

I. BACKGROUND/SUMMARY OF THE FACTS/HISTORY

Through his initial application of 10 August 2022, registered under reference number GESTDEM 2022/4564 and attributed to the Directorate-General for Agriculture and Rural Development, the applicant requested access to e-mails and other correspondence between Commissioner Janusz Wojciechowski and the staff of his Cabinet, and: 1. Members of the Government of the Republic of Poland; 2. Officials of the Polish party ‘Prawo i Sprawiedliwość’.

The Directorate-General for Agriculture and Rural Development identified 57 documents with 33 annexes as falling under the scope of this request and provided the applicant with a list of these documents in a separate document (hereafter ‘Annex 1’) attached to the initial reply of the Directorate-General for Agriculture and Rural Development of 4 October 2022.

In its initial reply of 4 October 2022, the Directorate-General for Agriculture and Rural Development granted wide partial access to the documents listed in Annex 1 with the exception of some parts that were redacted based on the exception of Article 4(1)(b) (protection of privacy and the integrity of the individual) of Regulation (EC) No 1049/2001¹, and refused access to the following documents:

- letter from the Polish Minister of Climate and Environment, 11-06-2021, registered under reference number Ares(2021)3870032 (hereafter ‘document 39’);
- 54 32b programme PL Minister of Agriculture, 23/07/2021, registered under reference number Ares(2021)4811179 (hereafter ‘document 54’).

Taking into account the reply of the authorities of the Member State concerned, the Directorate-General for Agriculture and Rural Development refused access to:

- document 39 based on the first subparagraph (protection of the decision-making process) of Article 4(3) of Regulation (EC) No 1049/2001; and
- document 54 based on the third indent (protection of the public interest as regards international relations) of Article 4(1)(a) of Regulation (EC) No 1049/2001.

In his confirmatory application, submitted on 6 October 2022 in accordance with Article 7(2) of Regulation (EC) No 1049/2001 and registered on 7 October 2022, the applicant requested a review of this position as regards document 39 and to re-examine whether there are any further documents falling under the scope of his request.

On 8 January 2023, the applicant filed a complaint with the European Ombudsman for the lack of reply to the confirmatory application.

¹ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31.5.2001, p. 43.

On 29 June 2023, the European Ombudsman proposed a solution, further detailed in the section below.

On 4 August 2023, the European Commission adopted the final decision (C(2023) 5454) on the confirmatory application. In the final decision, the European Commission apologised for the delay in the handling of the application, which was caused by the need to assess additionally identified documents and to handle an unauthorised disclosure against the will of a Member State.

II. EUROPEAN OMBUDSMAN'S INQUIRY AND PROPOSAL

In the course of the inquiry launched by the European Ombudsman's office in January 2023, the European Ombudsman services reviewed a copy of the document at issue in the complainant's confirmatory application ('document 39') as well as copies of additional documents that have been identified at the confirmatory stage; and the documentation relating to the third-party consultations carried out at the initial and confirmatory stage.

In its proposal for a solution of 29 June 2023, the European Ombudsman pointed out that document 39 was inadvertently disclosed by the European Commission in reply to the complainant's initial request and was publicly available via a private portal ('FragdenStaat'). The Secretariat-General was alerted by the European Ombudsman's services regarding the accidental disclosure of this document on 8 June 2023.

Furthermore, the European Ombudsman stated that it was: '[...] not convinced that the objections of the Polish authorities in this case could, *prima facie*, justify a refusal to disclose the requested document. 'Document 39' was sent to the Commission on 11 June 2021, that is, nearly one year before the Commission tabled its proposal for a regulation on nature restoration. The content of 'document 39' is not sensitive as such and does not reveal the Member State's negotiating lines. Thus, it is not clear [...] how its disclosure would specifically and actually undermine any (possibly) ongoing decision-making processes at the EU level.'

In light of the above, the European Ombudsman proposed that '[...] the Commission review its initial position on the complainant's public access request with a view to granting the widest possible access to 'document 39'.'

III. THE REPLY OF THE EUROPEAN COMMISSION TO THE EUROPEAN OMBUDSMAN'S PROPOSAL FOR A SOLUTION

Further to the submission of the applicant's confirmatory application, the European Commission carried out a renewed search for the documents requested. The European Commission's Secretariat-General conducted a review of the refusal to give access to document 39 and additionally identified 15 documents (documents 1.1-1.15) as falling under the scope of the applicant's request.

Following the review performed at the confirmatory stage, and taking into account the replies of the third parties concerned, the European Commission adopted its Decision (C(2023) 5454), by which it:

- granted full access to document 1.9;

- granted wide partial access to documents 1.1-1.8 and 1.10-1.15 with the exception of some parts which were redacted based on the exception of Article 4(1)(b) (protection of privacy and the integrity of the individual) of Regulation (EC) No 1049/2001;
- granted privileged access to the applicant with regard to documents 1.7, 1.11, 1.13 and 1.14, in accordance with the settled case-law, as they contained the applicant's personal data; and
- taking into account the reply of the authorities of Poland, refused access to document 39 based on the exception of the first subparagraph (protection of the decision-making process) of Article 4(3) of Regulation (EC) No 1049/2001.

As acknowledged by the European Ombudsman in its proposal for a solution of 29 June 2023, the settled case-law confirms that the European Commission does not have to carry out an exhaustive, specific and individual assessment of the Member State's decision to object by conducting a review going beyond the verification of the mere existence of reasons referring to the exceptions in Article 4(1) to (3) of Regulation (EC) No 1049/2001, and whether they appear to be *prima facie* well-founded².

In that regard, it must be stressed that the standard of proof incumbent on the European Institutions as confirmed by the Court of Justice is therefore less strict than as interpreted by the European Ombudsman. When verifying the exception in Article 4(3) of the Regulation, the European Ombudsman assessed whether disclosure would 'specifically and actually undermine any (possibly) ongoing decision-making processes at the EU level', which certainly goes beyond the standard of verification of the 'mere existence of reasons referring to the exceptions' and checking 'whether the explanations given by the Member State appear to it, *prima facie*, to be well founded'³, as required by the case-law.

In this particular case, the European Commission concluded that the considerations presented by the Polish authorities justify, at first sight, the application of the exception protecting the ongoing decision-making process. In contrast to the European Ombudsman's view, the European Commission considers that document 39 reflects *detailed* political positions and the negotiating line of Poland in the context of the new EU forest strategy for 2030, which had been adopted approximately one month after the receipt of document 39.

In other terms, the European Commission took the position that the decision-making process, which it protected, is framed by the broader context of the new EU forest strategy for 2030 which is meant to be implemented via the concerned legislative proposals, adopted, or planned at a later stage. While the European Commission considered the adoption of the Proposal for a Regulation on nature restoration on 23 June 2022⁴, it had to take into account the ongoing nature of the legislative deliberations within the Council in light of the arguments presented by the Polish authorities. This subsequently led to the conclusion that the disclosure of document 39 would compromise the position of Poland in the ongoing legislative deliberations, and therefore the integrity of the decision-making process as regards the implementation of the new EU forest strategy for 2030. Therefore, the European Commission submits that, as explained by the confirmatory decision, the objections of the Polish

² Judgments of the General Court of 8 February 2018, *Pagkyrios Organismos Ageladotrofon v Commission*, T-74/16, EU :T :2018 :75, paragraph 57 ; and of 15 February 2023, *Asesores Comunitarios, SL v European Commission*, T-77/22, EU :T :2023 :69, paragraph 38.

³ Ibidem.

⁴ COM(2022) 304.

authorities in this case appear *prima facie* to be well founded, and thus justify the refusal to disclose document 39 on the basis of the exception protecting the ongoing decision-making process.

Furthermore, the European Commission has taken necessary steps in order to mitigate the consequences of the accidental disclosure of document 39. As explained in the confirmatory decision, in accordance with the settled case-law⁵, a document is not put into the public domain by its unauthorised release.

IV. CONCLUSIONS

The European Commission is of the view that the refusal of access to document 39 is justified and that the widest possible access has been granted to the documents requested, including the additional documents identified at the confirmatory stage.

For the Commission
Věra JOUROVÁ
Vice-President

⁵ Judgment of the General Court of 26 May 2016, *International Management Group v European Commission*, T-110/15, EU:T:2016:322, paragraphs 51 and 59.

I. HINTERGRUND / ZUSAMMENFASSUNG DES SACHVERHALTS / VORGESCHICHTE

Mit seinem Erstantrag vom 10. August 2022, der unter dem Aktenzeichen GESTDEM 2022/4564 registriert und der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zugewiesen wurde, beantragte der Antragsteller Zugang zu E-Mails und sonstiger Korrespondenz zwischen Kommissar Janusz Wojciechowski bzw. den Mitarbeiter*innen seines Kabinetts und 1. Mitgliedern der Regierung der Republik Polen, 2. Funktionär*innen der polnischen Partei „Prawo i Sprawiedliwość“.

Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat 57 Dokumente mit 33 Anhängen ermittelt, die unter diesen Antrag fallen, und dem Antragsteller eine Liste dieser Dokumente in einem gesonderten Dokument übermittelt (im Folgenden „Anlage 1“), das der ersten Antwort der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 4. Oktober 2022 beigelegt war.

In ihrer ersten Antwort vom 4. Oktober 2022 gewährte die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung weitreichenden teilweisen Zugang zu den in Anlage 1 aufgeführten Dokumenten, mit Ausnahme einiger Teile, die aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b (Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹ geschwärzt wurden. Ferner verweigerte sie den Zugang zu folgenden Dokumenten:

- „letter from the Polish Minister of Climate and Environment, 11-06-2021“, registriert unter dem Aktenzeichen Ares(2021)3870032 (im Folgenden „Dokument 39“);
- „54 32b programme PL Minister of Agriculture, 23/07/2021“, registriert unter dem Aktenzeichen Ares(2021)4811179 (im Folgenden „Dokument 54“).

Unter Berücksichtigung der Antwort der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verweigerte die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung den Zugang zu:

- Dokument 39 auf der Grundlage des Artikels 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 (Schutz des Entscheidungsprozesses) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 und
- Dokument 54 auf der Grundlage des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich (Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf die internationalen Beziehungen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

In seinem am 6. Oktober 2022 nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gestellten Zweitantrag, der am 7. Oktober 2022 registriert wurde, bat der Antragsteller darum,

¹ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

diesen Standpunkt in Bezug auf Dokument 39 zu überdenken und nochmals zu prüfen, ob weitere Unterlagen existieren, die unter seinen Antrag fallen könnten.

Am 8. Januar 2023 richtete der Antragsteller wegen Ausbleibens einer Antwort auf seinen Zweitantrag eine Beschwerde an die Europäische Bürgerbeauftragte.

Am 29. Juni 2023 schlug die Europäische Bürgerbeauftragte eine Lösung vor, auf die im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen wird.

Am 4. August 2023 erließ die Europäische Kommission einen abschließenden Beschluss (C(2023) 5454) über den Zweitantrag. In dem abschließenden Beschluss entschuldigte sich die Europäische Kommission für die Verzögerung bei der Bearbeitung des Antrags, die darauf zurückzuführen war, dass zusätzlich ermittelte Dokumente geprüft werden mussten und es um eine unbefugte Offenlegung gegen den Willen eines Mitgliedstaats ging.

II. UNTERSUCHUNG UND VORSCHLAG DER EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Im Zuge der vom Büro der Europäischen Bürgerbeauftragten im Januar 2023 eingeleiteten Untersuchung prüften ihre Dienststellen eine Kopie des im Zweitantrag des Beschwerdeführers genannten Dokuments („Dokument 39“) sowie Kopien zusätzlicher Dokumente, die in der Zweitantragsphase ermittelt worden waren, ebenso wie die Unterlagen in Bezug auf die Konsultationen Dritter, die in der Erst- und der Zweitantragsphase durchgeführt worden waren.

In ihrem Lösungsvorschlag vom 29. Juni 2023 wies die Europäische Bürgerbeauftragte darauf hin, dass Dokument 39 versehentlich von der Europäischen Kommission in Reaktion auf den Erstantrag des Beschwerdeführers offengelegt worden und über ein privates Portal („FragdenStaat“) öffentlich zugänglich sei. Das Generalsekretariat wurde von den Dienststellen der Europäischen Bürgerbeauftragten am 8. Juni 2023 über die versehentliche Offenlegung dieses Dokuments in Kenntnis gesetzt.

Darüber hinaus erklärte die Europäische Bürgerbeauftragte, sie sei nicht davon überzeugt, dass die Einwände der polnischen Behörden in diesem Fall prima facie eine Verweigerung der Offenlegung des angeforderten Dokuments rechtfertigen könnten. „Dokument 39“ sei der Kommission am 11. Juni 2021, d. h. fast ein Jahr vor der Vorlage des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, übermittelt worden. Der Inhalt des „Dokuments 39“ sei als solcher nicht sensibel und lasse nicht auf die Verhandlungsposition des Mitgliedstaats schließen. Es sei daher nicht klar, wie seine Offenlegung (möglicherweise) laufende Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene konkret und tatsächlich beeinträchtigen würde.

Vor diesem Hintergrund schlug die Europäische Bürgerbeauftragte der Kommission vor, diese möge ihren ursprünglichen Standpunkt zum Zugangsantrag des Beschwerdeführers überprüfen, um in größtmöglichem Umfang Zugang zu „Dokument 39“ zu gewähren.

III. ANTWORT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN LÖSUNGSVORSCHLAG DER EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Nach Einreichung des Zweitantrags führte die Europäische Kommission eine erneute Suche nach unter den Antrag fallenden Dokumenten durch. Das Generalsekretariat der Europäischen Kommission überprüfte die Verweigerung des Zugangs zu Dokument 39 und ermittelte zusätzliche 15 Dokumente (Dokumente 1.1-1.15), die unter den Antrag des Antragstellers fielen.

Im Anschluss an die im Rahmen der Zweitantragsphase durchgeführte Überprüfung erließ die Europäische Kommission unter Berücksichtigung der Antworten der betroffenen Dritten ihren Beschluss (C(2023) 5454), mit dem sie

- uneingeschränkten Zugang zu Dokument 1.9 gewährte,
- weitreichenden teilweisen Zugang zu den Dokumenten 1.1-1.8 und 1.10-1.15 gewährte, mit Ausnahme einiger Teile, die aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b (Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geschwärzt wurden,
- dem Antragsteller im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung privilegierten Zugang zu den Dokumenten 1.7, 1.11, 1.13 und 1.14 gewährte, da diese personenbezogene Daten des Antragstellers enthielten, und
- den Zugang zu Dokument 39 unter Berücksichtigung der Antwort der polnischen Behörden auf der Grundlage des Artikels 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 (Schutz des Entscheidungsprozesses) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verweigerte.

Wie die Europäische Bürgerbeauftragte in ihrem Lösungsvorschlag vom 29. Juni 2023 anerkannt hat, bestätigt die ständige Rechtsprechung, dass die Europäische Kommission keine umfassende, spezifische und individuelle Überprüfung der Widerspruchsentscheidung des betreffenden Mitgliedstaats vornehmen muss, die darüber hinausgeht zu prüfen, ob eine Begründung, die sich auf die Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 bezieht, vorhanden ist und ob diese prima facie gerechtfertigt zu sein scheint².

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die vom Gerichtshof bestätigten Beweisanforderungen, denen die europäischen Organe nachkommen müssen, somit weniger streng sind, als es nach der Auslegung durch die Europäische Bürgerbeauftragte der Fall wäre. Bei der Überprüfung der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung prüfte die Europäische Bürgerbeauftragte, ob die Offenlegung „konkret und tatsächlich einen (möglicherweise) laufenden Entscheidungsprozess auf EU-Ebene beeinträchtigen würde“, was sicherlich über die Anforderung der Überprüfung des „bloßen Vorhandenseins einer sich auf die Ausnahmeregelungen beziehenden Begründung“ und die Prüfung, ob „die vom

² Urteil des Gerichts vom 8. Februar 2018, Pagkyprios Organismos Ageladotrofon/Kommission, T-74/16, EU:T:2018:75, Rn. 57; Urteil des Gerichts vom 15. Februar 2023, Asesores Comunitarios/Europäische Kommission, T-77/22, ECLI:EU:T:2023:69, Rn. 38.

Mitgliedstaat gegebenen Erläuterungen *prima facie* begründet erscheinen“³, hinausgehen würde, wie in der Rechtsprechung gefordert.

Im vorliegenden Fall kam die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass die von den polnischen Behörden vorgebrachten Erwägungen auf den ersten Blick die Anwendung der Ausnahmeregelung zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses rechtfertigen. Im Gegensatz zur Europäischen Bürgerbeauftragten ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass Dokument 39 *detaillierte* politische Standpunkte und die Verhandlungsposition Polens im Zusammenhang mit der neuen EU-Waldstrategie für 2030 widerspiegelt, die etwa einen Monat nach Eingang des Dokuments 39 angenommen wurde.

Das heißt, die Europäische Kommission vertritt die Auffassung, dass der von ihr geschützte Entscheidungsprozess im breiteren Zusammenhang mit der neuen EU-Waldstrategie für 2030 zu sehen ist, die über die betreffenden Legislativvorschläge umgesetzt werden soll, die zu einem späteren Zeitpunkt angenommen oder ausgearbeitet werden sollen. Bei der Annahme des Vorschlags für eine Verordnung über die Wiederherstellung der Natur am 23. Juni 2022⁴ musste die Europäische Kommission in Anbetracht der von den polnischen Behörden vorgebrachten Argumente den laufenden Gesetzgebungsberatungen im Rat Rechnung tragen. Dies führte daraufhin zu dem Schluss, dass die Offenlegung des Dokuments 39 die Position Polens in den laufenden Gesetzgebungsberatungen und damit die Integrität des Entscheidungsprozesses in Bezug auf die Umsetzung der neuen EU-Waldstrategie für 2030 beeinträchtigen würde. Die Europäische Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die Einwände der polnischen Behörden, wie im Beschluss über den Zweitantrag dargelegt, im vorliegenden Fall *prima facie* begründet erscheinen und somit die Verweigerung der Offenlegung des Dokuments 39 auf der Grundlage der Ausnahmeregelung zum Schutz des laufenden Entscheidungsprozesses rechtfertigen.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission die notwendigen Schritte unternommen, um die Auswirkungen der versehentlichen Offenlegung des Dokuments 39 abzumildern. Wie in dem Beschluss über den Zweitantrag dargelegt, wird ein Dokument nach ständiger Rechtsprechung⁵ durch seine unbefugte Offenlegung nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass die Verweigerung des Zugangs zu Dokument 39 gerechtfertigt ist und dass in größtmöglichem Umfang Zugang zu den angeforderten Dokumenten, einschließlich der zusätzlichen Dokumente, die im Rahmen der Zweitantragsphase ermittelt wurden, gewährt wurde.

Für die Kommission
Věra JOUROVÁ
Vizepräsidentin

³ Ebd.

⁴ COM(2022) 304 final.

⁵ Urteil des Gerichts vom 26. Mai 2016, International Management Group/Kommission, T-110/15, EU:T:2016:322, Rn. 51 und 59.