

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 \[Link\]](#).

Empfehlung darüber, wie die Europäische Kommission einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über die Qualität der während der COVID-19-Pandemie verteilten medizinischen Masken bearbeitet hat (Fall 790/2021/MIG)

Empfehlung

Fall 790/2021/MIG - Geöffnet am 30/04/2021 - Empfehlung vom 05/11/2021 -

Entscheidung vom 25/05/2022 - Betroffene Einrichtung Europäische Kommission (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) | Europäische Kommission (Empfehlung, die das Organ akzeptiert hat) |

Der Beschwerdeführer beantragte den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten über 1,5 Millionen medizinische Masken, die die Kommission in einem frühen Stadium der COVID-19-Pandemie erworben hatte und die den geforderten Qualitätsstandard nicht erfüllten. Die Kommission ermittelte insgesamt 134 Dokumente, und zwar dauerte es zehn Monate, um dem Beschwerdeführer eine endgültige Antwort zu geben, gewährte aber einen breiten Zugang der Öffentlichkeit. Der Beschwerdeführer beanstandete die Weigerung der Kommission, Zugang (zu Teilen von) 12 Dokumenten zu gewähren, insbesondere auf die Notwendigkeit, die geschäftlichen Interessen des betroffenen Herstellers zu schützen.

Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die fraglichen Informationen vernünftigerweise nicht als wirtschaftlich sensibel im Sinne der EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten angesehen werden können. Selbst wenn man akzeptieren sollte, dass sich die Kommission vernünftigerweise auf die Befreiung zum Schutz kommerzieller Interessen berufen könne, betreffe die streitige Information Produkte, die die EU mit Hilfe von Steuergeldern zum Schutz der öffentlichen Gesundheit während der schwerwiegendsten globalen Gesundheitskrise seit mehr als einem Jahrhundert gekauft habe. Angesichts der Probleme mit den gekauften Masken ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass ein starkes öffentliches Interesse daran besteht, zu wissen, welche Schritte unternommen wurden, um sicherzustellen, dass keine fehlerhaften Masken in Umlauf gebracht und verwendet werden.



Der Bürgerbeauftragte vertrat daher die Auffassung, dass die Verweigerung des öffentlichen Zugangs durch die Kommission in diesem Fall Missstände in der Verwaltungstätigkeit darstelle. Sie empfahl der Kommission, ihren Standpunkt zu überdenken, um den Zugang zu den streitigen Dokumenten erheblich, wenn nicht sogar vollständig, zu gewähren.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Satzung des Europäischen Bürgerbeauftragten [1]

Hintergrund der Beschwerde

1. Im Frühjahr 2020 kaufte die Europäische Kommission zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zehn Millionen medizinische Masken über das Soforthilfelinstrument [2]. Die medizinischen Masken sollten an Beschäftigte im Gesundheitswesen in den teilnehmenden 17 Mitgliedstaaten und im Vereinigten Königreich verteilt werden.

2. Nachdem die Kommission die erste Charge von 1,5 Millionen Masken an die teilnehmenden Länder versandt hatte, äußerten einige nationale Behörden Bedenken hinsichtlich der Qualität der Masken und erklärten, dass sie nicht den geforderten Standard erfüllten. Die Kommission setzte dann die Lieferung der Masken aus und erklärte, dass sie sich mit der Angelegenheit befasst habe. [3] Die Kommission erklärte ferner, dass sie beim Kauf der Masken alle Kontrollmaßnahmen befolgt habe und dass sie überprüft habe, dass sie verwendbar seien. Es stellte sich schließlich heraus, dass die Masken von schlechter Qualität waren und der Händler sich auf mildernde Maßnahmen einigte.

3. Im Juni 2020 forderte der Beschwerdeführer, ein Journalist, die Kommission auf, der Öffentlichkeit Zugang zu

„[a]ll E-Mails, einschließlich Anhängen, zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über den Versand von medizinischen Masken, die an 17 Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich zum Schutz der Beschäftigten im Gesundheitswesen gegen das Coronavirus geliefert wurden, im Rahmen des Soforthilfelinstruments.“

4. Die Kommission ermittelte 134 Dokumente. Sie gewährte uneingeschränkten Zugang zu drei Dokumenten, teilweisen Zugang zu 95 Dokumenten und verweigerte den Zugang zu 36 Dokumenten in ihrer Gesamtheit. Bei der Verweigerung des Zugangs stützte sich die Kommission auf eine Reihe von Ausnahmen, die in den EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehen sind, einschließlich der Notwendigkeit, kommerzielle Interessen zu schützen [5].

5. Im November 2020 forderte der Beschwerdeführer die Kommission auf, ihre Entscheidung zur Verweigerung des Zugangs zu überprüfen (indem sie einen „Bestätigungsantrag“ einlegte).

6. **Anschließend gewährte die** Kommission dem Beschwerdeführer einen breiteren Zugang. Allerdings müsse der Zugang zu (Teilen) einer Reihe von Dokumenten verweigert werden, um



das öffentliche Interesse in Bezug auf die öffentliche Sicherheit zu schützen [6] und um personenbezogene Daten zu schützen [7] . Die Kommission verweigerte ferner den Zugang zu drei Dokumenten in ihrer Gesamtheit und zu Teilen von neun Dokumenten, die auf der Notwendigkeit des Schutzes der geschäftlichen Interessen des betroffenen Herstellers beruhten. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass kein öffentliches Interesse bestehe, das die Notwendigkeit des Schutzes dieser geschäftlichen Interessen außer Kraft setzen könne.

7. Unzufrieden mit dem Ergebnis in Bezug auf diese zwölf Dokumente wandte sich der Beschwerdeführer im April 2021 an den Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

8. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung der Beschwerde ein, wonach die Kommission zu Unrecht den Zugang der Öffentlichkeit zu zwölf Dokumenten aufgrund der Notwendigkeit des Schutzes kommerzieller Interessen verweigert habe.

9. Im Laufe der Untersuchung untersuchte das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten die fraglichen Dokumente und hielt ein Treffen mit Vertretern der Kommission ab. Das Untersuchungsteam erstellte daraufhin einen Sitzungsbericht, den es mit dem Beschwerdeführer teilte, und erhielt anschließend die Bemerkungen des Beschwerdeführers zu diesem Bericht.

Vorgebrachte Argumente

In der Überprüfungsphase

10. Der Beschwerdeführer fragte, wie, wenn es der Fall sei, dass die Lieferung von Masken schlechter Qualität unbeabsichtigt und die mildernde Antwort angemessen gewesen sei, die Offenlegung der Dokumente die geschäftlichen Interessen des Herstellers beeinträchtigen würde.

11. Wenn dagegen eine schlechte Absicht bestand, brachte der Beschwerdeführer vor, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse daran bestehe, die Identität des Herstellers zu kennen, um ähnliche Vorkommnisse in Zukunft zu verhindern.

12. Der Beschwerdeführer vertrat ferner die Auffassung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse daran bestehe, zu wissen, warum die Masken ursprünglich den einschlägigen Standards entsprechen und welche Maßnahmen ergriffen wurden.

13. Die Kommission wies darauf hin, dass die drei nicht offengelegten Dokumente Informationen über einen identifizierten Hersteller enthalten, einschließlich Kontrolltests,



Qualitätskontrollberichten und anderen geschäftlich sensiblen Informationen. Die geschwärzten Teile der übrigen Dokumente enthalten auch Einzelheiten über die Konformität der Masken mit den einschlägigen Normen, die vom Hersteller vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen und die Geschäftsbeziehungen des Herstellers mit anderen Unternehmen.

14. Die Kommission war der Auffassung, dass die Offenlegung detaillierter Informationen über die Qualitätsprobleme, die die Masken oder die vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen betreffen, verwendet werden könnte, um das Ansehen des Herstellers zu beeinträchtigen. Dies würde die Marktposition des Herstellers beeinträchtigen und damit sein kommerzielles Interesse untergraben.

15. In Bezug auf ein mögliches überwiegendes öffentliches Interesse erklärte die Kommission, dass der Beschwerdeführer nicht genau dargetan habe, wie die Verbreitung der Dokumente zum Schutz des öffentlichen Interesses beitragen würde.

Vor dem Bürgerbeauftragten

16. Bei dem Treffen mit dem Untersuchungsteam erklärte die Kommission, dass die Dokumente auch Informationen über ihre Verhandlungen mit den beteiligten Unternehmen über die Minderungsmaßnahmen enthalten. Die Offenlegung dieser Informationen würde die Geschäftsbeziehungen dieser Unternehmen beeinträchtigen.

17. Die Kommission machte geltend, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bestehe. Sie wies darauf hin, dass die vertraglichen Vorschriften für den Kauf der Masken geeignet seien, das öffentliche Interesse bei Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen zu schützen.

18. In Bezug auf das allgemein hohe Maß an Transparenz, das die Kommission im Rahmen ihrer Impfstoffverhandlungen mit pharmazeutischen Unternehmen letztlich bietet, erklärte die Kommission, dass die beteiligten Unternehmen in diesem Fall der Offenlegung von Informationen nicht zugestimmt haben. Die Kommission fügte hinzu, dass sie keinen direkten Vertrag mit dem Hersteller der Masken habe und sie daher nicht zum Zugangsantrag des Beschwerdeführers konsultiert habe. Sie hatte den Händler allein konsultiert, der nicht geantwortet hatte.

19. In seiner Stellungnahme zum Sitzungsbericht brachte der Beschwerdeführer vor, die Kommission könne sich nicht auf die Notwendigkeit des Schutzes der geschäftlichen Interessen berufen, da weder der Händler noch der Hersteller der Masken gegen die Offenlegung Einspruch erhoben hätten.

20. Der Beschwerdeführer behauptete, es bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, *„zu verstehen, warum die defekten Masken ursprünglich genehmigt wurden und ob die Masken aufgrund von Fehlverhalten oder Unfall fehlerhaft waren“*.



Bewertung der Bürgerbeauftragten, die zu einer Empfehlung führt

21. Während die Kommission insgesamt zehn Monate für die Beantwortung des Zugangsantrags des Beschwerdeführers benötigte, erkennt der Bürgerbeauftragte an, dass der Antrag einen der geschäftigsten Teile der Kommission, nämlich die GD SANTE, betraf. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass der Antrag eine beträchtliche Anzahl von Dokumenten betraf und dass umfangreicher Zugang gewährt wurde. Zwölf der Dokumente sind hier streitig.

22. Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten hat die Dokumente geprüft. Sie enthalten unter anderem Informationen über die Qualitätskontrolle der Masken, über ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Normen, über die vom Hersteller vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen und über die Geschäftsbeziehungen des Herstellers mit anderen Unternehmen.

23. Die EU-Institutionen können sich nicht auf die Notwendigkeit des Schutzes geschäftlicher Interessen verlassen, nur weil Informationen sich auf ein Unternehmen und seine Geschäftsbeziehungen beziehen. Die in den Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit vorgesehene Ausnahme dient dem Schutz *vertraulicher* wirtschaftlicher Informationen, d. h. Informationen, die, wenn sie offengelegt werden, die berechtigten geschäftlichen Interessen des betreffenden Unternehmens beeinträchtigen würden, wie etwa Informationen über seine Geschäftsstrategie oder sein Fachwissen. [8] Bei der Inanspruchnahme dieser Ausnahme müssen die EU-Organe erläutern, wie die Offenlegung *konkret und tatsächlich* die legitimen geschäftlichen Interessen beeinträchtigen könnte. Darüber hinaus muss das Risiko, dass der vermutete Schaden eintreten würde, *vernünftigerweise vorhersehbar und nicht rein hypothetisch* sein [9] .

24. Im vorliegenden Fall argumentierte die Kommission, dass die Offenlegung der zurückgehaltenen Informationen die geschäftlichen Interessen des Herstellers beeinträchtigen würde, da sie dazu verwendet werden könnten, seinen Ruf zu schädigen und damit seine Marktstellung zu gefährden. Der Bürgerbeauftragte hält dies nicht für ausreichend, um festzustellen, ob ein legitimes und tatsächliches Risiko besteht, wie es die EU-Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und die damit verbundene Rechtsprechung erfordern.

25. Insbesondere ist der Öffentlichkeit bereits bekannt, dass es bei der ersten Charge von 1,5 Millionen Masken Qualitätsprobleme gegeben hat. [10] Während diese Informationen möglicherweise verwendet werden könnten, um den Ruf des betroffenen Herstellers zu schädigen, ist unklar, wie die geschwächten Informationen, insbesondere zu den spezifischen mildernden Maßnahmen, zu diesem Zweck verwendet werden könnten. Ein solches Risiko könnte eintreten, wenn keine mildernden Maßnahmen ergriffen wurden oder wenn die vom Hersteller vorgeschlagenen Maßnahmen als unangemessen oder unzureichend empfunden würden. Der Bürgerbeauftragte ist jedoch der Auffassung, dass die Öffentlichkeit, wenn Einzelheiten zu den Maßnahmen offengelegt würden, eine solche Meinung kaum vertreten



würde.

26. Darüber hinaus ist dem Bürgerbeauftragten nicht klar, dass ein Unternehmen, das fehlerhafte Produkte liefert, die berechtigte Behauptung hat, dass die andere Vertragspartei, im vorliegenden Fall die Kommission, dieses Geheimnis bewahren muss.

27. Der Bürgerbeauftragte stellt daher fest, dass die Kommission nicht gerechtfertigt war, den Zugang aufgrund der Notwendigkeit des Schutzes legitimer geschäftlicher Interessen zu verweigern.

28. Selbst wenn man einräumt, dass sich die Kommission vernünftigerweise auf die Befreiung zum Schutz kommerzieller Interessen berufen könnte, ist darauf hinzuweisen, dass diese Ausnahme durch ein öffentliches Interesse, das für wichtiger erachtet wird, außer Kraft gesetzt werden kann.

29. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass Unternehmen, die direkt oder indirekt Geschäfte mit der EU-Verwaltung tätigen, davon ausgehen sollten, dass bestimmte Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden. Dazu gehören ihre Identität und, wenn Probleme auftreten, Informationen über diese Probleme und die damit verbundenen Maßnahmen, um sie anzugehen.

30. Im vorliegenden Fall betreffen die streitigen Informationen Produkte, die die EU unter Verwendung von Steuergeldern zum Schutz der öffentlichen Gesundheit während der schwerwiegendsten globalen Gesundheitskrise seit mehr als einem Jahrhundert gekauft hat. Angesichts der Probleme mit den gekauften Masken ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass ein starkes öffentliches Interesse daran besteht, zu wissen, welche Schritte unternommen wurden, um sicherzustellen, dass keine fehlerhaften Masken in Umlauf gebracht und verwendet wurden.

31. Vor diesem Hintergrund stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Weigerung der Kommission, den vollen Zugang der Öffentlichkeit zu den zwölf streitigen Dokumenten zu gewähren, Missstände in der Verwaltung darstellte. Sie gibt daher unten eine entsprechende Empfehlung ab.

Empfehlung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde richtet der Bürgerbeauftragte folgende Empfehlung an die Kommission:

Die Kommission sollte ihre Entscheidung, den Zugang der Öffentlichkeit zu (Teilen) der zwölf streitigen Dokumente zu verweigern, auf der Grundlage der Notwendigkeit überprüfen, die geschäftlichen Interessen des Herstellers zu schützen, um dem Beschwerdeführer einen erheblichen, wenn nicht sogar vollständigen Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.



Die Kommission und der Beschwerdeführer werden über diese Empfehlung unterrichtet.
Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Satzung des Europäischen Bürgerbeauftragten übermittelt die Kommission bis zum 7. Februar 2022 eine ausführliche Stellungnahme.

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 5.11.2021

[1] Verfügbar unter:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Link]

[2] Informationen zum Soforthilfemittel finden Sie unter:

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en
[Link].

[3] Siehe Online-Pressebriefing der Kommission:

<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/l-190210> [Link].

[4] Gemäß 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].

[5] Gemäß Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001.

[6] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001.

[7] Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung 1049/2001.

[8] Vgl. z. B. Urteil des Gerichts vom 7. Februar 2018, *PTC Therapeutics International/EMA*, T-718/15:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199044&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>
[Link].

[9] Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 4. September 2018, *ClientEarth / Kommission*, C-57/16 P:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205322&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>
[Link], Randnr. 51.



[10] Siehe z. B. <https://euobserver.com/coronavirus/148374> [Link].