

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 über die Weigerung der Europäischen Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten betreffend ein Audit in Bezug pelagische und Thunfisch-Fischereien in Irland zu gewähren (Fall 757/2022/MIG)

Entscheidung

Fall 757/2022/MIG - Geöffnet am 06/05/2022 - Entscheidung vom 16/09/2022 - Betroffene Institution Europäische Kommission (Kein Missstand festgestellt) |

Der Fall betraf die Weigerung der Europäischen Kommission, dem Beschwerdeführer Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einem Audit durch die Kommission und einer Verwaltungsuntersuchung durch die irischen Behörden zu gewähren, die die Kommission veranlassten, den irischen Kontrollplan für das Wiegen von Fischereierzeugnissen zu widerrufen. Die Kommission argumentierte, dass die Folgemaßnahmen des Audits noch im Gange seien und dass die Offenlegung der Dokumente den Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten beeinträchtigen würde.

Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die irischen Behörden die Empfehlungen der Kommission noch nicht umgesetzt und somit die von der Kommission festgestellten Mängel noch nicht behoben haben. Dies bedeutet, dass die Folgemaßnahmen des Audits noch nicht abgeschlossen sind. Da die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland einleiten könnte, wenn diese Mängel nicht ausreichend behoben werden, hielt es die Bürgerbeauftragte für angemessen, dass sich die Kommission auf eine allgemeine Vermutung der Nichtoffenlegung stützt. Die Bürgerbeauftragte stellte ferner fest, dass die Argumente des Beschwerdeführers nicht den Schluss zulassen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung besteht.

Daher gelangte die Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass die Weigerung der Kommission, der Öffentlichkeit Zugang zu den fraglichen Dokumenten zu gewähren, gerechtfertigt war, und schloss ihre Untersuchung mit dem Befund ab, dass es keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit gegeben hat.



Hintergrund der Beschwerde

1. Die Europäische Union (EU) hat im Rahmen ihrer gemeinsamen Fischereipolitik [1] eine Reihe von Vorschriften für die nachhaltige Bewirtschaftung der europäischen Fischereiflotten und die Erhaltung der Fischbestände eingeführt.

2. Um die ordnungsgemäße Anwendung dieser Vorschriften zu gewährleisten, hat die EU ein Fischereikontrollsystem eingeführt. [2] Dieses System umfasst die Überwachung und Registrierung der Fänge von Fischen, die aus den Meeren und Ozeanen gewonnen werden. Zu diesem Zweck sieht das System beispielsweise das Wiegen von Fängen von Fischen *vor* ihrem Transport vom Hafen zu einer Anlage an Land vor. Abweichend davon kann das Wiegen *nach* dem Transport zulässig sein, wenn der betreffende Mitgliedstaat einen entsprechenden Kontrollplan verabschiedet, der dem Risiko einer falschen Erfassung des Gewichts des angelandeten Fisches angemessene Rechnung trägt. Dieser Plan muss von der Europäischen Kommission genehmigt werden.

3. Irland erstellte einen solchen Kontrollplan, der 2012 von der Kommission genehmigt wurde [3] Im Rahmen dieses Plans durfte Irland unter bestimmten Bedingungen zulassen, dass Fischereierzeugnisse nach dem Transport vom Anlandeort zu einer zugelassenen Anlandeeinrichtung gewogen werden.

4. Im März 2018 führte die Kommission eine Prüfung der Systeme durch, die die irischen Behörden eingerichtet hatten, um das Wiegen von Fisch und Thunfischfängen zu kontrollieren. Bei der Prüfung wurden mehrere Mängel festgestellt, und die Kommission forderte Irland auf, eine Verwaltungsuntersuchung zu diesem Thema durchzuführen. Die irischen Behörden führten eine Verwaltungsuntersuchung durch und legten der Kommission im Dezember 2019 ihren Abschlussbericht vor. Auf der Grundlage ihrer Bewertung der vorgelegten Daten kam die Kommission zu dem Schluss, dass Irland die Mehrzahl der festgestellten Mängel nicht behoben hat. Als sofortige Maßnahme widerrief die Kommission ihre Genehmigung des irischen Kontrollplans im April 2021. [4]

5. Im Mai 2021 forderte der Beschwerdeführer, eine Organisation, die irische Fischer vertritt, die Kommission auf, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die ihre Prüfung und die von den irischen Behörden durchgeführte Verwaltungsuntersuchung betreffen. Als von der Aufhebung des irischen Kontrollplans beschwerende Parteien hätten ihre Mitglieder dringend auf die in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen zugreifen müssen, um die Grundlage dieser Entscheidung zu verstehen und ihr Recht auf Zugang zum Gericht ausüben zu können.

6. Die Kommission ermittelte 21 Dokumente und weigerte sich, Zugang zu gewähren, und argumentierte, dass die Dokumente unter eine allgemeine Vermutung der Nichtzugänglichkeit fallen, die auf der Notwendigkeit beruht, den Zweck von Inspektionen, Untersuchungen und Audits zu schützen [6] .



7. Im Juli 2021 forderte der Beschwerdeführer die Kommission auf, ihren Beschluss zur Verweigerung des Zugangs zu überprüfen (mit einem „Bestätigungsantrag“). Sie argumentierte, dass die Kommission die angeforderten Dokumente offenlegen sollte, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei ihrer Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

8. Im Oktober 2021 erließ die Kommission einen Zweitbeschluss, in dem sie ihre Weigerung, der Öffentlichkeit Zugang zu gewähren, aufrechterhalten sollte.

9. Unzufrieden mit der endgültigen Entscheidung der Kommission wandte sich der Beschwerdeführer im April 2022 an den Bürgerbeauftragten.

10. Der Beschwerdeführer hat auch ähnliche Anträge auf Zugang zu den streitigen Dokumenten an zwei irische Behörden gerichtet, die ihre Offenlegung abgelehnt haben.

Die Untersuchung

11. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung über die Weigerung der Kommission ein, der Öffentlichkeit Zugang zu den vom Beschwerdeführer angeforderten Dokumenten zu gewähren.

12. Im Laufe der Untersuchung überprüfte das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten die 21 streitigen Dokumente sowie den Austausch des Beschwerdeführers mit den irischen Behörden hinsichtlich der von ihm auf nationaler Ebene gestellten Zugangsanträge. Darüber hinaus traf sich das Untersuchungsteam mit Vertretern der Kommission, um weitere Informationen darüber zu erhalten, wie es mit dem Zugangsantrag des Beschwerdeführers umgegangen war, und über den Stand der Folgemaßnahmen zur Prüfung der Kommission und der Verwaltungsuntersuchung durch die irischen Behörden. [7] Der Bürgerbeauftragte teilte dem Beschwerdeführer dann eine Kopie des Sitzungsberichts und erhielt anschließend die Bemerkungen des Beschwerdeführers zu dem Bericht.

Vorgebrachte Argumente

13. In ihrer Zweitentscheidung machte **die Kommission** geltend, dass davon ausgegangen werden könne, dass die Offenlegung der Dokumente den Zweck ihrer Prüfung beeinträchtigen würde. Insbesondere die Folgemaßnahmen zur Prüfung waren noch im Gange. Als solche würde sich die Offenlegung der Dokumente negativ auf den Dialog mit den irischen Behörden auswirken. Dies würde die Bereitschaft der betroffenen nationalen Behörden verringern, sich konstruktiv an den laufenden Untersuchungen zu beteiligen und den bilateralen Charakter des Dialogs zu verändern. Dadurch würden die irischen Behörden ihre rechtmäßige Erwartung einer loyalen Zusammenarbeit seitens der Kommission berauben und die zuständigen Kommissionsdienststellen der absehbaren Gefahr aussetzen, unter Druck von außen zu geraten.



14. Angesichts dieser allgemeinen Vermutung der Nichtzugänglichkeit war die Kommission auch der Auffassung, dass sie nicht prüfen müsse, ob ein teilweiser Zugang gewährt werden könne.

15. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass die vom Beschwerdeführer genannten Interessen entweder privater oder zu allgemeiner Natur seien. Die Kommission kam daher zu dem Schluss, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht.

16. **Der Beschwerdeführer** machte geltend, dass das Ziel der Prüfung der Kommission erreicht worden sei, da der Prüfbericht der Kommission abgeschlossen und die Entscheidung zur Aufhebung des irischen Kontrollplans getroffen worden sei, und dass der Schutz des Prüfverfahrens nicht mehr erforderlich sei. Der Beschwerdeführer war daher der Auffassung, dass die Kommission zumindest Zugang zu Teilen der Dokumente hätte gewähren müssen, wobei die Teile, die für eine noch zu treffende Entscheidung relevant sind, redigiert werden sollten.

17. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, dass das Vorbringen der Kommission, dass sie die Beziehungen zu dem betreffenden Mitgliedstaat wahren müsse, nicht damit vereinbar sei, dass sie die irischen Behörden nicht konsultiert habe, bevor sie über ihren Zugangsantrag entschieden habe.

18. Schließlich wies der Beschwerdeführer erneut darauf hin, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung bestehe.

19. Während des Treffens mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten stellte **die Kommission** klar, dass sie die irischen Behörden nicht konsultiert habe, da sie der Auffassung war, dass eine allgemeine Vermutung der Geheimhaltung für alle in Rede stehenden Dokumente gelte.

20. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass die Mehrzahl der bei der Prüfung festgestellten Mängel noch nicht behoben worden sei und dass die Folgemaßnahmen noch nicht abgeschlossen seien. So müssen die irischen Behörden beispielsweise noch einen überarbeiteten Kontrollplan vorlegen, den sie bis Ende des Jahres erhalten werden. Darüber hinaus erläuterte die Kommission, dass die Folgemaßnahmen mit anderen laufenden Angelegenheiten, wie z. B. Fragen des früheren Quotenverbrauchs, verknüpft sind.

21. Die Kommission wies darauf hin, dass es für den Fall, dass die irischen Behörden die von ihr abgegebenen Empfehlungen nicht zufrieden stellend umgesetzt und damit die im Rahmen der Prüfung festgestellten Mängel behoben haben, erforderlich werden könnte, ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland einzuleiten.

22. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass die geltenden Vorschriften über das Fischereikontrollsystem der EU Vertraulichkeit erfordern. [8]



Bewertung des Bürgerbeauftragten

23. Die Unionsgerichte haben anerkannt, dass die EU-Organe Anträge auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten auf der Grundlage einer „allgemeinen Vermutung“ der Geheimhaltung für bestimmte Kategorien von Dokumenten verweigern können. [9] Das bedeutet, dass das betreffende Organ die betreffenden Dokumente nicht einzeln prüfen muss, d. h., es muss nicht beurteilen, wie die Verbreitung der Dokumente das geschützte Interesse konkret und individuell beeinträchtigen würde. Vielmehr kann das Organ davon ausgehen, dass, da die fraglichen Dokumente zu einer bestimmten Kategorie gehören, die Offenlegung eines von ihnen das geschützte Interesse beeinträchtigen würde.

24. Eine dieser Kategorien umfasst Dokumente, die sich auf Vertragsverletzungsverfahren in der „Vorprozessphase“ beziehen. [10]

25. Die Kommission ist für die Überwachung der wirksamen Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten zuständig. [11] Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat einer Verpflichtung aus den EU-Verträgen nicht nachkommt, kann die Kommission Maßnahmen (Verstoßverfahren) ergreifen, um die „Verletzung“ zu beenden. Um ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden, hat die Kommission nach Möglichkeit das „EU-Pilotverfahren“ eingeführt, ein Mechanismus, mit dem Probleme im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung des EU-Rechts frühzeitig gelöst werden können (im Vorverfahren).

26. Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass die Kommission, wenn sie während ihrer Konsultationen mit dem Mitgliedstaat einen Antrag auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten erhält, sich auf eine allgemeine Vermutung der Nichtverbreitung berufen kann, auch wenn sie später beschließt, kein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten (z. B. weil die Mitgliedstaaten während der Vorprozessphase die relevanten Mängel ausreichend beheben).

27. Die Kommission argumentierte in diesem Fall, dass, falls Irland die bei der von ihr durchgeführten Prüfung festgestellten Mängel nicht behebt, die Notwendigkeit, förmliche Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, auftreten kann. Die Kommission hat auch glaubhaft erklärt, dass die irischen Behörden die Empfehlungen, die sie in diesem Zusammenhang ausgesprochen haben, noch umsetzen und dass die Ausarbeitung eines überarbeiteten Kontrollplans nur ein Aspekt dieses Prozesses ist. Darüber hinaus erläuterte die Kommission, dass das Prüfverfahren mit anderen laufenden Angelegenheiten verknüpft sei.

28. Der Bürgerbeauftragte stellt daher fest, dass die Folgemaßnahmen zur Prüfung der Kommission noch nicht abgeschlossen sind und dass noch keine endgültige Entscheidung darüber getroffen wurde, ob die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland einleiten wird.

29. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass die Vorschriften für das Kontrollsystem zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik Vertraulichkeit seitens der Kommission erfordern.



30. Der Bürgerbeauftragte ist daher der Auffassung, dass es für die Kommission vernünftig war, sich auf eine allgemeine Vermutung der Nichtoffenlegung zu berufen, da die Freigabe der in Rede stehenden Dokumente zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Bemühungen um den Abschluss der Folgeprüfung sowie mögliche Vertragsverletzungsverfahren untergraben könnte. Es ist zwar verständlich, dass man glauben konnte, dass die Untersuchung so beendet war, dass die Kommission eine Entscheidung erlassen hatte, mit der sie ihre Genehmigung des irischen Kontrollplans widerrufen hatte (siehe Ziffer 4 oben), doch hat die Untersuchung gezeigt, dass diese Angelegenheit nicht von den laufenden Folgemaßnahmen isoliert werden kann. Nach derzeitigem Stand kann sich die Kommission daher auf eine allgemeine Vermutung der Geheimhaltung stützen.

31. Antragsteller, die Zugang zu Dokumenten beantragen, können die Vermutung der Geheimhaltung widerlegen, indem sie beispielsweise feststellen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung besteht. [13]

32. Der Beschwerdeführer, eine Organisation, die irische Fischer vertritt, erklärte, dass ihre Mitglieder von der Entscheidung der Kommission betroffen seien, den irischen Kontrollplan aufzuheben. Sie machte geltend, sie benötige die im Prüfbericht enthaltenen Informationen, um die Grundlage dieser Entscheidung zu verstehen und ihren Mitgliedern die Ausübung ihres Rechts auf Zugang zum Gericht zu ermöglichen. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, dass die Kommission die angeforderten Dokumente offenlegen sollte, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei ihrer Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

33. Obwohl der Bürgerbeauftragte versteht, dass der Beschwerdeführer eine gerichtliche Klage gut vorbereiten möchte, stellt dies nach der Rechtsprechung eindeutig ein privates (und nicht ein öffentliches) Interesse dar. Ein privates Interesse ist jedoch nicht geeignet, das öffentliche Interesse am Schutz der Untersuchung der Kommission, die zu Vertragsverletzungsverfahren führen kann, außer Acht zu lassen. Die EU-Gerichte haben außerdem klargestellt, dass allgemeine Transparenzerwägungen nicht ausreichen, um ein überwiegendes öffentliches Interesse zu begründen. [14]

34. Die Weigerung der Kommission, Zugang zu den in Rede stehenden Dokumenten zu gewähren, hinderte den Beschwerdeführer jedenfalls nicht daran, Klage zu erheben. Informationen über die von der Kommission festgestellten Mängel, die zum Widerruf des Kontrollplans geführt haben, zum Beispiel, dass es Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Wiegen von angelandeten Fischen gegeben hat, sind bereits öffentlich zugänglich [15].

35. Darüber hinaus stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die irischen Behörden in ihrem Schriftwechsel mit dem Beschwerdeführer geltend gemacht haben, dass die Offenlegung der fraglichen Dokumente zu einer Ausnutzung potenzieller Schwächen des irischen Kontrollsystems führen und ihre laufenden Konsultationen mit der Kommission gefährden könnte.

36. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass die EU-Organe, wenn ein Dokument von



einem Dritten (wie einem Mitgliedstaat) stammt, nicht verpflichtet sind, den Verfasser zu konsultieren, wenn klar ist, dass das Dokument nicht offengelegt werden kann. [16]

37. Der Bürgerbeauftragte ist daher der Auffassung, dass die Kommission gerechtfertigt war, den Zugang zu den streitigen Dokumenten zu verweigern.

Schlußfolgerung

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

Es gab keinen Missstand in der Verwaltung der Europäischen Kommission bei der Verweigerung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den angeforderten Dokumenten.

Der Bürgerbeauftragte fordert die Kommission jedoch auf, zu prüfen, ob sie die beiden Berichte veröffentlichen kann, sobald die Folgemaßnahmen zu ihrer Prüfung abgeschlossen sind.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 16.9.2022

[1] Weitere Informationen finden Sie unter:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development> [Link].

[2] Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1224> [Link].

[3] Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0474> [Link].

[4] Durchführungsbeschluss der Kommission zur Aufhebung der Genehmigung des irischen Kontrollplans für das Wiegen von Fischereierzeugnissen gemäß Artikel 61 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates (C(2021) 2423):

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=izZtPGYimLE%3D&portalid=0&resourceView=1> [Link]; Weitere Informationen finden Sie unter:

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=VkjVEF46H4w%3D&portalid=0&resourceView=1> [Link].



[5] Gemäß der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zum Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission

Dokumente:

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

[6] Gemäß Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001.

[7] Der Sitzungsbericht ist abrufbar unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/doc/inspection-report/159757> [Link].

[8] Artikel 101 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates (zitiert oben).

[9] Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 14. November 2013, *LPN und Finnland/Kommission*, Rechtssachen C-514/11 P und C-605/11 P, Rn. 55, 65-68:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0514&qid=1661257928667> [Link].

[10] Ibid, Randnr. 65.

[11] Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

[12] Urteil vom 11. Mai 2017, *Schweden und Spirlea/Kommission*, C-562/14 P, Rn. 45:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0562&qid=1661257976036> [Link].

[13] *Urteile LPN und Finnland/Kommission* (zitiert in Randnr. 66).

[14] Urteil des Gerichtshofs vom 2. Oktober 2014, *Strack/Kommission*, C-127/13 P, Rn. 128 – 131:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0127&qid=1661328163711> [Link].

[15] Vgl. z. B. Durchführungsbeschluss der Kommission, Randnrn. 2 bis 4:

„(2) Im Jahr 2018 führte die Kommission in Irland eine Prüfung durch, die darauf abzielte, die Umsetzung des Kontrollplans zu überwachen. Bei den Feststellungen dieser Prüfung wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt, die später auch durch die von der zuständigen irischen Behörde durchgeführte Verwaltungsuntersuchung bestätigt wurden, die ergab, dass Irland es versäumt hat, die wirksame Durchführung des Kontrollplans gemäß den Verpflichtungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 sicherzustellen.



(3) Insbesondere verfügten die Wirtschaftsbeteiligten nicht über ein „zwecktaugliches Wiegesystem“ gemäß Nummer 5 des Kontrollplans und die festgestellte Manipulation von Wägesystemen. Obwohl Irland sich dieser Mängel bewusst war, hat Irland keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, um eine solche Nichteinhaltung zu beheben, insbesondere indem Irland die in Nummer 8 des Kontrollplans vorgesehene Genehmigung zum Wiegen nach dem Transport entzog. Folglich minimiert der Kontrollplan das Risiko einer systematischen Manipulation des Wiegens pelagischer Fänge in Irland und der Untererklärung der Fänge durch die Marktteilnehmer nicht.

(4) Daher konnte Irland keine wirksame Kontrolle der angelandeten Fänge garantieren und das Risiko der Nichteinhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik minimieren. Das Versäumnis, eine angemessene Abwägung sicherzustellen, gefährdet auch die Richtigkeit der gemeldeten Daten, die für Kontrollzwecke und die Überwachung der Übernahme der Fangquoten von wesentlicher Bedeutung sind.“

[16] Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung 1049/2001.