

## Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 1304/2003/(ADB)PB gegen die Europäische Kommission

Entscheidung

Fall 1304/2003/(ADB)PB - **Geöffnet am 05/09/2003** - **Entscheidung vom 03/06/2004**

Straßburg, den 3. Juni 2004

Sehr geehrte Frau B.,

Am 16. Juli 2003 richteten Sie im Namen von Animals' Angels eine Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten wegen der Weigerung der Europäischen Kommission, Ihnen uneingeschränkter Zugang zu einem Bericht der Kommission über eine vom 25. bis 29. November 2002 nach Rumänien durchgeführte Dienstreise zu gewähren.

Am 6. September 2003 leitete ich die Beschwerde an den Präsidenten der Europäischen Kommission weiter. Die Kommission sandte ihre Stellungnahme am 12. November 2003. Ich leitete diese an Sie weiter, mit der Bitte um Anmerkungen, die Sie am 15. Dezember 2003 einreichen.

Mit diesem Schreiben möchte ich Ihnen nunmehr die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung mitteilen.

### **DIE BESCHWERDE**

*Die Beschwerdeführerin*

Die Beschwerde wurde von der Gründerin von Animals' Angels eingereicht, einer eingetragenen deutschen Tierschutzorganisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Behandlung von Tieren bei Tiertransporten zu verbessern und zu überwachen (1).

*Hintergrund*

Der Hintergrund des Falls stellt sich laut Beschwerdeführerin zusammengefasst folgendermaßen dar:

In den zwei Jahren vor der Beschwerde informierte Animals' Angels die Europäische Kommission regelmäßig über Missstände beim Transport lebender Schlachtpferde von Rumänien nach Italien, wie etwa über Vernachlässigung von Pferden in rumänischen Warteställen, grobe Misshandlung, Missachtung der EU-Tierschutztransportrichtlinie und Fälschung von Gesundheitsbescheinigungen. Als besonders schwerwiegend wurde auch



mitgeteilt, dass Pferde in die EU eingeführt wurden, die serologisch positiv auf infektiöse Anämie reagierten, obwohl in den mitgeführten Gesundheitsbescheinigungen bestätigt war, dass die Ergebnisse negativ gewesen seien.

Die Europäische Kommission veranlasste vom 25. bis 29. November 2002 eine tierärztliche Dienstreise nach Rumänien, an der sechs Überwachungsbeamte des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes der Kommission und ein Sachverständiger eines EU-Mitgliedstaats teilnahmen. Es besteht aus Sicht von Animals' Angels kein Zweifel, dass die Kommission die Missstände untersuchte, zu denen ihr Animals' Angels Informationen übermittelt hatte.

#### *Die Streitfrage*

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2002 ersuchte die Beschwerdeführerin den Direktor des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes der Kommission um Einsichtnahme in den Kommissionsbericht über die Dienstreise vom 25.-29. November 2002 nach Rumänien (den „Dienstreisebericht“). Die Beschwerdeführerin stellte in ihrem Schreiben fest, dass sie sehr an den Ergebnissen des Berichts interessiert ist, insbesondere da die Arbeit für Animals' Angels in Rumänien zu gefährlich geworden sei.

Am 27. Februar 2003 erhielt die Beschwerdeführerin die Antwort des Generalsekretärs für Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission Robert J. Coleman. Im Schreiben wurde ihr mitgeteilt, dass ihr Schreiben vom 9. Dezember 2002 als Antrag auf Zugang zu Dokumenten nach Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission registriert wurde (2) . Der Generalsekretär bat um Entschuldigung für die Überschreitung der in der Verordnung festgelegten 15-tägigen Frist (3) .

Herr Coleman teilte der Beschwerdeführerin mit, dass ihr kein Zugang zum Dienstreisebericht gewährt werden könne, da dieser Bericht der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung 1049/2001 unterliege. Darin heißt es, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern sollten, wenn dessen Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würde. Er erklärte, dass der Kontrollbesuch (des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes) in Rumänien in erster Linie dazu diene, die Fortschritte des Landes bei der Angleichung an den Acquis und bei dessen Umsetzung zu überprüfen, und dass die Ergebnisse des Besuchs im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien in den Verhandlungsstandpunkt der Gemeinschaft eingehen.

Herr Coleman unterrichtete die Beschwerdeführerin darüber, dass sie einen Zweit Antrag an den Generalsekretär der Kommission stellen kann, um die Entscheidung über die Ablehnung des Zugangs erneut überprüfen zu lassen. Die Beschwerdeführerin stellte am 14. März 2003 einen Zweit Antrag mit folgenden Bemerkungen:

Animals' Angels habe das Recht auf Zugang zum Dienstreisebericht, da die erfolgreiche Durchführung der Dienstreise durch die Kommission zum Teil durch Informationen seitens Animals' Angels ermöglicht wurde.



Bis zum März 2001 seien Berichte des Lebensmittel- und Veterinäramts der Kommission regelmäßig im Internet veröffentlicht worden. Daher könne nicht nachvollzogen werden, warum Rumäniens Status als Bewerberland die Ursache dafür sein sollte, dass diese Art von Dienstreiseberichten, um die es hier geht, vertraulich behandelt werden. Genau genommen verstärkte der Status eines Landes, das sich um die EU-Mitgliedschaft bemüht, das Interesse der Öffentlichkeit an den Zuständen in diesem Land.

Man könnte den Eindruck gewinnen, dass die Kommission den Dienstreisebericht vertraulich behandelt, um die Missstände, über die sie durch diese Dienstreise zweifellos Kenntnis erlangt hat, geheim zu halten.

Tatsächlich seien Berichte über Missstände auch weiterhin veröffentlicht worden, wie beispielsweise der Bericht über die katastrophalen hygienischen Zustände auf dem zentralen Fleischmarkt in Athen aus dem Jahre 2002. Außerdem hätten Berichte über andere Drittländer offenbar nicht der Geheimhaltung unterliegen, wie sie Bewerberländern gewährt wird. Ein Beispiel dafür sei der Bericht des Lebensmittel- und Veterinäramtes der Kommission über die Fischzucht in Kenia.

Die Weigerung, Animals' Angels Zugang zum Dienstreisebericht zu gewähren, widerspreche ganz offenbar dem Grundsatz, dass Bewerberländer gegenüber derzeitigen EU-Mitgliedstaaten nicht bevorzugt behandelt werden dürfen.

Am 14. Mai 2003 antwortete der Generalsekretär der Kommission auf den Zweitantrag der Beschwerdeführerin zusammengefasst wie folgt:

In Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung 1049/2001 (4) gewähre die Kommission der Beschwerdeführerin Zugang zu Teilen des Dienstreiseberichts. Die in diesen Teilen enthaltenen wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen seien jedoch zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen und des Zwecks von Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten geschwärzt worden. Diese Ausnahmeregelungen seien in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung 1049/2001 festgelegt.

Der fragliche Dienstreisebericht sei vom Lebensmittel- und Veterinäramt der Kommission im Rahmen einer größeren Inspektion bezüglich Rumäniens Bewerbung um die EU-Mitgliedschaft erstellt worden. Diese Inspektion habe dazu gedient, die Fortschritte Rumäniens bei der Umsetzung des EU-Acquis und der Umsetzung der während der Beitrittsverhandlungen vereinbarten Abkommen zu überprüfen. Zusätzlich zu den mit dem *Acquis* verbundenen Fragen seien die Ausstellung von Bescheinigungen und die Ausfuhr von lebenden Schlachtpferden überprüft worden.

Die Ergebnisse des angeforderten Dienstreiseberichts seien eng mit der Entwicklung des Verhandlungsstandpunkts der Kommission verbunden und würden bei den Verhandlungen über die Bedingungen für den Beitritt Rumäniens zur EU verwendet. Die Freigabe des Dienstreiseberichts könne daher dem öffentlichen Interesse im Hinblick auf die internationalen



Beziehungen sowie hinsichtlich des Zwecks der Inspektionen und Untersuchungen schaden.

Zu dem Argument, dass Animals' Angels ein Recht darauf habe, Zugang zum Dienstreisebericht zu erhalten, da der Erfolg der Dienstreise zum Teil den von Animals' Angels gelieferten Informationen zu verdanken ist, sei anzumerken, dass ein derartiges Zugangsrecht nicht automatisch gewährt wird. Selbst bei offiziellen Beschwerden werde der Beschwerdeführer normalerweise nur über den Standpunkt der Kommission und die ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis gesetzt.

Bezüglich des Eindrucks, dass die Kommission den Dienstreisebericht vertraulich behandelt, um Missstände geheim zu halten, sei zu sagen, dass dies von der Kommission nicht beabsichtigt ist. Im Gegenteil, da die Kommission alle Informationen über Missstände in den Bewerberländern rückhaltlos untersuchen und derartige Informationen in den Verhandlungen verwenden möchte, habe sie das Lebensmittel- und Veterinäramt gebeten, die fragliche Dienstreise durchzuführen.

Was andere veröffentlichte Dienstreiseberichte anbetreffe, so müsse klar zwischen Inspektionen in bestehenden Mitgliedstaaten und in Bewerberländern unterschieden werden. Die Mitgliedstaaten seien bereits an die EU-Rechtsvorschriften gebunden, was bei Bewerberländern nicht der Fall ist. Die Bewerberländer seien daher nicht verpflichtet, Inspektionen des Lebensmittel- und Veterinäramtes zuzustimmen. Diese Inspektionen würden daher unter der Maßgabe durchgeführt, dass der Inspektionsbericht nicht veröffentlicht wird.

Was andere Drittländer anbetreffe, so würden bei der Durchführung der Inspektionen im Hinblick auf genehmigte Ausfuhren in die EU keine Unterschiede zwischen Bewerberländern und anderen Drittländern gemacht. Alle Inspektionsberichte würden veröffentlicht.

In der Anlage des Schreibens des Generalsekretärs befanden sich die Teile des Dienstreiseberichts, zu denen der Beschwerdeführerin Zugang gewährt wurde. Dazu gehörten das Deckblatt, das Inhaltsverzeichnis, eine Liste der im Bericht verwendeten Abkürzungen und die Zusammenfassung des Berichts, in der fünfzehn Textstellen geschwärzt waren. Der Text enthielt nachgewiesene Missstände, wie z.B. „Probleme bezüglich der Fälschung von Exportbescheinigungen und andauernde Missstände im Zusammenhang mit der Ausstellung von Bescheinigungen“.

In ihrer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten erklärte die Beschwerdeführerin, dass sie das Argument der Kommission nicht akzeptieren könne, dass sich der Dienstreisebericht auf die Beitrittsverhandlungen beziehe. Aus den Teilen des Dienstreiseberichts, die ihr zugänglich gemacht wurden, schloss die Beschwerdeführerin, dass das Hauptziel der Dienstreise in Wirklichkeit darin bestand, die Bedingungen für die Ausfuhren von Tieren und Lebensmitteln tierischer Herkunft in die EU vor Ort zu begutachten. Die Dienstreise habe sich daher nicht von zahlreichen früheren Inspektionen unterschieden, deren Berichte stets veröffentlicht worden seien. Die Beschwerdeführerin gab an, dass sie nur an Informationen über die Bedingungen der Ausfuhr von Pferden in die EU interessiert sei, deren Genehmigung unabhängig von den Beitrittsverhandlungen war und ist. Die Beschwerdeführerin befürchtete, dass sich die



Kommission ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung aller Inspektionsberichte des Lebensmittel- und Veterinärarnes dadurch entziehen könnte, dass sie diese Berichte zu Bewerberländern „zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen“ zurückhält.

Bezug nehmend auf die in ihren beiden Zugangsanträgen vorgebrachten Argumente machte die Beschwerdeführerin geltend, dass die Gründe der Kommission für die Verweigerung des vollständigen Zugangs unangemessen seien und forderte daher Zugang zum vollständigen Dienstreisebericht.

## **DIE UNTERSUCHUNG**

### **Die Stellungnahme der Kommission**

In ihrer Stellungnahme gab die Kommission die folgenden Kommentare ab:

#### *1. Die Beschwerde*

Die Beschwerdeführerin habe um Einsichtnahme in den Bericht über eine Dienstreise des Lebensmittel- und Veterinärarnes vom 25. bis 29. November 2002 nach Rumänien gebeten. Sie habe Zugang zu den Teilen dieses Berichts erhalten, die Inspektionen in einem Drittland in Bezug auf Ausfuhren betrafen. Die Teile des Berichts, die nicht offen gelegt wurden, betreffen die erreichten Fortschritte Rumäniens, was die Erfüllung künftiger Verpflichtungen nach einem Beitritt zur Europäischen Union angeht. Die Verbreitung dieser Teile des Berichts würde die Beziehungen der Kommission zu den rumänischen Behörden beeinträchtigen und somit den Erfolg weiterer Kontrollbesuche gefährden.

Die Beschwerdeführerin stelle dieses Argument in Frage und fordere Einsicht in den gesamten Bericht. Ihrer Auffassung nach habe der Zweck der Dienstreise darin bestanden, die Bedingungen für die genehmigten Ausfuhren lebender Pferde zu überprüfen, die nicht im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen stünden. Sie sehe keinen Grund dafür, ihr Teile des Berichts vorzuenthalten, da Berichte über frühere Dienstreisen veröffentlicht worden seien.

#### *2. Hintergrund*

Das Lebensmittel- und Veterinärarnet könne in Bewerberländern zwei Arten von Inspektionen durchführen:

(1) Inspektionsbesuche in Drittländern in Bezug auf Ausfuhren, um sich zu vergewissern, dass das Ausfuhrland die in den EU-Vorschriften vorgesehenen Anforderungen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit erfüllt. Diese Inspektionen würden in Drittländern durchgeführt, die in die EU ausführen oder ausführen möchten. Die Berichte solcher Inspektionsbesuche würden routinemäßig im Internet veröffentlicht, falls nicht in bilateralen Veterinärabkommen etwas anderes vorgesehen ist.

(2) Kontrollbesuche im Zusammenhang mit der Erweiterung. Diese Kontrollbesuche würden im Rahmen der Beitrittsverhandlungen durchgeführt und dienen der Überprüfung der Fortschritte der Bewerberländer bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an EU-Standards. Die Ergebnisse dieser Kontrollbesuche würden in den Verhandlungsstandpunkt der Kommission eingehen. Die Bewerberländer seien nicht verpflichtet, diese Kontrollbesuche zu akzeptieren.



Sie würden im Einvernehmen mit den Bewerberländern mit der Maßgabe durchgeführt, dass der entsprechende Bericht nicht veröffentlicht wird. Das Hauptziel des Kontrollbesuchs in Rumänien vom 25. bis 29. November 2002 habe darin bestanden, die Fortschritte bei der Angleichung an die Gemeinschaftsvorschriften und deren Umsetzung in Vorbereitung des Beitritts Rumäniens zu überprüfen.

Die Kommission habe jedoch im Vorfeld dieser Inspektion sowohl von den italienischen Behörden als auch von Animals' Angels Beschwerden über die Ausstellung von Bescheinigungen und die Ausfuhr lebender Pferde aus Rumänien nach Italien erhalten. Das Lebensmittel- und Veterinäramt habe deshalb beschlossen, diese ausfuhrbezogenen Fragen ebenfalls zum Gegenstand der Dienstreise zu machen.

### *3. Gründe für die Verweigerung des uneingeschränkten Zugangs*

Die Beschwerdeführerin habe eine redigierte Fassung des Kontrollberichts erhalten, in der die drei Abschnitte, die sich auf die Ausfuhrfrage bezogen (5.6.11, 5.6.12 und 7.1.1) offen gelegt wurden. Der Zugang zu den anderen Teilen des Berichts sei mit der Begründung verweigert worden, dass ihre Verbreitung die Beziehungen der Kommission mit Rumänien beeinträchtigen würde.

Die Bewerberländer seien bis zum Zeitpunkt ihres Beitritts rechtlich nicht verpflichtet, die EU-Vorschriften einzuhalten (außer bei den genehmigten Ausfuhren) und sie seien auch nicht verpflichtet, die vom Lebensmittel- und Veterinäramt im Zusammenhang mit der Erweiterung durchgeführten Kontrollbesuche zu akzeptieren. Diese Kontrollbesuche würden auf freiwilliger Basis mit der Maßgabe durchgeführt, dass der entsprechende Bericht nicht veröffentlicht wird. Sie seien ein wichtiger Bestandteil des Verhandlungsprozesses. Die Verbreitung der Ergebnisse zu den Fortschritten Rumäniens bei der Erreichung des EU-Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Tierschutz würde die Beitrittsverhandlungen stören und die Beziehungen der Kommission mit den rumänischen Behörden ernsthaft beeinträchtigen. Sie würde deren Bereitschaft gefährden, solche Inspektionen zu akzeptieren und mit der Kommission zusammen zu arbeiten. Nach Auffassung der Kommission gelte deshalb die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung 1049/2001 vorgesehene Ausnahme.

Außerdem bestehe die Gefahr, dass die Verbreitung kontraproduktiv wäre, da sie künftige Kontrollbesuche des Lebensmittel- und Veterinäramtes zur Überprüfung der Fortschritte bei der Einhaltung von EU-Standards während der Vorbereitung des Beitritts behindern würde. Wollte man den höchstmöglichen Nutzen aus solchen Besuchen ziehen, so sei es für ihren Erfolg wichtig, dass sich die rumänischen Behörden (und die zuständigen Behörden in anderen Bewerberländern) darauf verlassen können, dass die Kommission ihre Verpflichtungen einhält.

### *4. Antwort auf die Argumente der Beschwerdeführerin*

In ihrer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten habe die Beschwerdeführerin bekräftigt, dass sie nur an den Ergebnissen hinsichtlich der schon von der Europäischen Kommission genehmigten Ausfuhren lebender Pferde interessiert ist. Diese Teile des Berichts seien ihr in der vom Generalsekretär am 14. Mai 2003 übersandten redigierten Fassung zugänglich gemacht worden. Der Rest des Berichts betreffe Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Erweiterung, die der Hauptgegenstand des Kontrollbesuchs waren. Wie oben erklärt, könnten diese Ergebnisse nicht zugänglich gemacht werden.



Die Kommission sei deshalb der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin die von ihr erbetenen Informationen durch die teilweise Offenlegung des Berichts über die Dienstreise erhalten hat.

### **Die Anmerkungen der Beschwerdeführerin**

In ihren Anmerkungen traf die Beschwerdeführerin zusammengefasst folgende weitere Aussagen:

1. Animals' Angels sei bereit, vertrauliche Behandlung des Dienstreiseberichts zuzusichern, falls dies die Bedingung der Kommission sei, um ihr den gesamten Bericht zugänglich zu machen.
2. Bezüglich der deutschen Übersetzung der Stellungnahme der Kommission merkte die Beschwerdeführerin an, dass die Kommission ausgeführt hätte, Inspektionen in den Bewerberländern „werden im Einvernehmen mit den Bewerberländern mit der Maßgabe durchgeführt, dass der entsprechende Bericht nicht veröffentlicht wird“. Dies sei eine Übersetzung der englischen Version der Stellungnahme der Kommission, in der sie erklärte, dass die Inspektionen „are carried out with their agreement on the understanding that the resulting reports will not be published“. Die Beschwerdeführerin stellte fest, dass für diese „Maßgabe“, ein offizieller deutscher Begriff (in diesem Kontext) für „Bedingung“, keine gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen angeführt werden.
3. Die Beschwerdeführerin war der Meinung, dass die Kommission bereits bei Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberländern hätte vereinbaren müssen, dass an dem in der Europäischen Union geltenden Grundsatz der Transparenz festzuhalten ist.
4. Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Antrag zum fraglichen Dienstreisebericht ergaben, hätten gezeigt, dass die beiden Arten von Inspektionen des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes, auf die sich die Stellungnahme der Kommission bezog, nicht gebündelt werden sollten.
5. Entgegen der in der Stellungnahme der Kommission getroffenen Aussage hätten die Teile des Berichts, die der Beschwerdeführerin überlassen wurden, nicht alle von ihr geforderten Informationen enthalten. Sie wolle insbesondere den Zugang zum vollständigen Text des Kapitels 5.6 des Berichts („Animal Health“) sowie des Kapitels 5.8 („Animal welfare“).

Die Beschwerdeführerin forderte daher erneut den Zugang zum vollständigen Dienstreisebericht.

## **DIE ENTSCHEIDUNG**

### **1 Einleitende Bemerkungen**

1.1 Die von der Beschwerdeführerin im Namen ihrer Organisation „Animals' Angels“ vorgebrachte Behauptung bezog sich auf die Weigerung der Kommission, ihr Zugang zum fraglichen Dokument zu gewähren. Außerdem erklärte die Beschwerdeführerin, ohne jedoch eine weitere separate Behauptung aufzustellen, dass es bei der Bearbeitung ihres Antrags zu Verzögerungen gekommen sei. In Anbetracht der Art der aufgetretenen Verzögerung sieht sich der Bürgerbeauftragte zu folgenden Bemerkungen veranlasst.



1.2 Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung 1049/2001 besagt: „Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument wird unverzüglich bearbeitet. ... Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument ... oder informiert den Antragsteller schriftlich über die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung“. In Artikel 8 der Verordnung 1049/2001 heißt es: „Ein Zweit Antrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument ... oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit.“

1.3 Die Antwort auf den ersten Antrag der Beschwerdeführerin auf Zugang zu dem Dokument erfolgte etwa zweieinhalb Monate nach Registrierung des Antrags bei der Kommission. Die Antwort auf den Zweit Antrag der Beschwerdeführerin wurde zwei Monate, nachdem die Beschwerdeführerin den Antrag bei der Kommission eingereicht hatte, erteilt. Die Antwort der Kommission auf den ersten Antrag der Beschwerdeführerin beinhaltete eine Entschuldigung für die Verzögerung. Ihre Antwort auf den Zweit Antrag enthielt keine derartige Entschuldigung oder andere Bemerkungen zur Verzögerung.

1.4 Der Bürgerbeauftragte ist davon überzeugt, dass die Kommission Maßnahmen ergriffen hat oder ergreifen wird, um die Probleme festzustellen und zu beheben, die zu diesen Verzögerungen geführt haben.

## **2 Der Antrag auf Zugang und die Antwort**

2.1 Der von der Beschwerdeführerin eingereichte Antrag auf Zugang betraf den Bericht „Final report of a mission carried out in Romania from 25 to 29 November 2002 in order to assess the progress made by the Romanian authorities in the up-grading of certain classes of food-processing establishments and to review associated live controls“ DG(SANCO)/8675/2002 - MR final (im Folgenden „Dienstreisebericht“ genannt). Die Beschwerdeführerin machte geltend, dass die von der Kommission angeführten Gründe für die Verweigerung des vollständigen Zugangs zum Bericht unzureichend seien.

2.2 Die Kommission erklärte, dass sich das Hauptziel des Kontrollbesuchs auf die Beitrittsverhandlungen mit Rumänien bezogen hätte und eine Verbreitung des vollständigen Berichts daher einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich und Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung 1049/2001 darstellen würde. In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich werde eine Ausnahme für den öffentlichen Zugang zum Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die *internationalen Beziehungen* festgelegt. Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich enthalte eine Ausnahme für den öffentlichen Zugang zum Schutz *des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten* .

Die Kommission erklärte weiterhin, dass sie den Dienstreisebericht nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung 1049/2001 überprüft habe, um zu entscheiden, ob der Zugang zu Teilen des Dienstreiseberichts gewährt werden könne, die nicht den oben genannten Ausnahmen unterliegen. Sie schlussfolgerte, dass dies der Fall sei, da der Bericht die folgenden beiden Textkategorien enthielt: eine Kategorie bezüglich des Hauptziels des Kontrollbesuchs der



Kommission in Rumänien (Beitrittsverhandlungen) und eine weitere Kategorie bezüglich der Bedingungen, die von Drittländern bei Ausfuhren in die Europäische Union zu erfüllen sind. In Übereinstimmung mit den bestehenden Veröffentlichungspraktiken der Kommission wurden die zur zweiten Kategorie zählenden Teile an die Beschwerdeführerin freigegeben.

2.3 Zur Untermauerung ihrer Behauptung führte die Beschwerdeführerin verschiedene Argumente und Anmerkungen an. Diese werden im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

### **3 Die Art des Dienstreiseberichts: „Beitritt“ oder „Ausfuhr“**

3.1 Die Beschwerdeführerin stimmte mit der Kommission nicht überein, dass sich der Dienstreisebericht hauptsächlich auf die Beitrittsverhandlungen beziehe. Sie war der Ansicht, dass das Hauptziel des Kontrollbesuchs der Kommission darin bestand hatte, die Bedingungen für die Ausfuhren von Tieren und Lebensmitteln tierischer Herkunft in die EU vor Ort zu begutachten. Ihrer Meinung nach unterschied sich der Besuch daher nicht von den zahlreichen früheren Inspektionen, deren Berichte stets veröffentlicht worden waren. Laut Beschwerdeführerin war somit der Verweis der Kommission auf die Ausnahme im Hinblick auf die „internationalen Beziehungen“ nach Artikel 4 der Verordnung 1049/2001 irrelevant.

3.2 Die Kommission erklärte, dass das Lebensmittel- und Veterinäramt zwei Arten von Inspektionen in Bewerberländern durchführen kann:

(1) Inspektionen in Drittländern in Bezug auf Ausfuhren (im Folgenden „Ausfuhr-Inspektionen“ genannt), um sich zu vergewissern, dass das Ausfuhrland die in den EU-Vorschriften vorgesehenen Anforderungen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit erfüllt. Diese Inspektionen werden in Drittländern durchgeführt, die in die EU ausführen oder ausführen möchten. Die Berichte über solche Inspektionsbesuche werden routinemäßig im Internet veröffentlicht, falls nicht in bilateralen Veterinärabkommen etwas anderes vorgesehen ist.

(2) *Kontrollbesuche im Zusammenhang mit der Erweiterung* (im Folgenden „Beitritts-Inspektionen“ genannt). Diese Kontrollbesuche werden im Rahmen der Beitrittsverhandlungen durchgeführt und dienen der Überprüfung der Fortschritte der Bewerberländer bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an EU-Standards. Die Ergebnisse dieser Kontrollbesuche gehen in den Verhandlungsstandpunkt der Kommission ein. Sie werden im Einvernehmen mit den Bewerberländern mit der Maßgabe durchgeführt, dass der entsprechende Bericht nicht veröffentlicht wird. Das Hauptziel des Kontrollbesuchs in Rumänien vom 25. bis 29. November 2002 bestand darin, die Fortschritte bei der Angleichung an die Gemeinschaftsvorschriften und deren Umsetzung in Vorbereitung des Beitritts Rumäniens zu überprüfen.

Die Kommission hatte jedoch im Vorfeld dieser Inspektion sowohl von den italienischen Behörden als auch von Animals' Angels Beschwerden über die Ausstellung von Bescheinigungen und die Ausfuhr lebender Pferde aus Rumänien nach Italien erhalten. Das Lebensmittel- und Veterinäramt beschloss deshalb, diese ausfuhrbezogenen Fragen ebenfalls zum Gegenstand der Dienstreise zu machen. Durch die Verbindung einer Ausfuhr-Inspektion mit einer Beitritts-Inspektion konnte die Kommission Teile des Berichts festlegen, die nicht der



Ausnahme in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen unterlagen und daher an die Beschwerdeführerin freigegeben werden konnten.

3.3 Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission zugibt, dass die Dienstreise eine kombinierte Ausfuhr- und Beitritts-Inspektion war. Seiner Ansicht nach stellen die Fakten keinen Grund dar, um die Berechtigung der Aussage der Kommission in Zweifel zu ziehen, dass es sich bei der Dienstreise *hauptsächlich* um einen Kontrollbesuch bezüglich der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien gehandelt habe.

#### **4 Individuelles Recht auf Zugang**

4.1 Die Beschwerdeführerin machte geltend, dass sie ein Recht auf Zugang zum Dienstreisebericht habe, da der Erfolg der Dienstreise zum Teil den von Animals' Angels gelieferten Informationen zu verdanken ist.

4.2 Die Kommission antwortete auf dieses Argument des Zweitantrags, dass ein derartiges Zugangsrecht nicht automatisch gewährt wird. Selbst bei offiziellen Beschwerden werde der Beschwerdeführer laut Kommission normalerweise nur über den Standpunkt der Kommission und die ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis gesetzt.

4.3 Der Bürgerbeauftragte hat keinerlei Kenntnis von einer Regel oder einem Grundsatz, wonach der Beschwerdeführerin ein separates individuelles Recht auf Zugang zum fraglichen Dienstreisebericht mit der Begründung gewährt würde, dass die Dienstreise der Kommission zum Teil durch die von ihrer Organisation gelieferten Informationen zustande kam.

#### **5 Die in Verordnung 1049/2001 enthaltenen Ausnahmeregelungen für den Zugang**

5.1 Die Beschwerdeführerin machte geltend, dass die Kommission selbst dann, wenn sich der Dienstreisebericht auf die Beitrittsverhandlungen bezieht, nicht das Recht habe, ihr den Zugang auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich („internationale Beziehungen“) und Artikel 4 Absatz 2 dritter Gedankenstrich („der Zweck von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten“) zu verweigern. Die Beschwerdeführerin merkte insbesondere an, dass die Kommission offenbar in Bezug auf Bewerberländer einen höheren Grad der Vertraulichkeit anwendet als in Bezug auf derzeitige Mitgliedstaaten oder andere Drittländern, was sie für ungerechtfertigt hält.

5.2 Auf das Argument der Beschwerdeführerin erwiderte die Kommission, dass Inspektionen in Bewerberländern auf freiwilliger Basis mit der Maßgabe durchgeführt würden, dass die entsprechenden Berichte nicht veröffentlicht werden. Sie seien ein wichtiger Bestandteil des Verhandlungsprozesses. Die Verbreitung der Ergebnisse zu den Fortschritten Rumäniens bei der Erreichung der EU-Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Tierschutz würde die Beitrittsverhandlungen stören und die Beziehungen der Kommission mit den rumänischen Behörden ernsthaft beeinträchtigen. Sie würde deren Bereitschaft gefährden, solche Inspektionen zu akzeptieren und mit der Kommission zusammen zu arbeiten.

Außerdem, so die Kommission, bestehe die Gefahr, dass eine Verbreitung kontraproduktiv wäre, da sie künftige Kontrollbesuche des Lebensmittel- und Veterinärarnstes zur Überprüfung der Fortschritte bei der Einhaltung von EU-Standards während der Vorbereitung des Beitritts behindern würde. Wolle man den höchstmöglichen Nutzen aus solchen Besuchen ziehen, so



sei es für den Erfolg wichtig, dass sich die rumänischen Behörden (und die zuständigen Behörden in anderen Bewerberländern) darauf verlassen können, dass die Kommission ihre Verpflichtungen einhält.

Die Kommission wies außerdem daraufhin, dass bei der Durchführung der Inspektionen im Hinblick auf genehmigte Ausfuhren in die EU keine Unterschiede zwischen Bewerberländern und anderen Drittländern gemacht werden. Alle Inspektionsberichte würden veröffentlicht.

5.3 Ausgehend von den Erklärungen und Argumenten der Kommission hält es der Bürgerbeauftragte für eine plausible Annahme, dass es nach Auslegung des Artikels 4 der Verordnung 1049/2001 ein ungerechtfertigtes Risiko im Hinblick auf die Interessen der „internationalen Beziehungen“ und insbesondere in Bezug auf „den Zweck von Inspektionstätigkeiten“ darstellen würde, wenn der gesamte Dienstreisebericht zugänglich gemacht würde. Was die fragliche Vorgehensweise im Hinblick auf Veröffentlichung und vertrauliche Behandlung anbetrifft, so scheint die Kommission gerechtfertigt zu handeln, indem sie Bewerberländer, mit denen Beitrittsverhandlungen laufen, anders als andere Drittländer oder Mitgliedstaaten der Europäischen Union behandelt.

5.4 Auf der Grundlage der oben genannten Ergebnisse kommt der Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass die Kommission in Übereinstimmung mit der Verordnung 1049/2001 gehandelt hat. Es liegt also offenbar in Bezug auf diesen Aspekt der Beschwerde kein Missstand in der Verwaltungstätigkeit vor.

## **6 Weitere Anliegen der Beschwerdeführerin**

6.1 In ihren Anmerkungen vertrat die Beschwerdeführerin die Ansicht, dass die Schwierigkeiten, die sich aus dem Antrag auf Zugang zum fraglichen Dienstreisebericht ergaben, deutlich machen, dass die beiden in der Stellungnahme der Kommission und in Punkt 3.2. erläuterten Arten von Inspektionen des Lebensmittel- und Veterinärarnamtes nicht gemeinsam verwandt werden sollten. Sie war außerdem der Meinung, dass die Kommission Bewerberländer verpflichten sollte, die Transparenznormen der Europäischen Union zu akzeptieren.

6.2 Da diese Ansichten nicht eindeutig als separate Behauptungen formuliert wurden, hielt es der Bürgerbeauftragte nicht für angemessen, sie in die Untersuchung einzubeziehen. Der Bürgerbeauftragte erachtet es jedoch als sinnvoll, eine weitere Bemerkung zur Entscheidung der Kommission über die Zusammenlegung von Ausfuhr- und Beitritts-Berichten zu machen.

## **7 Schlussfolgerung**

Aus den Untersuchungen des Bürgerbeauftragten zu dieser Beschwerde ergaben sich keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Missstands in der Verwaltungstätigkeit der Europäischen Kommission. Der Bürgerbeauftragte schließt daher den Fall ab.

Der Präsident der Europäischen Kommission wird ebenfalls von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt.

## **WEITERE BEMERKUNG**



Im vorliegenden Fall erläuterte die Kommission, wie das Lebensmittel- und Veterinäramt zwei Arten von Inspektionen vereinte und wie dies dazu führte, dass zwei verschiedene Arten von Inspektionsberichten in einem Dienstreisebericht zusammengeführt wurden. Der Bürgerbeauftragte hat volles Verständnis dafür, dass im Interesse einer effizienten Verwaltung verschiedene Inspektionsarten zusammengelegt werden. Die Fakten des vorliegenden Falles deuten jedoch darauf hin, dass es nützlich wäre, nach Möglichkeit nicht vertrauliche Informationen und vertrauliche Informationen in separaten Berichten zu erfassen. Dies würde es insbesondere vereinfachen, der Pflicht zur Gewährung des teilweisen Zugangs zu Dokumenten in Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung 1049 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission nachzukommen.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Ihre homepage: [http://www.animals-angels.de/english/index\\_en.htm](http://www.animals-angels.de/english/index_en.htm) [Link]

(2) ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

(3) Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung, ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

(4) In Artikel 4 Absatz 6 heißt es: "Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben."