Europäische Ombudsstelle

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [Link]. *Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer* Sprachen- und Übersetzungsregelung [Link].

Beschluss in der Sache 1611/2019/KR über die Weigerung des Rates, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der Gaspipeline „Nord Stream 2“ zu gewähren

Entscheidung
Fall 1611/2019/KR - **Geöffnet am** 04/09/2019 - **Entscheidung vom** 27/03/2020 - **Betroffene Institution** Rat der Europäischen Union (Kein Missstand festgestellt) |

Der Fall betraf Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die eine Empfehlung der Kommission an den Rat betreffen, der Kommission ein Mandat für Verhandlungen mit Russland über den Betrieb der Gaspipeline Nord Stream 2 zu erteilen.

Nord Stream 2 ist eine umstrittene zweite Pipeline, die derzeit im Bau ist, um russisches Gas unter die Ostsee nach Deutschland zu bringen. Es wird erwartet, dass sie bis 2021 in Betrieb gehen wird.

Der Rat argumentierte, dass die Freigabe der Dokumente die internationalen Beziehungen untergraben würde. Der Bürgerbeauftragte führte eine Untersuchung durch und prüfte die betreffenden Dokumente. Der Bürgerbeauftragte erkennt zwar an, dass dieses Projekt unbedingt demokratisch und öffentlich geprüft werden muss, doch erkennt der Bürgerbeauftragte an, dass der Rat nach EU-Recht feststellen kann, dass der Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten zum Zeitpunkt des Ersuchens die internationalen Beziehungen untergraben würde.

Der Bürgerbeauftragte schloss die Untersuchung ab, indem er zu dem Schluss kam, dass kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Rates vorliegt.

Hintergrund der Beschwerde

1. Am 10. Mai 2019 ersuchte der Beschwerdeführer den Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“), ihm Zugang zur „Empfehlung“ der Kommission von 2017 für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation über den Betrieb der Nord Stream 2-Pipeline und zum Anhang dieser Empfehlung zu gewähren.

2. Am 5. Juni 2019 verweigerte der Rat den Zugang zu den angeforderten Dokumenten.

3. Am 23. Juni 2019 forderte der Beschwerdeführer den Rat auf, seinen Beschluss zu überdenken (er stellte einen so genannten „Bestätigungsantrag“). Der Rat antwortete am 26. Juli 2019 und bestätigte seinen Beschluss, den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu verweigern.

4. Unzufrieden mit dem Beschluss des Rates wandte sich der Beschwerdeführer am 27. August 2019 an den Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

5. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung ein, ob der Rat den Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu Unrecht verweigert hatte.

Während der Untersuchung untersuchte das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten die Dokumente und traf sich mit Vertretern des Rates, um bestimmte Aspekte der in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen zu klären [1] [Link].

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

Vom Beschwerdeführer:

6. Der Beschwerdeführer argumentierte, dass einige der Ausnahmen, die der Rat geltend machte, nicht als gültig angesehen werden sollten, insbesondere zum Schutz der internationalen Beziehungen und zum Schutz des Entscheidungsprozesses. Dies liegt daran, dass Informationen zu den betreffenden Dokumenten bereits öffentlich zugänglich waren, beispielsweise durch eine Pressemitteilung der Kommission. Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist es unwahrscheinlich, dass die angeforderten Dokumente Informationen über die Verhandlungsziele der EU enthalten, die sich erheblich von den bereits öffentlich zugänglichen Informationen unterscheiden.

7. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, der Rat habe sich zu Unrecht auf die Ausnahme in Bezug auf den Schutz von Gerichtsverfahren berufen, nicht zuletzt deshalb, weil zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit kein Gerichtsverfahren anhängig sei.

8. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass, selbst wenn die Ausnahmen, die der Rat

geltend gemacht habe, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Dokumente bestehe, nämlich das öffentliche Interesse an mehr Transparenz in der Arbeitsweise der EU-Organe.

Vom Rat:

9. Der Rat lehnte den Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit ab, da er der Auffassung war, dass die Freigabe des Dokuments die internationalen Beziehungen, seinen eigenen Entscheidungsprozess und laufende Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde [2] .

10. In Bezug auf den Schutz der internationalen Beziehungen erklärte der Rat, dass die angeforderten Dokumente „Orientierungen“ und „Richtlinien“ für die Verhandlungen über die Gaspipeline mit Russland widerspiegeln. Der Rat war der Auffassung, dass die Veröffentlichung dieser Dokumente die strategischen Ziele der EU für die Verhandlungen offenlegen und das Klima des gegenseitigen Vertrauens wahrscheinlich beeinträchtigen würde.

11. In Bezug auf das öffentliche Interesse am Schutz des Entscheidungsprozesses betonte der Rat, dass sich die zu prüfenden Dokumente auf ein noch nicht angenommenes Mandat beziehen. Daher könnte die Veröffentlichung dieser Dokumente die Position der EU in den Verhandlungen mit Russland über den Bereich der Energieversorgung beeinträchtigen. Der Rat stellte ferner fest, dass der Beschlussfassungsprozess einer intensiven externen und medialen Aufmerksamkeit unterliegt. Die Offenlegung der Dokumente, die Verhandlungspositionen enthalten, könnte daher zu einem übermäßigen externen Druck führen.

12. In Bezug auf den Schutz laufender Gerichtsverfahren teilte der Rat dem Beschwerdeführer in seiner Entscheidung mit, dass das Konsortium Nord Stream 2 ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet habe, in dem es gemäß dem Vertrag über die Energiecharta gegen die EU-Gasverbindungsvorschriften anfechte. Für den Fall, dass in diesem Rahmen keine gütliche Einigung erzielt werden konnte, könnte der Rückgriff auf ein Gerichtsverfahren oder ein internationales Schiedsverfahren folgen.

13. Der Rat erklärte dem Bürgerbeauftragten, dass einige der in seinem Beschluss genannten Risiken nun tatsächlich zum Tragen gekommen sind. So hat das Konsortium Nord Stream 2 beispielsweise ein Schiedsverfahren gegen die EU eingeleitet [3] . Darüber hinaus erhob das Konsortium Nord Stream 2 beim Gericht Klage gegen den Rat auf Nichtigerklärung der Gasrichtlinie [4] [Link].

14. Was die Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 9. Juni 2017 betrifft, in der sie auf den Antrag auf ein Mandat [5] [Link] Bezug genommen hat [5], so bezeichnete sie dies als allgemeiner Charakter. Die Tatsache, dass diese Erklärung abgegeben wurde, könne eine (teilweise) Freigabe der Dokumente nicht rechtfertigen.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

15. Der Bürgerbeauftragte prüfte sorgfältig die Argumente des Rates für die Ablehnung des Antrags auf Zugang der Öffentlichkeit. Ihr Untersuchungsteam prüfte die betreffenden Dokumente und hielt eine Sitzung mit Vertretern des Rates ab.

16. Der Rat hat drei Ausnahmen geltend gemacht, um die Verweigerung des Zugangs zu rechtfertigen: Schutz der internationalen Beziehungen; Schutz von Gerichtsverfahren; und der Schutz seiner Entscheidungsprozesse

17. Einige der Ausnahmen vom Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu einem Dokument verlangen, dass ein Organ prüfen muss, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu dem Dokument besteht. Insbesondere muss das Organ, wenn eine der in Artikel 4.2 oder 4.3 der Verordnung genannten Ausnahmen geltend gemacht wird, prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Gewährung des Zugangs besteht, auch wenn die Ausnahme gilt. Wenn jedoch eine der Ausnahmen in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung, wie die Notwendigkeit des Schutzes der internationalen Beziehungen, Anwendung findet, können die durch diese Ausnahmen geschützten Interessen nicht außer Kraft gesetzt werden.

18. Die Beurteilung des Bürgerbeauftragten hinsichtlich der Frage, ob die Offenlegung eines Dokuments die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würde [6] [Link] beinhaltet die Feststellung, ob es „vernünftig absehbar“ war, dass die Informationen, wenn sie zum Zeitpunkt des Ersuchens veröffentlicht würden, die Beziehungen zu Drittländern beeinträchtigen würden.

19. In der Sitzung der Vertreter des Rates und des Untersuchungsteams des Bürgerbeauftragten legte der Rat weitere Informationen über den internationalen Kontext vor, in dem die Dokumente erstellt wurden. Diese Informationen ermöglichten es dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten, das die Möglichkeit hatte, die angeforderten Dokumente sorgfältig zu lesen, um die Sensibilität des Inhalts der Dokumente zu würdigen. Insbesondere hat der Bürgerbeauftragte angesichts dieser Erläuterungen und einer sorgfältigen Überprüfung des Inhalts der Dokumente zu dem Schluss gelangt, dass es zumindest vernünftigerweise absehbar ist, dass die Freigabe der Dokumente die internationalen Beziehungen untergraben würde.

20. Bei dieser Schlussfolgerung und ohne dass in diesem Beschluss auf den Inhalt des Dokuments oder die vom Rat übermittelten detaillierten Kontextinformationen Bezug genommen werden muss, stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Verhandlungen ein zentrales strategisches Interesse betreffen, nämlich Energieversorgung und Sicherheit. Für die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürger ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Organe in solchen Verhandlungen nicht durch die Freigabe sensibler Dokumente zu einem kritischen Zeitpunkt untergraben werden. Der Bürgerbeauftragte stellt diese Situation im Gegensatz zu Verhandlungen über den Abschluss allgemeiner Handelsabkommen, bei denen ein hohes Maß an Transparenz angemessen ist [7] [Link].

21. Da die Ausnahme in Bezug auf den Schutz der internationalen Beziehungen rechtskräftig geltend gemacht wurde, hat der Bürgerbeauftragte in diesem Beschluss die Anwendung der beiden anderen Ausnahmen nicht überprüft.

22. Was die Tatsache betrifft, dass die Kommission eine Pressemitteilung über die Übermittlung einer Empfehlung an den Rat veröffentlicht hat, stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Pressemitteilung allgemeiner Natur war. Nach Prüfung der angeforderten Dokumente stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass ihr Inhalt weit detaillierter ist als die Pressemitteilung der Kommission. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass zwar bestimmte inhaltliche Informationen in der Pressemitteilung enthalten sind, die Pressemitteilung jedoch keine wörtlichen Auszüge aus dem angeforderten Dokument enthält. Vielmehr ist die Pressemitteilung eine allgemeine Zusammenfassung einiger der in den angeforderten Dokumenten enthaltenen Informationen. Die Veröffentlichung der Pressemitteilung bedeutet daher nicht, dass ein teilweiser Zugang durch die bloße Veröffentlichung bestimmter Auszüge aus den angeforderten Dokumenten gewährt werden kann.

23. Der Bürgerbeauftragte erkennt an, dass Transparenz nicht nur durch den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, sondern auch durch eine proaktive Veröffentlichung von Informationen, beispielsweise durch Pressemitteilungen, erreicht wird. Daher trug die Veröffentlichung ihrer Pressemitteilung durch die Kommission dazu bei, dass bei den laufenden Verhandlungen mit Russland über die Pipeline ein gewisses Maß an Transparenz herrschte.

24. Der Bürgerbeauftragte erkennt jedoch an, dass sich das Projekt Nord Stream 2 als äußerst umstritten erwiesen hat und dass eine angemessene demokratische und öffentliche Kontrolle des Projekts unerlässlich ist.

Schlußfolgerung

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

In diesem Fall gab es keine Missstände in der Verwaltung durch den Rat.

Der Beschwerdeführer und der Rat werden über diesen Beschluss unterrichtet **.**

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter

Straßburg, den 27.3.2020

[1] [Link]https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/126137 [Link]

[2] [Link] Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049 [Link].

[3] [Link] Gemäß dem Vertrag über die Energiecharta (EGV) gegen die geänderte EU-Gasrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/692 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (Text von Bedeutung für den EWR) und die Maßnahmen der EU im Zusammenhang mit der genannten Richtlinie.

[4] [Link] Der Rat übermittelte dem Bürgerbeauftragten weitere Einzelheiten zu dieser Angelegenheit, die vertraulicher Natur sind.

[5] [Link] „Die *Kommission ersucht die Mitgliedstaaten um ein Mandat, mit Russland ein Abkommen über Nord Stream 2 auszuhandeln* “, siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1571 [Link].

[6] [Link] Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001.

[7] [Link] Siehe z. B. den Beschluss des Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Initiativuntersuchung über die Bemühungen der Europäischen Kommission, die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) transparent und öffentlich zugänglich zu machen: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/58668