

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 \[Link\]](#).

Entscheidung im Fall 640/2019/TE über die Transparenz des Entscheidungsprozesses des Rats der Europäischen Union, der zur Annahme der jährlichen Verordnungen zur Festsetzung der Fangquoten geführt hat

Entscheidung

Fall 640/2019/TE - Geöffnet am 10/05/2019 - Empfehlung vom 25/10/2019 - Entscheidung vom 29/04/2020 - Betroffene Institution Rat der Europäischen Union (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Die Beschwerde betraf die Transparenz des Entscheidungsprozesses im Rat der Europäischen Union, der zur Annahme der jährlichen Verordnungen zur Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen („TAC-Verordnungen“) für bestimmte Fischbestände im Nordostatlantik für die Jahre 2017, 2018 und 2019 geführt hatte. Die Beschwerde wurde von der Umweltrechtsorganisation ClientEarth eingereicht.

Die Beschwerdeführerin hatte Bedenken, dass 1) der Rat es versäumt habe, die in den „vorbereitenden Gremien“ des Rates, denen nationale Beamte und Botschafter angehörten, sowie in den Sitzungen des Ministerrats zum Ausdruck gebrachten Standpunkte zu erfassen, 2) es versäumt habe, proaktiv und auf Antrag für einen rechtzeitigen Zugang zu legislativen Dokumenten zu sorgen, und 3) das von ihm geführte Dokumentenregister unvollständig und schwer zu verwenden sei.

Die Bürgerbeauftragte gelangte zu dem Schluss, dass es sich bei den betreffenden Dokumenten um „legislative Dokumente“ gemäß der Definition in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten handelte. Darüber hinaus beinhalteten die Dokumente „Umweltinformationen“ im Sinne der Aarhus-Verordnung. Es sollte ein umfassenderer und rechtzeitigerer Zugang zu solchen Dokumenten gewährt werden. Des Weiteren wies der Rat nach den Feststellungen der Bürgerbeauftragten nicht nach, dass die Offenlegung der Dokumente den Entscheidungsprozess erheblich beeinträchtigt, verzögert oder erschwert hätte.



Die Bürgerbeauftragte empfiehlt deshalb, dass der Rat Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der TAC-Verordnung proaktiv veröffentlichen sollte, und zwar sobald sie den Mitgliedstaaten übermittelt werden oder so bald wie möglich danach.

Der Rat lehnte es ab, der Empfehlung der Bürgerbeauftragten zu folgen. Dies ist enttäuschend. Des Weiteren legt sie dar, dass es der Rat versäumt habe, die kritische Verbindung zwischen Demokratie und Transparenz bezüglich Sachverhalten, die wesentliche Auswirkungen auf die breite Öffentlichkeit haben, vollständig zu erfassen. Dies gilt umso mehr, wenn sich die Entscheidungsfindung auf den Umweltschutz bezieht.

Der Rat vertrete offenbar den Standpunkt, dass ein zentraler demokratischer Grundsatz – die Transparenz bei der Gesetzgebung – für etwas geopfert werden müsse, was er für das Wohl der Allgemeinheit erachte, nämlich das Erzielen eines Konsenses zu einer politischen Frage.

Die Bürgerbeauftragte bestätigt ihre Feststellung eines Missstands in der Verwaltungstätigkeit und ihre Empfehlung.

Hintergrund der Beschwerde

1. Die Beschwerde betrifft die Transparenz des Entscheidungsprozesses, der zur Annahme der jährlichen Verordnung über die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) für bestimmte Fischbestände im Nordostatlantik führt. TACs zielen unter anderem darauf ab, die Fischbestände auf einem nachhaltigen Niveau zu halten, was ein grundlegendes Ziel der **Verordnung** über die **gemeinsame Fischereipolitik der EU** [1] [\[Link\]](#) (GFP-Verordnung) ist. [2] [\[Link\]](#)

2. Die TAC-Verordnungen werden vom Rat nach einem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) [3] [\[Link\]](#) festgelegten Verfahren angenommen. Im Einklang mit diesem Verfahren erarbeitet die Europäische Kommission jedes Jahr einen Vorschlag für die jährliche TAC-Verordnung, der auf wissenschaftlichen Gutachten von Beratungsgremien beruht. Sie nimmt ihren Vorschlag für die TAC im Nordostatlantik in der Regel **Ende Oktober oder Anfang November** an. Danach treffen sich die nationalen Beamten wöchentlich in einem der Vorbereitungsgremien des Rates [4] [\[Link\]](#), der Gruppe „Interne Fischereipolitik“, um den Vorschlag der Kommission zu erörtern. Auf der Grundlage dieser vorbereitenden Beratungen führt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (Botschafter im AStV) etwa eine Woche vor dem Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ Verhandlungen über den Vorschlag, auf dem die abschließende TAC-Verordnung von den teilnehmenden Ministern angenommen wird. Dies findet in der Regel **Mitte Dezember** statt.

3. Der Beschwerdeführer, die Umweltrechtsorganisation ClientEarth, analysiert jedes Jahr, wie die TAC-Vorschläge und die endgültige TAC-Verordnung den Anforderungen der GFP-Verordnung entsprechen. Der Rat kann nur dann TACs annehmen, die im Widerspruch zu



den geltenden wissenschaftlichen Gutachten stehen, wenn er wissenschaftliche Nachweise liefern kann oder nachweisen kann, dass die Einhaltung der wissenschaftlichen Gutachten schwerwiegende soziale und wirtschaftliche Risiken für die beteiligten Fischereiflotten und Gemeinschaften darstellen würde.

4. Für seine jährliche Analyse benötigt der Beschwerdeführer eine Reihe von Informationen. Zu diesem Zweck stellte sie zwischen 2017 und 2019 mehrere Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz des Rates [\[5\] \[Link\]](#) im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess, der zur Annahme der TAC-Verordnung führte.

5. Unzufrieden mit dem Ergebnis seiner Anträge wandte sich der Beschwerdeführer am 8. April 2019 an den Bürgerbeauftragten.

Empfehlung des Bürgerbeauftragten

6. In ihrer Empfehlung [\[6\] \[Link\]](#) war die Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der jährlichen TAC-Verordnung unter die weit gefasste Definition von „legislativen Dokumenten“ in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten fallen und dementsprechend von dem **breiteren** Zugang zu solchen Dokumenten profitieren sollten. [\[7\] \[Link\]](#) Die Bürgerbeauftragte war auch der Auffassung, dass die Dokumente auch Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Verordnung enthalten. [\[8\] \[Link\]](#) Die Bürgerbeauftragte kam daher zu dem Schluss, dass die Ausnahme in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die besagt, dass der Zugang zu einem Dokument verweigert wird, wenn die Offenlegung das Entscheidungsverfahren des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde [\[9\]](#) , eng auszulegen ist [\[10\]](#) [\[10\]](#) .

7. Der Bürgerbeauftragte stellte ferner fest, dass Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der jährlichen TAC-Verordnung mindestens ab Ende November jedes Jahres **vorliegen** . Diese Dokumente geben einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Standpunkte, die die Delegationen der Mitgliedstaaten während der Verhandlungen vertreten haben. Am bemerkenswertesten ist ein Dokument, das als „Bibel“ bezeichnet wird. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass es genau diese Art von Informationen sind, die die Öffentlichkeit, wie der Beschwerdeführer, benötigen würde, um den laufenden Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Sie stellte jedoch auch fest, dass der Rat während der laufenden Beschlussfassung keine Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der TAC-Verordnungen für 2018 und 2019 öffentlich zugänglich gemacht hat. [\[11\] \[Link\]](#) Stattdessen wurden Dokumente systematisch als „LIMITE“ gekennzeichnet, was bedeutet, dass der Rat solche Dokumente nicht direkt auf seiner Website zugänglich macht.

8. Die Bürgerbeauftragte bekräftigte ihren Standpunkt [\[12\] \[Link\]](#), wonach Beschränkungen des Zugangs zu legislativen Dokumenten sowohl außergewöhnlich als auch zeitlich auf das unbedingt Notwendige beschränkt sein sollten. Der Status „LIMITE“ sollte nur für Dokumente gelten, die zum Zeitpunkt der Beurteilung aufgrund einer der in den EU-Vorschriften über den



Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehenen Ausnahmen von der Offenlegung ausgenommen sind.

9. Der Rat argumentierte im Wesentlichen, dass die Freigabe von Dokumenten wie der „Bibel“ vor Erlass der endgültigen TAC-Verordnung den laufenden Beschlussfassungsprozess beeinträchtigen würde, der durch eine der Ausnahmen in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten geschützt ist [13] .

10. Der Bürgerbeauftragte war von diesem Argument nicht überzeugt. Sie stellte fest, dass der Rat nicht nachgewiesen habe, dass die Offenlegung der fraglichen Dokumente die ordnungsgemäße Durchführung der Entscheidungsfindung ernsthaft beeinträchtigen, verlängern oder erschweren würde [14] .

11. Vor diesem Hintergrund kam der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass die systematische Kennzeichnung von Dokumenten durch den Rat im Zusammenhang mit der Annahme der jährlichen TAC-Verordnungen für 2018 und 2019 als „LIMITE“ einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellt. Sie empfahl daher (gemäß Artikel 3 Absatz 6 des Statuts des Europäischen Bürgerbeauftragten), dass
- Der Rat sollte proaktiv Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der TAC-Verordnung zum Zeitpunkt der Übermittlung an die Mitgliedstaaten oder so bald wie möglich danach veröffentlichen.

12. In seiner Antwort auf die Empfehlung des Bürgerbeauftragten bekräftigte der Rat seinen Standpunkt, dass die Freigabe von Dokumenten wie der „Bibel“, bevor die endgültige TAC-Verordnung angenommen wird, den laufenden Beschlussfassungsprozess untergraben würde. Zur Stützung seines Standpunkts hat der Rat drei Hauptargumente vorgebracht.

13. Erstens bestätigte der Rat seine Auffassung, dass zwar die Transparenzanforderungen höher sind, wenn der Rat im Rahmen von Gesetzgebungstätigkeiten handelt, die angeforderten Dokumente jedoch im Rahmen eines Verfahrens erstellt wurden, das zum Erlass eines nichtlegislativen Rechtsakts führte. Daher *„trägt der höhere Transparenzstandard, der gilt, wenn die Organe im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens handeln, nicht dasselbe Gewicht in Bezug auf das von der streitigen Untersuchung betroffene Entscheidungsverfahren“*.

14. Zweitens räumte der Rat ein, dass die in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente Umweltinformationen enthalten können und dass gemäß der Aarhus-Verordnung [16] [Link] die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Unionsvorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten genannten Verweigerungsgründe in solchen Fällen restriktiv auszulegen sind. Der Rat stellte jedoch fest, dass die Aarhus-Verordnung *„nicht die Möglichkeit ausschließt, sich auf die Ausnahme im Zusammenhang mit dem Schutz des Entscheidungsprozesses zu berufen, noch die automatische Vorrangstellung eines überwiegenden öffentlichen Interesses festlegt“* [17] [Link].

15. Drittens hielt der Rat unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen an seinem Standpunkt fest, dass die proaktive Offenlegung der streitigen Dokumente die



Entscheidungsfindung, die zur Annahme der jährlichen TAC-Verordnung führte, ernsthaft beeinträchtigen würde:

- „ Wenn in diesem Zusammenhang Dokumente über den Stand der Verhandlungen und die Konsolidierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten veröffentlicht würden, würde dies Gefahr laufen, die jeweiligen Standpunkte einzufrieren und die Flexibilität der Mitgliedstaaten, von ihren ursprünglichen Standpunkten abzuweichen, sowie ihre Kompromissbereitschaft einzuschränken, was für eine erfolgreiche Einigung auf Ratsebene von entscheidender Bedeutung ist. Die Offenlegung der ursprünglichen Standpunkte der Mitgliedstaaten im Vorfeld der Beratungen würde zu engeren Positionen führen und ihren Spielraum für Kompromisse verringern, wodurch eine Einigung während der Beratungen des Rates gefährdet würde. Dies gilt nicht nur in der Phase des Beschlussfassungsverfahrens, das zur politischen Einigung führt, sondern auch in der Phase, die zur Annahme der Rechtstexte durch tatsächliche Abstimmung im Rat führt. Die Offenlegung würde daher die Möglichkeit einschränken, in Gelassenheit zu diskutieren und zu vereinbaren, was wiederum der Effizienz des Entscheidungsprozesses zuwiderlaufen würde.

16. Der Rat argumentierte ferner, dass diese Gefahr einer ernsthaften Untergrabung des Entscheidungsprozesses nicht rein hypothetisch, sondern vernünftigerweise absehbar sei. Zur Stützung seines Vorbringens führte der Rat aus, dass eine proaktive Offenlegung der streitigen Dokumente

- Verzögerung des erfolgreichen Ergebnisses der Beratungen des Rates, da die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung ihrer ursprünglichen Standpunkte unterschiedliche Interessen für mehr als hundert Fischbestände ausgleichen müssen;
- Druck von außen mit sich bringen, da der Kontext, in dem die Verhandlungen stattfinden, stark politisiert und externer Aufmerksamkeit unterliegt; und
- eine umfassende Einzelfallprüfung der in den Dokumenten enthaltenen Einzelinformationen zu verlangen, um zu überprüfen, ob Ausnahmen, die in den EU-Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten vorgesehen sind, einer solchen Offenlegung entgegenstehen oder nicht. Darüber hinaus erfordern solche Bewertungen die Konsultation der relevanten Teilnehmer, bevor sie vertrauliche Informationen über sie offenlegen.

17. Vor diesem Hintergrund bestätigte der Rat seine Auffassung, dass er die in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente nicht systematisch offenlegen kann. Diese Schlussfolgerung steht auch im Einklang mit der Geschäftsordnung des Rates, wonach der Rat Dokumente (im Rahmen eines legislativen oder nichtlegislativen Verfahrens) nur dann veröffentlichen darf, wenn sie eindeutig nicht unter eine der in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehenen Ausnahmen fallen.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach der Empfehlung

18. Was das erste Argument des Rates betrifft, dass ein höherer Transparenzstandard nur dann gilt, wenn die Organe im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens handeln, möchte die Bürgerbeauftragte zunächst einen der wichtigsten Punkte ihrer Empfehlung wiederholen: Ein allgemeines Erfordernis von Offenheit und Transparenz gilt für die Durchführung der Arbeit der



EU-Organe – unabhängig davon, ob sie gesetzgeberischer Natur ist oder nicht .

19. Dieses Erfordernis ist in Artikel 15 des Vertrags über die Europäische Union verankert. [19] [\[Link\]](#) Es spiegelt sich auch in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wider, die verlangen, dass „[t] die *Organe Dokumente so weit wie möglich der Öffentlichkeit in elektronischer Form oder über ein Register gemäß den Vorschriften des betreffenden Organs unmittelbar zugänglich machen*“ [20] Mit anderen Worten müssen **alle** Dokumente, die unter die Definition eines „Dokuments“ in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten fallen, unabhängig von ihrer Art „*soweit möglich*“ unmittelbar zugänglich gemacht werden. Der Zugang zu Dokumenten darf nur eingeschränkt werden, wenn eine (oder mehrere) der in den Vorschriften [21] genannten Ausnahmen Anwendung findet.

20. Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass bestimmte Entscheidungsprozesse, insbesondere solche, die zu Handlungen führen, die unmittelbar für die Mitgliedstaaten und – entweder direkt oder indirekt – für die Bürger bindend sind, ein noch höheres Maß an Transparenz erfordern. Dies ist sicherlich der Fall, wenn die Organe in ihrer Gesetzgebungsfunktion handeln. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache *Turco* ausgeführt hat, trägt die *Buße insoweit zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie es den Bürgern ermöglicht, alle Informationen, die die Grundlage eines Gesetzgebungsakts bildeten, zu prüfen. Die Möglichkeit für die Bürger, die Erwägungen, die den Gesetzgebungsmaßnahmen zugrunde liegen, herauszufinden, ist eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung ihrer demokratischen Rechte* . [22] Der Bürgerbeauftragte versteht, dass der Grundgedanke der Argumentation des Gerichtshofs darin besteht, dass es Entscheidungsprozesse gibt, die für die Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung sind und daher ein besonders hohes Maß an Transparenz erfordern.

21. Diese Argumentation spiegelt sich in der weiten Definition des Begriffs „legislative Dokumente“ in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wider, die sich **nicht** auf Dokumente beschränken, die im Rahmen eines förmlichen „Gesetzgebungsverfahrens“ *erstellt wurden, sondern alle „Dokumente enthalten, die im Rahmen von Verfahren zum Erlass von Rechtsakten erstellt oder erhalten wurden, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind* “. Alle diese Dokumente , „ *insbesondere*“, *sollten vorbehaltlich der in diesen Vorschriften vorgesehenen Ausnahmen direkt zugänglich gemacht werden*. [23] Wie die Bürgerbeauftragte in ihrer Empfehlung feststellte, wurde diese weiter gefasste Definition von „legislativen Dokumenten“ vom Gerichtshof der Europäischen Union in einem Urteil von 2018 hervorgehoben:

- „ *aus Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt sich, dass nicht nur vom Unionsgesetzgeber erlassene Rechtsakte, sondern allgemein auch Dokumente, die im Rahmen von Verfahren für den Erlass von Rechtsakten erstellt oder eingegangen sind, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, als „legislative Dokumente“ bezeichnet werden und daher den Art. 4 und 9 dieser Verordnung unmittelbar zugänglich gemacht werden müssen* .

22. Die Unterscheidung zwischen „legislativen Rechtsakten“ und „nichtlegislativen Rechtsakten“ in den Verträgen ist formaler Natur. Wie der Rat in seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten zu Recht festgestellt hat, können nur Rechtsakte, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 289 AEUV erlassen wurden, förmlich als „legislative Rechtsakte“ bezeichnet



werden. Der Bürgerbeauftragte räumt ferner ein, dass die Rechtsgrundlage für die TAC-Verordnung, Art. 43 Abs. 3 AEUV, nicht formell den Erlass von „legislativen Rechtsakten“ im Sinne der Verträge betrifft.

23. Der Bürgerbeauftragte hält diese formale Unterscheidung jedoch nicht für entscheidend für die Festlegung des Transparenzstandards, der im Einklang mit den vorstehenden Erwägungen für den Erlass eines Rechtsakts gelten sollte. Die entscheidende Frage ist, ob der Beschlussfassungsprozess den Erlass von Rechtsakten betrifft, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind. Diese Logik spiegelt sich in der Geschäftsordnung des Rates wider. In Artikel 8 dieser Regelung heißt es:

- „**sofern dem Rat ein nichtlegislativer Vorschlag zur Annahme von Vorschriften vorgelegt wird, die in oder für die Mitgliedstaaten durch Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge rechtsverbindlich sind**, mit Ausnahme von internen Maßnahmen, Verwaltungs- oder Haushaltsakten, Rechtsakten über interinstitutionelle oder internationale Beziehungen oder nicht bindenden Rechtsakten (wie Schlussfolgerungen, Empfehlungen oder Entschlüsse), steht die erste Beratung des Rates über wichtige neue Vorschläge der Öffentlichkeit offen.“ [\[25\]](#) [\[Link\]](#)

Die Geschäftsordnung des Rates erkennt daher an, dass es nichtlegislative Vorschläge für die Annahme von Vorschriften gibt, die in oder für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, die wichtig sind und daher wie „legislative“ Vorschläge im Rat öffentlich erörtert werden sollten.

24. Wie der Rat in seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten feststellte, „*müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihres ursprünglichen Standpunkts [zu den TACs] für mehr als hundert Bestände zwischen verschiedenen Interessen (Industrie und Umwelt, kleine vs. großflächige Fischerei usw.) jonglieren*“. [\[26\]](#) [\[Link\]](#) Darüber hinaus wies der Rat darauf hin, dass „*der Entscheidungsprozess in einem Kontext stattfindet, der stark politisiert ist und einer intensiven externen Aufmerksamkeit unterliegt*“ [\[27\]](#) [\[Link\]](#) Aus diesen Erklärungen ergibt sich, dass es ein erhebliches öffentliches Interesse an dem in dieser Untersuchung fraglichen Entscheidungsprozess gibt, da es darum geht, wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Interessen miteinander in Einklang zu bringen und auszugleichen.

25. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass das Beharren des Rates im Rahmen dieser Untersuchung auf die formale Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und nichtlegislativen Rechtsakten nicht im Einklang mit dem Geist der Verträge und den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten steht, die ein hohes Maß an Transparenz bei der Beschlussfassung der EU und der Entscheidungsfindung so nah wie möglich erfordern.

26. Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerbeauftragte von dem ersten Argument des Rates nicht überzeugt, wonach nur Rechtsakte, die förmlich im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 289 AEUV erlassen werden, von dem höheren Transparenzstandard profitieren sollten, der in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten den Gesetzgebungsdokumenten zugeschrieben wird. Im Gegenteil bestätigt die Bürgerbeauftragte



ihren Standpunkt, dass die in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente als „legislative Dokumente“ im Sinne der Verordnung 1049/2001 anzusehen sind.

27. Was das zweite Argument des Rates betrifft, so begrüßt der Bürgerbeauftragte, dass der Rat anerkannt hat, dass die in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Verordnung enthalten können. Sie stimmt der Auffassung des Rates zu, dass der Zugang zu Umweltinformationen weiterhin verweigert werden kann, wenn die Offenlegung einen laufenden Beschlussfassungsprozess ernsthaft untergraben würde. Der Bürgerbeauftragte weist jedoch erneut darauf hin, dass die Ausnahme in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, wonach der Zugang zu einem Dokument verweigert werden soll, wenn die Offenlegung den Beschlussfassungsprozess des Organs ernsthaft beeinträchtigen würde [28] , in Bezug auf Umweltinformationen restriktiv ausgelegt werden muss [29] . Im Gegensatz zu dem, was der Rat in seiner Antwort an den Bürgerbeauftragten zu bedeuten scheint [30] [\[Link\]](#), wird dieses Erfordernis einer restriktiven Auslegung der Ausnahme, wenn es um Umweltinformationen geht, durch den legislativen oder nichtlegislativen Charakter der betreffenden Dokumente **nicht** berührt.

28. Schließlich argumentierte der Rat, dass die Gefahr einer ernsthaften Untergrabung des Entscheidungsprozesses im Falle einer proaktiven Offenlegung nicht rein hypothetisch, sondern vernünftigerweise vorhersehbar sei. Der Rat argumentierte im Wesentlichen, dass die Offenlegung von Dokumenten, insbesondere derjenigen, die sich entwickelnde Standpunkte der Mitgliedstaaten enthalten, die Möglichkeit einschränke, diese Fragen ruhig zu erörtern und eine Einigung zu erzielen. Dies zeigt sich nach Ansicht des Rates an den wichtigen unterschiedlichen Interessen, die in diesem Beschlussfassungsprozess auf dem Spiel stehen, durch den erheblichen externen Druck, der aufgrund der wichtigen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen auf die Entscheidungsträger ausgeübt werden kann, die Aufmerksamkeit, die der Beschlussfassungsprozess erregt (der Rat erwähnt das Beispiel von Lobbyisten, die versuchen, die Räumlichkeiten des Rates mit Presseausweisen zu betreten) und an der Notwendigkeit, alle Dokumente vor der Offenlegung umfassend zu analysieren.

29. Der Bürgerbeauftragte ist von den Argumenten des Rates nicht überzeugt. Sie bekräftigt ihre Überzeugung, dass die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, einschließlich derjenigen, die ein erhebliches Interesse am Ausgang der Verhandlungen haben, unabhängig davon, ob sie wirtschaftliche Interessen oder Umweltinteressen sind, integraler Bestandteil der Ausübung ihrer demokratischen Rechte durch die EU-Bürger ist. [31] Das Verständnis des Bürgerbeauftragten besteht darin, dass die Offenlegung von Dokumenten in Bezug auf laufende Gesetzgebungsdossiers, die die Standpunkte einzelner Delegationen enthalten, nicht dazu neigt, den Beschlussfassungsprozess zu stören. Ihr wurden in diesem Fall keine Beweise vorgelegt, die darauf hindeuten würden, dass das Ergebnis anders ausfallen würde.

30. Die Bürgerbeauftragte bestätigt daher ihren Standpunkt, dass der Rat nicht nachgewiesen hat, dass die Offenlegung der betreffenden Dokumente die ordnungsgemäße Durchführung der Entscheidungsfindung ernsthaft beeinträchtigen, verlängern oder erschweren würde [32] .



31. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen bekräftigt die Bürgerbeauftragte ihre Schlussfolgerung, dass die systematische Kennzeichnung von Dokumenten durch den Rat im Zusammenhang mit der Annahme der jährlichen TAC-Verordnungen für 2018 und 2019 als „LIMITE“ Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstellte.

Schlußfolgerung

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

Die Bürgerbeauftragte ist mit der Antwort des Rates auf ihre Empfehlung nicht zufrieden. Die Bürgerbeauftragte bekräftigt ihre Empfehlung, dass der Rat proaktiv Dokumente im Zusammenhang mit der Annahme der TAC-Verordnung zum Zeitpunkt der Übermittlung an die Mitgliedstaaten oder so bald wie möglich danach veröffentlichen sollte.

Der Beschwerdeführer und der Rat werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly

Europäischer Bürgerbeauftragter

Straßburg, den 29.4.2020

[1] [\[Link\]](#) Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die gemeinsame Fischereipolitik:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN> [\[Link\]](#)

[2] [\[Link\]](#) Weitere Informationen zu den TACs:
https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en [\[Link\]](#).

[3] [\[Link\]](#) Artikel 43 Absatz 3 AEUV.

[4] [\[Link\]](#) Der Rat wird von dem Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union (AStV) und mehr als 150 hochspezialisierten Arbeitsgruppen und Ausschüssen, den sogenannten Vorbereitungsgremien des Rates, unterstützt. Diese Gremien decken bestimmte Politikbereiche oder Themen ab und bereiten unter anderem die Standpunkte des Rates vor.
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [\[Link\]](#).

[5] [\[Link\]](#) Im Einklang mit den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten. Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des



Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link].

[6] [Link] Die Empfehlung ist hier abrufbar:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/120761> [Link]

[7] [Link] Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001.

[8] [Link] Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367> [Link]

[9] [Link] Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1049/2001.

[10] [Link] Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung 1367/2006; Vgl. auch Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16, Rn. 100:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[11] [Link] Mit Ausnahme der Dokumente, die gemäß der Geschäftsordnung des Rates unmittelbar zugänglich gemacht werden müssen, siehe Artikel 11 Absätze 3 und 5, Anhang II, wie etwa der Vorschlag der Kommission.

[12] [Link] Siehe auch Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten in der strategischen Untersuchung OI/2/2017/TE über die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens des Rates, Ziffer 36, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921> [Link]

[13] [Link] Art. 4 Abs. 3 der Verordnung 1049/2001.

[14] [Link] Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16, Rn. 108:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[15] [Link] Abs. 17 der Stellungnahme des Rates:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124286> [Link].

[16] [Link] Artikel 6 Absatz 1.

[17] [Link] Abs. 5 der Stellungnahme des Rates.

[18] [Link] Nr. 28 der Stellungnahme des Rates.

[19] [Link] Gemäß Artikel 15 Absatz 1 EUV *führen die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ihre Arbeit so offen wie möglich durch, um verantwortungsvolle Staatsführung*



zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten. Zu diesem Zweck stellt jedes Organ, jede Einrichtung, jedes Amt oder jede Stelle sicher, dass seine Verfahren transparent sind, und erläutert in seiner eigenen Geschäftsordnung spezifische Bestimmungen über den Zugang zu seinen Dokumenten (Artikel 15 Absatz 3 EUV).

[20] [\[Link\]](#) Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 1049/2001.

[21] [\[Link\]](#) Artikel 4 der Verordnung 1049/2001.

[22] [\[Link\]](#) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. Juli 2008, *Königreich Schweden und Maurizio Turco/Rat der Europäischen Union*, verbundene Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P, Rn. 46: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [\[Link\]](#).

[23] [\[Link\]](#) Art. 12 Abs. 2 der Verordnung 1049/2001.

[24] [\[Link\]](#) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16, Rn. 85: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [\[Link\]](#).

[25] [\[Link\]](#) Hinzugefügt. Gleichzeitig stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Geschäftsordnung des Rates nicht der weit gefassten Definition von „legislativen Dokumenten“ in Artikel 12 Absatz 2 der EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten folgt, sondern ein Gesetzgebungsdokument als „jedes Dokument definiert, das im Laufe der Verfahren zur Annahme eines Gesetzgebungsakts erstellt oder eingegangen ist“. Ein solcher restriktiver Ansatz ist bedauerlich.

[26] [\[Link\]](#) Nr. 29 der Stellungnahme des Rates.

[27] [\[Link\]](#) Nr. 30 der Stellungnahme des Rates.

[28] [\[Link\]](#) Art. 4 Abs. 3 der Verordnung 1049/2001.

[29] [\[Link\]](#) Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung 1367/2006; Vgl. auch Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission*, C-57/16, Rn. 100: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [\[Link\]](#).

[30] [\[Link\]](#) § 19 der Stellungnahme des Rates lautet: „In Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 hat der Gerichtshof in seinem Urteil Client Earth entschieden, dass insbesondere das in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte Eintragungshindernis im Hinblick auf Umweltinformationen restriktiv auszulegen ist —

unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses, dem die Offenlegung der angeforderten Informationen dient,

damit soll mehr Transparenz in Bezug auf diese Informationen angestrebt werden. Es sollte



getragen werden in

beachten Sie jedoch, dass dieses Urteil im Rahmen eines EU-Rechtsetzungsverfahrens ergangen ist.

Achtung der Umweltangelegenheiten und der betreffenden Dokumente, in denen festgestellt wurde, ob

die Kommission würde ein Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Verträge einleiten .

[31] [\[Link\]](#) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission* , C-57/16, Rn. 101:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [\[Link\]](#).

[32] [\[Link\]](#) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 4. September 2018, *ClientEarth/Kommission* , C-57/16, Rn. 108:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [\[Link\]](#).