

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 bezüglich der Weigerung des Rates der Europäischen Union, der Öffentlichkeit uneingeschränkter Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Trilog-Verhandlungen über Kraftfahrzeugemissionen zu gewähren (Fall 360/2021/TE)

Entscheidung

Fall 360/2021/TE - Geöffnet am 26/02/2021 - Entscheidung vom 11/10/2021 - Betroffene Institution Rat der Europäischen Union (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Der Fall betraf die Weigerung des Rates, der Öffentlichkeit uneingeschränkter Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Trilog-Verhandlungen zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über Entwürfe von Rechtsvorschriften über Fahrzeugemissionen zu gewähren. Der Rat gewährte nur Zugang zu den Teilen der Dokumente, die seiner Ansicht nach unter den Antrag fielen, und machte geltend, die Offenlegung der verbleibenden Teile könnte den laufenden Entscheidungsprozess beeinträchtigen.

Die Prüfung der Dokumente durch das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten ergab, dass die geschwärzten Teile die Strategie des Rates für die Verhandlungen mit dem Parlament enthalten. Diese geschwärzten Teile waren dem Parlament zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat dem Beschwerdeführer den Zugang verweigerte, noch nicht mitgeteilt worden.

Die Bürgerbeauftragte räumte ein, dass die Freigabe dieser Informationen während der laufenden Verhandlungen die Verhandlungsposition des Rates ernsthaft untergraben könnte. Als solche waren die Schwärzungen in diesem Zusammenhang gerechtfertigt. Sie vertrat jedoch die Auffassung, dass die einschlägigen Teile der Dokumente offengelegt werden sollten, sobald in den Trilog-Verhandlungen Kompromisse zu diesen Fragen erzielt worden seien.

Im Laufe der Untersuchung ermittelte der Rat drei weitere Dokumente, die er dem Parlament vor den Trilog-Sitzungen übermittelt hatte. Die Bürgerbeauftragte vertrat die Auffassung, dass



es sich bei ihnen um wichtige legislative Dokumente handelt und dass ihre Offenlegung es der Öffentlichkeit ermöglichen würde, die Trilog-Verhandlungen ordnungsgemäß zu verfolgen und zu versuchen, den Gesetzgebungsprozess in dieser entscheidenden Phase zu beeinflussen. Die Bürgerbeauftragte schlug dem Rat daher vor, diese drei Dokumente offenzulegen. Der Rat nahm den Vorschlag an.

Der Beschwerdeführer brachte seine Unzufriedenheit mit dem Ergebnis zum Ausdruck, insbesondere in Bezug auf die Einschätzung der Bürgerbeauftragten zur Aufrechterhaltung der Entscheidung des Rates, bestimmte Teile der Dokumente während der laufenden Verhandlungen nicht offenzulegen. Die Bürgerbeauftragte schloss die Untersuchung daher ab, wobei sie ihre Einschätzung bestätigte und die Schlussfolgerungen erläuterte, zu denen sie gelangt war.

Hintergrund der Beschwerde

1. Am 23. November 2020 beantragte der Beschwerdeführer beim Rat der EU, ihm Zugang zu folgenden Dienstleistungen zu gewähren:

„Die Dokumente im Zusammenhang mit den Trilogverhandlungen über den Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge

Diese sollten mindestens Folgendes umfassen:

ST 12384 2020 INIT (30-10-2020)

ST. 12384 2020 REV 1 (03-11-2020).“

2. Am 6. Januar 2021 verweigerte der Rat den Zugang zu den beiden im Antrag des Beschwerdeführers ausdrücklich genannten Dokumenten (Dokumente ST 12384/20 und ST 12384/20 REV1). Dabei berief sie sich auf eine Ausnahme, die nach den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehen sei, und argumentierte, dass die Offenlegung der Dokumente einen laufenden Beschlussfassungsprozess beeinträchtigen könnte. [1]

3. Am selben Tag forderte der Beschwerdeführer den Rat auf, seine Entscheidung (mit „Bestätigungsantrag“) zu überprüfen. [2] Er verwies auf die Rechtsprechung der EU [3] und machte insbesondere geltend, dass Trilogdokumente Teil des Gesetzgebungsverfahrens seien, zu dem die Bürger Zugang hätten. Die Bereitstellung des Zugangs zu solchen Dokumenten würde es der Öffentlichkeit ermöglichen, den Entscheidungsprozess besser zu verfolgen und ihre Legitimität zu verbessern. Der Beschwerdeführer stellte ferner fest, dass sich sein Antrag



nicht auf die Dokumente ST 12384/20 und ST 12384/20 REV1 beschränkte, sondern *alle* Dokumente im Zusammenhang mit den betreffenden Trilogverhandlungen betraf.

4. Der Rat hat am 16. Februar 2021 seinen Beschluss über die Überprüfung („Bestätigungsbeschluss“) angenommen. Er ermittelte fünf zusätzliche Dokumente, die in den Anwendungsbereich des Antrags des Beschwerdeführers fallen. Der Rat hat in seinem Beschluss

- Uneingeschränkten Zugang zu einem der fünf zusätzlichen Dokumente gewährt, die die Standpunkte der drei Organe zu Beginn der Trilogverhandlungen enthalten.
- Zugang zu Teilen der verbleibenden sechs Dokumente, einschließlich der Dokumente ST 12384/2020 und ST 12384/2020 REV1. Der Rat begründete seinen Beschluss, Teile dieser Dokumente zu redigieren, erneut auf die in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehene Ausnahme zum Schutz eines laufenden Entscheidungsprozesses [4]. Der Rat argumentierte, dass die geschwächten Teile seine Verhandlungsstrategie zu Bestimmungen im Entwurf eines Legislativtextes skizzieren, für die in den Trilogverhandlungen noch keine Einigung mit dem Parlament erzielt worden sei. Da diese Redaktionen Kompromisse enthielten, zu denen der Rat möglicherweise bereit sei, argumentierte der Rat, dass dies seine Verhandlungsposition untergraben würde. Er wies darauf hin, dass das Parlament seine Verhandlungsstrategie nicht mit dem Rat teilt. Daher würde die Offenlegung seiner Strategie durch den Rat zu einer asymmetrischen Situation führen.

5. Der Rat stellte ferner fest, dass die vom Beschwerdeführer angeführte Rechtsprechung die Möglichkeit für die Organe nicht ausschloss, den Zugang zu Gesetzgebungsdokumenten zu verweigern, um den Beschlussfassungsprozess im Rahmen laufender Trilogie zu schützen. [5] Der Rat vertrat ferner die Auffassung, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der vollständigen Verbreitung der Dokumente bestehe. Der Beschwerdeführer hatte allgemeine Argumente dargelegt, die nicht belegen, dass der Grundsatz der Transparenz Vorrang vor den vom Rat dargelegten Gründen haben sollte, die die Verweigerung des uneingeschränkten Zugangs rechtfertigen.

6. Der Beschwerdeführer wandte sich am 19. Februar 2021 an den Bürgerbeauftragten.

Vorschlag des Bürgerbeauftragten für eine Lösung

7. Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten untersuchte unbearbeitete Kopien der sechs in Rede stehenden Dokumente. Nach Eingang der schriftlichen Antwort des Rates [6] zu der Beschwerde ersuchte der Bürgerbeauftragte, weitere Dokumente des Rates über die betreffenden Trilog-Verhandlungen zu prüfen.

8. Auf der Grundlage einer Analyse der geprüften Dokumente, der schriftlichen Antwort des Rates und der Bemerkungen der Beschwerdeführerin zu dieser Antwort schlug die Bürgerbeauftragte dem Rat am 18. Juni 2021 eine Lösung vor. [7] In ihrem Lösungsvorschlag war die Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass



- Trilogie sind integraler Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. Wie das Gericht in seinem Urteil *De Capitani* von 2018 betont hat, sollte die Öffentlichkeit in der Lage sein, die Ausarbeitung eines Legislativvorschlags während der Verhandlungen zur Ausübung ihrer demokratischen Rechte zu verfolgen. Dies impliziert insbesondere den Zugang zu allen Spalten in den „vier Spaltendokumenten“, die die Positionen der verschiedenen Organe während der Trilogverhandlungen verfolgen [8] .
- Alle sechs in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente wurden vom Rat im Hinblick auf die bevorstehenden Trilogverhandlungen erstellt. Jedes Dokument enthält eine Tabelle mit vier Spalten, in der die Standpunkte der drei Organe zu Beginn der Trilogverhandlungen (erste drei Spalten) sowie eine vierte Spalte dargelegt sind.
- Der Rat hat in jedem dieser Dokumente Teile der vierten Spalte redigiert. **Die redigierten Teile enthalten die Strategie des Rates für die Verhandlungen mit dem Parlament: nicht verhandelbare Bestimmungen („rote Linien“), Fragen, zu denen der Rat flexibel sein könnte, und mögliche Kompromisspositionen.** Dazu gehören Anweisungen an den Ratsvorsitz, wie der Standpunkt des Rates zu einem bestimmten Artikel oder Erwägungsgrund ausgehandelt werden kann: ob sie bei bestimmten Bestimmungen Kompromisse eingehen sollte (falls erforderlich, um eine Gesamtübereinkunft zu erzielen) oder alternative Formulierungen in Bezug auf bestimmte Artikel oder Erwägungsgründe vorzuschlagen, sollte das Parlament während der Sitzungen Flexibilität zeigen. Der Rat hat die Teile der vierten Spalte bekannt gegeben, in denen vorläufige Kompromisse mit dem Parlament erzielt wurden, einschließlich der Verhandlungsstrategie des Rates zu diesen Punkten.
- **Der Inhalt der vierten Spalte in den sechs Dokumenten, um die es in dieser Untersuchung geht, unterscheidet sich von dem der vierten Spalte im Fall *De Capitani* .** In diesem Fall waren die betreffenden Dokumente **zwischen den beiden gesetzgebenden Organen geteilt worden** (in deren vierten Spalte der zwischen den Organen vereinbarte vorläufige Kompromisstext enthalten war). Die in diesem Fall geschwärzten Teile der Dokumente **seien dem Parlament zum Zeitpunkt der Verweigerung des vollständigen Zugangs nicht mitgeteilt** worden.
- Wenn die Verhandlungsstrategie einer Institution während der Verhandlungen veröffentlicht **würde, könnte dies ihre Verhandlungsposition und folglich den laufenden Entscheidungsprozess ernsthaft untergraben** .
- In der Rechtssache *De Capitani* war das Gericht der Auffassung, dass die Öffentlichkeit in einem demokratischen System Trilogverhandlungen verfolgen können sollte, um den Gesetzgebungsprozess in diesem entscheidenden Stadium zu beeinflussen. Zu diesem Zweck muss die Öffentlichkeit Zugang zu den Standpunkten, Vorschlägen und/oder Anmerkungen erhalten , **die die Organe auf den Verhandlungstisch gestellt haben** , und sich über die vorläufigen Ergebnisse der Trilogverhandlungen informieren können.
- Das Gericht erklärte nicht, dass die Öffentlichkeit in der Lage sein sollte, die *Verhandlungsstrategie* der Organe während der laufenden Verhandlungen zu kennen. Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass, **sobald in Trilogverhandlungen vorläufige Kompromisse erzielt wurden, die einschlägigen Teile der Dokumente, einschließlich der Verhandlungsstrategie des Rates zu diesen Teilen, offengelegt werden sollten** .
- Die drei zusätzlichen Dokumente, die der Rat während der Untersuchung mit dem Bürgerbeauftragten geteilt hat, entsprechen den vierspaltigen Dokumenten, die im Fall *De Capitani* in Rede stehen . Sie enthalten die vorläufigen Kompromisse, die zwischen den



beiden gesetzgebenden Organen gefunden wurden, sowie die sich entwickelnden Standpunkte, Vorschläge und Bemerkungen der drei Organe, wie sie während des laufenden Trilogs zum Ausdruck kamen. Daher hätten **die zusätzlichen drei Dokumente als in den Anwendungsbereich des Zugangs des Beschwerdeführers zum Dokumentenantrag fallend ermittelt und vollständig offengelegt werden müssen** .

9. Angesichts dieser Erwägungen schlug der Bürgerbeauftragte dem **Rat vor, dem Beschwerdeführer die drei zusätzlichen vierspaltigen Dokumente, die er dem Bürgerbeauftragten übermittelte, offenzulegen.**

10. Der Rat kam überein, der vom Bürgerbeauftragten vorgeschlagenen Lösung zu folgen und gewährte Zugang zu den drei zusätzlichen Dokumenten [9] .

11. Der Beschwerdeführer war mit dem Lösungsvorschlag des Bürgerbeauftragten unzufrieden. Insbesondere vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass es keine konkreten Anhaltspunkte dafür gebe, dass ein konkretes und tatsächliches Risiko einer ernsthaften Untergrabung des Entscheidungsprozesses bestehe, wenn die sechs in Rede stehenden Dokumente vollständig offengelegt würden.

12. Der Beschwerdeführer verwies auf einen früheren Antrag auf Zugang zu Dokumenten aus dem Jahr 2018, in dem er den Rat ersucht hatte, alle Dokumente im Zusammenhang mit Trilogverhandlungen über den Entwurf einer Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt offenzulegen. Der Rat hatte sechs Dokumente ermittelt, die er während der laufenden Verhandlungen vollständig offenlegte. Der Beschwerdeführer stellte den unterschiedlichen Ansatz zu den beiden Anträgen in Frage.

13. Der Beschwerdeführer stellte ferner fest, dass bestimmte Delegationen der Mitgliedstaaten die Gültigkeit des Arguments des Rates in Frage stellten, dass die vollständige Offenlegung der Dokumente das Risiko birgt, den laufenden Beschlussfassungsprozess zu untergraben. [10]

14. Der Beschwerdeführer stellte ferner fest, dass die drei zusätzlichen Dokumente bereits vom Europäischen Parlament auf Anfrage freigegeben worden seien.

Bewertung des Bürgerbeauftragten nach dem Lösungsvorschlag

15. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die positive Antwort des Rates auf ihren Lösungsvorschlag. Sie stellt jedoch fest, dass die Beschwerdeführerin mit dem Ergebnis unzufrieden sei.

16. Als Antwort auf die Bedenken der Beschwerdeführerin möchte die Bürgerbeauftragte zu a) zum Inhalt der in dieser Untersuchung in Rede stehenden vierten Spalte und b) zu ihrer Beurteilung Stellung nehmen, die zu dem Schluss führt, dass der Beschluss des Rates, keinen vollständigen Zugang zu gewähren, gerechtfertigt war, während die Trilogverhandlungen über diese Fragen noch nicht abgeschlossen waren.



A) Der Inhalt der vierten Spalte

17. Vierspaltige Dokumente werden verwendet, um Trilogverhandlungen zu erleichtern. Die ersten drei Spalten enthalten die ursprünglichen Standpunkte der drei Organe (Rat, Parlament und Kommission) zu jedem Erwägungsgrund und Artikel des Entwurfs des Legislativvorschlags. Diese drei anfänglichen Positionen der Institutionen sind öffentlich.

18. Die vierte Spalte wird in der Regel verwendet, um die sich entwickelnden Standpunkte der Organe in laufenden Triloggen zu verfolgen, eine Bestandsaufnahme der gefundenen vorläufigen Kompromisse zu ziehen oder die während der Verhandlungen abgegebenen Bemerkungen aufzunehmen. Die an einem Trilog teilnehmenden Institutionen teilen sich solche Inhalte miteinander.

19. Der Inhalt der vierten Spalte in den beiden im Fall *De Capitani* in Rede stehenden Dokumenten war wie oben beschrieben. Er enthält den vorläufigen Kompromisstext und die vorläufigen Standpunkte des Ratsvorsitzes zu den vom Parlament vorgeschlagenen Abänderungen. Der Bürgerbeauftragte versteht auch, **dass die** sechs vierspaltigen Dokumente, die der Beschwerdeführer im Jahr 2018 in Bezug auf den Vorschlag für eine Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt erhalten hat, von den Mitgesetzgebern geteilt wurden [12] .

20. **Der Rat verwendet** jedoch auch das vierspaltige Muster, um seine internen Diskussionen und Verhandlungsstrategien bei der Entwicklung der Trilogverhandlungen zu erfassen. Dies sind separate Dokumente, die einem separaten Zweck dienen.

21. **Die vierte Spalte der sechs in dieser Untersuchung in Rede stehenden Dokumente enthält die Verhandlungsstrategie des Rates in Bezug auf den laufenden Trilog** , wie oben beschrieben.

22. Der Bürgerbeauftragte bestätigte, dass der Inhalt der geschwärzten Teile der vierten Spalte zum Zeitpunkt seines Beschlusses, nur teilweisen Zugang zu gewähren, dem Parlament nicht mitgeteilt worden sei.

23. Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse stellte die Bürgerbeauftragte in ihrem Lösungsvorschlag fest, dass der Inhalt der vierten Spalten in den Dokumenten dieser Untersuchung völlig anders ist als im Fall *De Capitani* . Die vierspaltigen Dokumente in diesem Fall seien *bereits zwischen den beiden gesetzgebenden Organen geteilt worden* . Im Gegensatz dazu enthalten die im vorliegenden Fall in Rede stehenden vierten Spalten die Verhandlungsstrategie des Rates, die *nicht mit den beiden gesetzgebenden Organen geteilt wurde* und die sich auf laufende Verhandlungen bezieht.

B) Bewertung, die zu dem Schluss führte, dass der vom Rat



verweigerte uneingeschränkte Zugang gerechtfertigt war

24. Der Rat gab nur die Teile seiner Verhandlungsstrategie in Bezug auf Erwägungsgründe oder Artikel bekannt, über die bereits in den Trilogverhandlungen eine vorläufige Einigung erzielt worden war. In seinem Zweitbeschluss machte der Rat im Wesentlichen geltend, dass die Gewährung des Zugangs zu den geschwärzten Teilen zu **Druck seitens der anderen Verhandlungsparteien** führen würde, wodurch seine Verhandlungsposition geschwächt und der laufende Beschlussfassungsprozess untergraben würde.

25. In ihrem Lösungsvorschlag prüfte die Bürgerbeauftragte, ob es angemessen ist, dass der Rat den uneingeschränkten Zugang der Öffentlichkeit auf der Grundlage der Ausnahme in der Verordnung 1049/2001 zum Schutz eines laufenden Entscheidungsprozesses verweigert. [13]

26. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Entscheidungsprozess „*gravierend untergraben*“, wenn die Offenlegung der fraglichen Dokumente **einen wesentlichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben dürfte**. [14]

27. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass es vernünftigerweise absehbar war, dass die Offenlegung der Verhandlungsstrategie des Rates seine Verhandlungsposition schwächen und somit den Beschlussfassungsprozess erheblich beeinflussen würde.

28. Die Beschwerdeführerin behauptet, dass die Bürgerbeauftragte ihre Ansichten auf die spezifische Sensibilität des Gesetzesentwurfs über die Emissionen von Kraftfahrzeugen stützen sollte. Er argumentierte, dass der Rat ihm zuvor Dokumente im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Entwurf einer Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt offengelegt habe, was ebenfalls ein sensibler Vorschlag sei.

29. Wie im Lösungsvorschlag des Bürgerbeauftragten dargelegt, **enthalten die geschwärzten Teile der Dokumente die Strategie**, die der Rat bei den laufenden Verhandlungen verfolgen will. Die Dokumente, die der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Entwurf einer Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt erhalten hatte, enthielten dagegen keine solchen Inhalte. Vielmehr enthielten sie Inhalte, **die bereits mit den anderen Institutionen geteilt worden waren**. Die Sensitivität der Kfz-Emissionsdatei wird im Folgenden behandelt.

30. Nach dem Schluss, dass die vollständige Offenlegung der sechs in Rede stehenden Dokumente den laufenden Beschlussfassungsprozess beeinträchtigen könnte, prüfte der Bürgerbeauftragte, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht. Zu diesem Zweck betrachtete der Bürgerbeauftragte das öffentliche Interesse an der Verbreitung von Trilogdokumenten während der laufenden Trilogverhandlungen.

31. In einem demokratischen Entscheidungsprozess müssen die Gesetzgeber gegenüber der Öffentlichkeit für ihr Handeln rechenschaftspflichtig sein. Darüber hinaus hat jeder Bürger gemäß den EU-Verträgen das Recht, sich am demokratischen Leben der EU zu beteiligen, und zu diesem Zweck sollten Entscheidungen so offen und so nah wie möglich getroffen werden.



[15] Um ihre demokratischen Rechte ausüben zu können, müssen die Bürger in der Lage sein, den Entscheidungsprozess innerhalb der an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe detailliert zu verfolgen und Zugang zu allen einschlägigen Informationen zu haben. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil zur Rechtssache *De Capitani* ausgeführt hat, „ist die Äußerung der öffentlichen Meinung in Bezug auf einen bestimmten vorläufigen Legislativvorschlag oder eine bestimmte vorläufige Gesetzgebungsvereinbarung, die im Rahmen eines Trilogs vereinbart wurde und in der vierten Spalte einer Trilogtabelle zum Ausdruck kommt, integraler Bestandteil der Ausübung der demokratischen Rechte der EU-Bürger“ [16].

32. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Öffentlichkeit Zugang zu den Standpunkten, Vorschlägen und/oder Anmerkungen haben muss, die die **Organe auf den Verhandlungstisch gestellt haben, und die vorläufigen Ergebnisse der Trilogverhandlungen kennen zu lernen, damit die Öffentlichkeit an** Trilogverhandlungen teilnehmen und somit den Gesetzgebungsprozess in dieser entscheidenden Phase beeinflussen kann.

33. In der Rechtssache *De Capitani* hat der Gerichtshof geprüft, ob die Öffentlichkeit in der Lage sein sollte, die vierte Spalte von vier Spaltendokumenten zu sehen, die zwischen den Mitgesetzgebern geteilt worden waren. Das Parlament argumentierte, dass die Offenlegung der vierten Spalte zu **öffentlichem Druck** auf das Verhandlungsteam führen und den Ratsvorsitz vorsichtiger machen würde, Informationen auszutauschen und mit dem Verhandlungsteam des Parlaments zusammenzuarbeiten. Das Parlament argumentierte auch, dass „*nichts vereinbart ist, bis alles vereinbart ist*“. [17] Der Gerichtshof wies diese Argumente zurück.

34. In dieser Untersuchung prüfte der Bürgerbeauftragte, ob die Verhandlungsstrategie des Rates, die er den anderen Organen nicht mitgeteilt hatte, veröffentlicht werden sollte. Der Beschwerdeführer hat zu Recht auf die besondere Sensibilität des Gesetzesentwurfs über die Emissionen von Kraftfahrzeugen hingewiesen. Zweifellos besteht ein erhöhtes öffentliches Interesse an dem Gesetzesentwurf. Der Bürgerbeauftragte hat jedoch kein öffentliches Interesse an einer Offenlegung festgestellt, das die Tatsache außer Kraft setzen würde, dass die Offenlegung der Verhandlungsstrategie des Rates während der laufenden Verhandlungen die Verhandlungsposition des Rates untergraben könnte.

35. In ihrem Lösungsvorschlag betonte die Bürgerbeauftragte jedoch, dass, sobald in den Trilogverhandlungen vorläufige Kompromisse gefunden werden, die einschlägigen Teile der Dokumente in Bezug auf diese vorläufigen Kompromisse, einschließlich der Verhandlungsstrategie des Rates in Bezug auf diese vorläufigen Kompromisse, grundsätzlich offengelegt werden sollten. Auf diese Weise kann die Öffentlichkeit die Verhandlungsstrategie des Rates *nachträglich prüfen, um* das Organ für seine Maßnahmen während der Verhandlungen zur Rechenschaft zu ziehen.

36. Angesichts der vorstehenden Analyse ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der Rat keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit hatte, als er sich weigerte, den vollen Zugang zu den sechs fraglichen Dokumenten zu gewähren, während die Verhandlungen über die einschlägigen Teile des Legislativvorschlags noch nicht abgeschlossen sind.



37. Da der Rat den Vorschlag der Bürgerbeauftragten akzeptierte, die während ihrer Untersuchung ermittelten zusätzlichen drei vierspaltigen Dokumente vollständig zu veröffentlichen, sind keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt.

Schlußfolgerung

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

Es gab keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit des Rates, als er sich weigerte, den vollen Zugang zu den sechs fraglichen Dokumenten zu gewähren, während die Verhandlungen über die einschlägigen Teile des Legislativvorschlags noch nicht abgeschlossen sind.

Da der Rat den Vorschlag der Bürgerbeauftragten akzeptierte, die während ihrer Untersuchung ermittelten zusätzlichen drei vierspaltigen Dokumente vollständig zu veröffentlichen, sind keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt.

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

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 11.10.2021

[1] Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der 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].

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

[3] Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018, Rechtssache T-540/15, *Emilio De Capitani/Europäisches Parlament* , <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-540/15> [Link]

[4] Gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung 1049/2001.

[5] Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018, Rechtssache T-540/15, *Emilio De Capitani/Europäisches Parlament* , Rn. 112.



[6] Schreiben des Rates der Europäischen Union an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu seiner Weigerung, der Öffentlichkeit uneingeschränkter Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Trilogverhandlungen über die Emissionen von Kraftfahrzeugen zu gewähren: <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/correspondence/en/140735> [Link]

[7] Vorschlag der Europäischen Bürgerbeauftragten für eine Lösung in der Sache 360/2021/TE über die Weigerung der EU, uneingeschränkter Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Zusammenhang mit Trilogverhandlungen über die Emissionen von Kraftfahrzeugen zu gewähren: <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/solution/en/144725> [Link]

[8] Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018, Rechtssache T-540/15, *Emilio De Capitani/Europäisches Parlament*, Rn. 98.

[9] Antwort des Rates der Europäischen Union auf den Lösungsvorschlag des Europäischen Bürgerbeauftragten in der Sache 360/2021/TE:
<https://www.ombudsman.europa.eu/nl/correspondence/en/144726> [Link]

[10] Der Beschwerdeführer verwies auf eine Erklärung, die von den Niederlanden und Schweden in Bezug auf die Bestätigungsentscheidung in diesem Fall veröffentlicht wurde.

[11] Die Dokumente befanden sich im Besitz des Parlaments. Der Gerichtshof hat die Dokumente in Rn. 6 seines Urteils beschrieben: „*Die Tabellen in den streitigen Dokumenten enthalten vier Spalten: die erste enthält den Wortlaut des Legislativvorschlags der Kommission, die zweite den Standpunkt des Parlaments sowie die von ihm vorgeschlagenen Abänderungen, die dritte den Standpunkt des Rates und die vierte den vorläufigen Kompromisstext (Dokument LIBE-2013-0091-02) oder die vorläufigen Standpunkte des Ratsvorsitzes zu den vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen (Dokument LIBE-2013-0091-03)*“ (Hervorhebung hinzugefügt). Der Gerichtshof führt in den Rn. 93 und 94 näher aus:

„93 Aus dem Dokument LIBE-2013-0091-02 geht insbesondere hervor, dass der in der vierten Spalte enthaltene Text ein Beispiel für klassische legislative Arbeiten in Bezug auf die Organisation einer Agentur, nämlich Europol, die Definition ihrer Beziehung zu den nationalen Behörden und ihrer Aufgaben, die Zusammensetzung ihres Verwaltungsrats usw. ist. Diese Spalte enthält allgemeine Regeln, die die vereinbarten redaktionellen Änderungen enthalten, die Angabe der zu einem späteren Zeitpunkt zu erörternden Punkte oder des Gegenstands der weiteren Erörterung, den der Begriff „idem“ an bestimmten Stellen zeigt, und mehrere leere Felder .

94 Was das Dokument LIBE-2013-0091-03 betrifft, so scheint die vierte Spalte auch keine sensiblen Informationen zu enthalten und enthält nur eine begrenzte Anzahl allgemeiner Vorschriften sowie mehrere Hinweise, wie z. B. „das Parlament wird aufgefordert, seine Änderung zu überdenken“, „die Abänderungen des Parlaments können in Betracht gezogen werden“, oder „der Änderungsantrag des Parlaments könnte möglicherweise in einem Erwägungsgrund berücksichtigt werden“ und mehrere leere Felder .

[12] Die vierte Spalte der sechs Dokumente enthält Kompromisse, die in einer Trilogsitzung



vorläufig vereinbart oder in einer „technischen Sitzung“ vorläufig vereinbart wurden. Er enthält auch eine vom Rat vorgeschlagene Formulierung mit Anmerkungen zu der Frage, wie dieser Vorschlag in den Verhandlungen behandelt werden sollte. Kurz gesagt enthält er einen Standpunkt des Rates, der auf den Verhandlungstisch gesetzt worden war und somit bereits bei der Offenlegung der Dokumente zwischen den beiden gesetzgebenden Organen geteilt worden war.

[13] Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung 1049/2001.

[14] Die einschlägige Rechtsprechung ist in Rn. 63 bis 65 des Urteils *De Capitani* :

„63... die Anwendung der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 setzt voraus, dass der Zugang zu den angeforderten Dokumenten geeignet war, den Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs konkret und tatsächlich zu beeinträchtigen, und dass die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung dieses Interesses vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch war.

64 Nach der Rechtsprechung wird der Entscheidungsprozess „ernsthaft“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 untergraben, wenn u. a. die Verbreitung der fraglichen Dokumente wesentliche Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess hat. Die Beurteilung dieses schwerwiegenden Charakters hängt von allen Umständen des Falles ab, einschließlich u. a. der negativen Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess, auf den das Organ hinsichtlich der Offenlegung der fraglichen Dokumente zurückgegriffen hat.

65 Diese Rechtsprechung kann nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die Organe verpflichtet, Beweise vorzulegen, um das Vorliegen eines solchen Risikos zu belegen. Insoweit genügt es, wenn die angefochtene Entscheidung konkrete Elemente enthält, aus denen abgeleitet werden kann, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Entscheidung erlassen wurde, vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch war, insbesondere das Vorliegen objektiver Gründe, auf deren Grundlage es vernünftigerweise vorausgesehen werden könnte, dass der Entscheidungsprozess bei der Offenlegung der Dokumente untergraben würde ...“

[15] Artikel 10 Absatz 3 EUV.

[16] Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018, Rechtssache T-540/15, *Emilio De Capitani/Europäisches Parlament* , Rn. 98.

[17] Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018, Rechtssache T-540/15, *Emilio De Capitani/Europäisches Parlament* , Rn. 7.

[18] Der Gerichtshof stellte fest, dass nichts in der Akte darauf hindeutet, dass das Parlament vernünftigerweise eine Reaktion erwarten könnte, die über das hinausgeht, was von jedem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans, das eine Änderung des Gesetzentwurfs vorschlägt, von der Öffentlichkeit erwartet werden könnte (Randnr. 99). Der Gerichtshof hat ferner festgestellt,



dass der Umstand, dass die Organe im Rahmen von Triloggen ihre jeweiligen Standpunkte zu einem bestimmten Legislativvorschlag äußern und akzeptieren, dass sich ihr Standpunkt somit weiterentwickeln könnte, nicht geeignet ist, die gegenseitige loyale Zusammenarbeit, die die Organe gemäß Art. 13 EUV ausüben müssen, zu untergraben (Randnr. 104). Schließlich hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Öffentlichkeit durchaus begreifen kann, dass im Einklang mit dem Grundsatz, dass „nichts vereinbart wird, bis alles vereinbart ist“, die in der vierten Spalte enthaltenen Informationen während der Triloggespräche geändert werden können, bis eine Einigung über den gesamten Text erzielt wird (Randnr. 102).