswegen nicht angesprochen hat, weil sie bereits aus anderen Quellen eine Kopie des übermittelten Entwurfs erhalten hatte (die Beschwerdeführerin war nämlich imstande, der Kommission gegenüber detaillierte Angaben zu dem Entwurf zu machen).

**17.** Was das behauptete Versäumnis der Kommission betrifft, die Beschwerdeführerin über den Ablauf der Stillhaltefrist zu informieren, weist die Bürgerbeauftragte darauf hin, dass die Kommission in dem vorliegenden Fall die Beschwerdeführerin auf deren Ersuchen hin über das Datum informiert hat, an dem die Stillhaltefrist abgelaufen ist (siehe Ziffer 7 oben). Die Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass in der TRIS-Datenbank stets das Datum vermerkt wird, an dem der Kommission ein Entwurf übermittelt wurde. Da die Richtlinie eine anfängliche Stillhaltefrist von drei Monaten vorsieht, die ab dem Zeitpunkt der Übermittlung des Entwurfs an die Kommission beginnt, ist es Interessierten jederzeit möglich, zu bestimmen, wann die anfängliche Stillhaltefrist abläuft.

**18.** Was den Umstand betrifft, dass der Titel des im konkreten Fall übermittelten Entwurfs nicht in die TRIS-Datenbank aufgenommen wurde, stellt die Bürgerbeauftragte fest, dass dies für die Beschwerdeführerin keine praktischen Auswirkungen hatte. Der Beschwerdeführerin war eindeutig bekannt, dass der betreffende Entwurf an die Kommission übermittelt worden



war, da sie während der Stillhaltefrist ausführliche Stellungnahmen bei der Kommission eingereicht hat.

**19.** In Artikel 5 Absatz 4 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt wird den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit eingeräumt, eine vertrauliche Behandlung der Entwürfe technischer Vorschriften zu beantragen, von dieser Möglichkeit sollte jedoch restriktiv Gebrauch gemacht werden.

**20.** Zunächst müssen solche Anträge gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt begründet werden. Die Kommission sollte diese Begründungen in die TRIS-Datenbank aufnehmen. Darüber hinaus sollten stets bestimmte grundlegende Angaben über den übermittelten Entwurf in der TRIS-Datenbank zugänglich gemacht werden, wie beispielsweise der Titel des Entwurfs der Vorschrift. Falls ein Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission von den nationalen Behörden übermittelten Dokumenten gestellt wird, sollten diese Anträge auf der Grundlage der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten geprüft werden [7]. Ein Antrag auf Zugang zu Dokumenten sollte nur dann abgelehnt werden, wenn ein in der genannten Verordnung vorgesehener Ausnahmefall vorliegt, in dem kein öffentlicher Zugang gewährt werden kann.

**21.** Die Bürgerbeauftragte begrüßt es daher, dass die Kommission der Ansicht ist (siehe Ziffern 13 und 14 oben), dass in Fällen, in denen eine vertrauliche Behandlung beantragt wird, einige Informationen in der TRIS-Datenbank veröffentlicht werden sollten, wie etwa der Titel und eine Zusammenfassung des Entwurfs der Vorschriften, eine Begründung, warum nur eine Zusammenfassung bereitgestellt wird, eine Angabe, bei welcher Stelle das betreffende Dokument angefordert werden kann, und der Tag, an dem die Stillhaltefrist abläuft.

**22.** Die Bürgerbeauftragte fordert die Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass eine solche ausgewogene, transparente und bürgerfreundliche Vorgehensweise **konsequent praktiziert wird**. Im vorliegenden Fall war dem nicht so. Angesichts der Art der fraglichen Vorschriften - sie beziehen sich auf ein scheinbar unumstrittenes Thema, nämlich den Anschluss und Betrieb von Kundenanlagen an das Hochspannungsnetz - kann die Bürgerbeauftragte nicht nachvollziehen, wie solche Vorschriften als vertraulich eingestuft werden konnten. Zumindest der Titel der Vorschriften hätte veröffentlicht werden sollen.

**23.** Die Bürgerbeauftragte erwartet daher von der Kommission, dass sie den in Artikel 5 Absatz 4 vorgesehenen Rückgriff der Mitgliedstaaten auf vertrauliche Notifizierungen sorgfältig überwacht und bei Verdacht auf Missbrauch dieser Bestimmung die erforderlichen Maßnahmen ergreift. Sie wird im Folgenden einen entsprechenden Verbesserungsvorschlag unterbreiten.

2. Versäumnis, eine substantielle Antwort auf die Stellungnahme der Beschwerdeführerin zu geben

## **Bei der Bürgerbeauftragten vorgebrachte Argumente**



**24.** Die **Beschwerdeführerin** ist der Ansicht, dass die Kommission ihr eine substantielle Antwort auf ihre Stellungnahme zu den deutschen Entwürfen technischer Vorschriften hätte übermitteln sollen.

**25.** Die **Kommission** erklärte in ihrer Antwort an die Bürgerbeauftragte, dass die Stellungnahmen interessierter Beteiligter nach Erhalt ins Englische übersetzt und an die zuständige Dienststelle der Kommission weitergeleitet würden, von der sie dann geprüft werden. Die Kommission stellte klar, dass die Stellungnahmen interessierter Beteiligter für die Kommission nicht bindend sind, da verschiedene Akteure Stellungnahmen mit unterschiedlichen und sogar entgegengesetzten Auffassungen abgeben können.

**26.** Die Kommission weist ferner darauf hin, dass sie nicht in der Lage ist, eine substantielle Antwort auf jede Stellungnahme abzugeben. Aus verwaltungstechnischer Sicht sind die Fristen für eine Reaktion der Kommission und anderer Mitgliedstaaten auf übermittelte Entwürfe von Vorschriften sehr kurz. In inhaltlicher Hinsicht können die Dienststellen der Kommission auf ihrer Ebene keine Antwort geben, in der die in der förmlichen Antwort der Kommission zu dem übermittelten Entwurf dargelegten Argumente ergänzt oder weiterentwickelt werden oder in der der Umstand gerechtfertigt wird, dass die Kommission als Organ beschließen kann, keine förmliche Antwort zu geben.

## Beurteilung der Bürgerbeauftragten

**27.** In der Richtlinie ist zwar vorgesehen, dass der zuständige Ständige Ausschuss und die nationalen Behörden natürliche und juristische Personen aus dem Privatsektor als Sachverständige *anhören können*. Aus der Richtlinie ergibt sich jedoch für die Kommission keine Verpflichtung, Ratschläge zu berücksichtigen, die sie von interessierten Beteiligten erhält.

**28.** Es entspricht jedoch einer guten Verwaltungspraxis, wenn die Kommission den Erhalt solcher Stellungnahmen bestätigt, die Stellungnahmen im Hinblick auf eine angemessene Weiterverfolgung an ihre zuständigen Dienststellen weiterleitet und den Verfassern solcher Stellungnahmen klar und deutlich mitteilt, welche Folgemaßnahmen sie erwarten können.

**29.** Die Bürgerbeauftragte hält die Erklärung der Kommission für ausreichend, warum sie nicht in der Lage sei, auf *jedes* Vorbringen interessierter Beteiligter inhaltlich einzugehen. Dies gilt umso mehr, als die Kommission strenge zeitliche Vorgaben einhalten muss und die Zahl der Entwürfe technischer Vorschriften, die jedes Jahr bei ihr eingehen, in die Hunderte geht. [8] Die Bürgerbeauftragte gelangt daher zu dem Schluss, dass die Praxis der Kommission, nicht jede einzelne Stellungnahme inhaltlich zu beantworten, keinen Misstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt.

**30.** Die Bürgerbeauftragte versteht jedoch, warum einige der Erklärungen der Kommission die Beschwerdeführerin zu der Annahme veranlasst haben könnten, sie würde eine Rückmeldung erhalten. Insoweit ist insbesondere



- der Wortlaut der Empfangsbestätigung zu nennen, in der der Beschwerdeführerin mitgeteilt wurde, dass ihre Stellungnahme „*im Hinblick auf eine angemessene Weiterverfolgung*“ an die für die Angelegenheit zuständige Dienststelle der Kommission weitergeleitet worden sei. Der Verweis auf eine „*angemessene Weiterverfolgung*“ konnte von der Beschwerdeführerin dahingehend verstanden werden, dass sie von der Kommission kontaktiert werden würde.

- Ferner findet sich in der TRIS-Datenbank folgender Hinweis: „*Das Informationssystem für technische Vorschriften (...) ermöglicht es Ihnen, am Verfahren 2015/1535 teilzunehmen.*“ Es wird nicht näher darauf eingegangen, wie die Kommission die von interessierten Beteiligten eingereichten Stellungnahmen bearbeitet.

**31.** Die Bürgerbeauftragte ist daher der Ansicht, dass die Kommission im Hinblick auf die Erfüllung der Erwartungen, die Verfasser von Stellungnahmen zu Entwürfen von technischen Vorschriften haben können, eindeutig darauf hinweisen sollte, was diese Beteiligten erwarten dürfen und was nicht. Ein solcher Hinweis sollte auf der TRIS-Website und in jeder Empfangsbestätigung erfolgen.

Schlussfolgerungen

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

**Die Bürgerbeauftragte hat in der Art und Weise, in der die Kommission mit einer Stellungnahme umgegangen ist, die im Rahmen des in der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt vorgesehenen Notifizierungsverfahrens in Bezug auf deutsche Entwürfe für technische Vorschriften eingereicht wurden, keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt.**

**Was das behauptete Versäumnis betrifft, die Beschwerdeführerin über den Ablauf der Stillhaltefrist zu informieren, wird festgestellt, dass die Kommission diese Information auf Ersuchen der Beschwerdeführerin hin bereitgestellt hat.**

**Was das behauptete Versäumnis betrifft, der Beschwerdeführerin den Titel der übermittelten Vorschriften mitzuteilen, sind keine weiteren Untersuchungen angezeigt, da der Titel der Beschwerdeführerin bereits aus anderen Quellen bekannt war.**

Die Beschwerdeführerin und die Kommission werden von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt werden.

Verbesserungsvorschläge

**Die Kommission sollte sowohl in der Empfangsbestätigung als auch auf der TRIS-Website klar darauf hinweisen, was interessierte Beteiligte im Hinblick auf eine Antwort der Kommission erwarten können, nachdem sie im Rahmen des Notifizierungsverfahrens eine Stellungnahme abgegeben haben.**

**Die Kommission sollte den in Artikel 5 Absatz 4 der Transparenz-Richtlinie für den Binnenmarkt vorgesehenen Rückgriff der Mitgliedstaaten auf vertrauliche**



Notifizierungen sorgfältig überwachen und bei Verdacht auf Missbrauch dieser Bestimmung die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Emily O'Reilly

Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 19/09/2019

[1] Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft („Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt“):  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535> .

[2] Artikel 6 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt

[3] Artikel 6 Absatz 2 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt

[4] Artikel 5 Absatz 4 der Binnenmarkt-Transparenzrichtlinie

[5] Die Richtlinie sieht vor, dass der Ständige Ausschuss und die einzelstaatlichen Verwaltungen natürliche und juristische Personen, aus dem Privatsektor als Sachverständige anhören können.

[6] Protokoll der 130. Sitzung des Ausschusses für technische Vorschriften, Brüssel, 19. Oktober 2018, S. 5:

<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=3398>

[7] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> .

[8] Die Kommission teilte mit, dass ihr 2018 in 713 Fällen nationale Entwürfe technischer Vorschriften übermittelt wurden.