



Bruxelles, den 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**om anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets,
Rådets og Kommissionens dokumenter**

DA

DA

INDLEDNING

I 2017 fortsatte Europa-Kommissionen med at konkretisere sit klare løfte om større åbenhed og ansvarlighed. Det forsøger den bl.a. at gøre ved at fremme den effektive udøvelse af retten til aktindsigt¹ i EU-institutionernes dokumenter. Denne ret er indskrevet i artikel 42 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter².

En omfattende dagsorden for gennemsigtighed

Kommissionen har taget flere vigtige skridt til at øge gennemsigtigheden i lovgivnings- og politikudformningsprocessen, herunder i kontakten med berørte parter og lobbyister.

I 2017 arbejdede Kommissionen videre med dagsordenen for bedre regulering, som har til formål at få EU til at arbejde mere effektivt og gennemsigtigt, med stærk fokus på forenklede procedurer og på kun at sætte ind på de områder, der har betydning for borgerne. Siden 2017 har Kommissionen med sit program for målrettet og effektiv regulering (REFIT-programmet) forsøgt at finde muligheder for forenkling og reducere af unødvendige omkostninger, hver gang Kommissionen har stillet forslag om revision af den eksisterende lovgivning. De initiativer, som dette arbejde udmønter sig i, medtages hvert år i Kommissionens arbejdsprogram og kan overvåges i REFIT-resultattavlen.

Inden for REFIT fokuserer Kommissionen især på de områder, hvor virksomheder og andre interessenter støder på uforholdsmæssigt store omkostninger og byrder. Til dette formål har Kommissionen oprettet en onlineportal, REFIT-plattformen, hvor alle kan stille forslag, og indhente råd og vejledning fra en ekspertgruppe på højt niveau. Siden den blev oprettet, har REFIT-plattformen vedtaget 58 udtalelser baseret på mere end 280 offentlige forslag til, hvordan EU's lovgivning kan gøres mere virksom og effektiv.

I april 2016 blev de tre institutioner enige om den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning. I 2017 fortsatte arbejdet mellem institutionerne om konceptet for den fremtidige fælles lovgivningsmæssige database i overensstemmelse med aftalen. Som aftalt arbejdes der nu på at definere de detaljerede specifikationer og på at udvikle det fremtidige værktøj, der vil være en brugervenlig portal rettet mod offentligheden, som giver enkel adgang til oplysninger om igangværende lovgivningsprocedurer præsenteret i et tidslinjeforformat og links til mere detaljerede kilder.

I december 2017 blev det nye interinstitutionelle onlineregister over delegerede retsakter lanceret³. Det er et fælles værktøj for Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, der giver adgang til hele livscyklussen for delegerede retsakter, fra Kommissionens planlægning til offentliggørelsen i EU-Tidende. Det øger derved gennemsigtigheden af udarbejdelsesprocessen, vedtagelsen og kontrollen med delegerede retsakter og fungerer som kontaktpunkt for aktører, som er interesseret i denne type handlinger.

¹ De personer, der har ret til aktindsigt, er unionsborgere og personer med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat. Derudover har fysiske og juridiske personer i tredjelande uden bopæl eller hjemsted i en medlemsstat også denne ret.

² EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43, i det følgende benævnt "forordning 1049/2001".

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_da.htm.

I 2017 forbedrede Kommissionen registret over ekspertgrupper yderligere, navnlig ved at tilføje en ny særlig sektion om gruppemøder, som viser dokumenterne på en mere ordnet og brugervenlig måde. Derudover blev synergierne mellem registret over ekspertgrupper og åbenhedsregistret styrket ved at sikre automatisk overførsel af data vedrørende medlemskab af ekspertgrupper.

Samtidig er åbenhedsregistret fortsat vokset støt, og i øjeblikket indeholder det over 11.000 poster, heraf 2.430 nye enheder, der er kommet til i løbet af 2017⁴, som alle har indgået en fælles adfærdskodeks. Åbenhedsregistret er i dag et af de største af sin art i verden.

Der blev udviklet og implementeret en ny, innovativ it-løsning til at forbedre den overordnede datakvalitet og forbedre brugeroplevelsen. Siden december 2017 har åbenhedsregistret automatisk afgivet oplysninger om Kommissionens ekspertgrupper⁵, som registrerede er udpeget til. Oplysningerne stammer fra registret over Kommissionens ekspertgrupper og andre lignende enheder⁶.

I forbindelse med Kommissionens forslag til en ny interinstitutionel aftale om et obligatorisk åbenhedsregister⁷ vedtog Europa-Parlamentet sit forhandlingsmandat den 15. juni 2017⁸, og Rådet vedtog sit mandat den 6. december 2017⁹. To interinstitutionelle orienterende møder fandt sted under det estiske rådsformandskab den 6. september og den 12. december 2017. Politiske repræsentanter fra de tre institutioner aftalte at indlede forhandlinger om et obligatorisk åbenhedsregister i EU i starten af 2018. Efter forberedende møder på det tekniske plan fandt det første politiske møde sted den 16. april 2018.

Gennemsigtighed med hensyn til kommissærers og tidligere kommissærers etik er sikret gennem et særligt Europa-websted¹⁰.

I forbindelse med sin årlige tale om Unionens tilstand 2017 fremlagde Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, en ny adfærdskodeks for kommissærer¹¹. Bestemmelserne i kodeksen er blevet moderniseret og sætter nye standarder for etiske regler i Europa. Med den nye adfærdskodeks fortsætter Jean-Claude Juncker det arbejde for større åbenhed, som han indledte allerede ved begyndelsen af sin formandskabsperiode, og forlænger karensperioden fra de nuværende 18 måneder til to år for tidligere kommissærer og til tre år for formanden for Kommissionen. Moderniseringen af bestemmelserne går endnu længere – der fastsættes klarere regler og højere etiske standarder, og samtidig øges åbenheden på en række områder. Den nye kodeks trådte i kraft 1. februar 2018.

⁴ Dette omfatter kun enheder, der var registreret og aktive pr. 31. december 2017.

⁵ Dette henviser til personer, der repræsenterer interessenternes fælles interesse inden for et bestemt politisk område, og som ikke repræsenterer en enkeltstående interessent, men en politisk retning, der er fælles for de forskellige interessentorganisationer ("type B-medlemmer") og for organisationer i bred forstand, herunder virksomheder, foreninger, NGO'er, fagforeninger, universiteter, forskningsinstitutter, advokatfirmaer og konsulentvirksomheder ("type C-medlemmer"), jf. Kommissionens afgørelse C (2016) 3301 af 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>.

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_da.

¹¹ Kommissionens afgørelse C(2018)700 af 31.1.2018 om en adfærdskodeks for medlemmer af Europa-Kommissionen.

Hvad angår proaktiv gennemsigtighed¹² i lyset af de mange modtagne begæringer om aktindsigt i forbindelse med tjenesterejser besluttede Kommissionen den 12. september 2017 at offentliggøre en oversigt over missionens udgifter pr. medlem hver anden måned. De regelmæssige oversigter dækker alle missioner, medmindre offentliggørelse af oplysningerne vil undergrave beskyttelsen af den offentlige interesse med hensyn til offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender, internationale forbindelser eller EU's eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik. De første oversigter blev offentliggjort i slutningen af februar 2018.

Som en del af Europa-Kommissionens forpligtelse til gennemsigtighed i EU's nye handelsstrategi "Handel for alle" offentliggjorde Kommissionen forhandlingsdokumenter og den seneste runde af rapporter i forbindelse med EU's eksisterende handelsaftaler og igangværende handelsforhandlinger med tredjelande på et særligt websted¹³.

Kommissionen har også besluttet at indføre en generel tilgang til åbenhed og sikre det størst mulige niveau af åbenhed under forhandlingerne med Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 50 i traktaten om Den Europæiske Union. Dette blev også fremhævet i Kommissionens meddelelse om udviklingen i forhandlingerne med Det Forenede Kongerige under artikel 50 i traktaten om den Europæiske Union, hvor Kommissionen bekræftede, at "forhandlingerne er ført med hidtil uset åbenhed." I 2017 offentliggjorde Kommissionen proaktivt mange relevante dokumenter på en dedikeret hjemmeside, såsom udkast til forhandlingspositioner for særlige forhandlingsemner, EU-positionspapirer, dagsordener for forhandlingsrunder, fælles tekniske notater mellem EU og Det Forenede Kongerige, den fælles rapport om fremskridt i fase 1 af forhandlingerne og udkast til tilbagetrækningsaftalen.

Aktindsigt

I forbindelse med den omfattende dagsorden for gennemsigtighed udgør retten til aktindsigt en vigtig del af Kommissionens forpligtelse til åbenhed. Ud over at give aktindsigt efter specifikke begæringer modtaget i henhold til forordning 1049/2001 har Kommissionen også proaktivt og på en brugervenlig måde offentliggjort en lang række oplysninger og dokumenter, både i sine forskellige registre og på sine websider.

Denne rapport er udarbejdet i henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning 1049/2001. Den giver et overblik over, hvordan Kommissionen anvendte reglerne om aktindsigt i 2017. Rapporten bygger på statistiske data, som er opsummeret i bilaget¹⁴. Statistikken afspejler antallet af begæringer, der er modtaget i 2017, og de tilhørende svar. Den afspejler ikke antallet af dokumenter, der blev anmodet om, eller som (delvist) blev udleveret, og som er langt større.

¹² Kommissionens afgørelse C(2017)6200 af 12.9.2017 om en adfærdskodeks for medlemmer af Europa-Kommissionen.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>.

¹⁴ Statistikken i denne rapport er udarbejdet på grundlag af tal udtrukket fra Kommissionens it-applikationer den 13. marts 2018. Procentsatserne i den beskrivende del af rapporten er afrundet til nærmeste decimal.

En begæring kan vedrøre ét dokument, men vedrører oftest adgang til en række dokumenter eller hele sagskomplekser vedrørende et bestemt emne eller en bestemt procedure. Det fremgår af statistikkerne, at aktindsigt er en vigtig del af Kommissionens generelle åbenhedspolitik. De dokumenter, der blev fremsat begæring om, blev helt eller delvist udleveret i den indledende fase i 82 % af de 6 255 tilfælde, og der blev givet større eller fuld aktindsigt i 46,9 % af de 299 tilfælde, hvor begæringen blev genfremsat og taget op til fornyet overvejelse.

Ressourcer

I Kommission håndteres behandling af oprindelig aktindsigt decentralt af Kommissionens forskellige generaldirektorater og tjenester. Hvert generaldirektorat og hver tjeneste har udpeget mindst én juridisk ekspert, der fungerer som "aktindsigtskoordinator". Afhængigt af størrelsen af tjenesten og antallet af modtagne begæring bistås disse medarbejdere normalt af et par administrative medarbejdere og hjælpepersonale. Koordinatoren koordinerer udkastene til svar til de enheder, der er ansvarlige for de underliggende politiske områder.

Genfremsatte begæring behandles af Generalsekretariatet for at sikre en uafhængig administrativ undersøgelse af det oprindelige svar. Der er afsat 10 fuldtidsstillinger i Generalsekretariatet til denne opgave, som omfatter sagsbehandlere og administrativt personale. Ud over at gennemgå de oprindelige svar giver de horisontal vejledning, uddannelse og rådgivning til alle Kommissionens generaldirektorater og tjenester om anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001. De administrerer også Kommissionens it-system til håndtering af oprindelige og genfremsatte begæring om aktindsigt, som i øjeblikket er ved at blive moderniseret. Det støt stigende antal nye begæring om aktindsigt siden ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 og behovet for øget åbenhed på dette område fremhæver behovet for at afsætte tilstrækkelige menneskelige og it-mæssige ressourcer til Kommissionen for at sikre en effektiv håndtering af begæring om aktindsigt og opnå de bedste resultater for borgerne.

1. REGISTRE OG WEBSTEDER

I 2017 blev 18 825 nye dokumenter i kategorierne C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD¹⁵ føjet til registret over Kommissionens dokumenter¹⁶ (se bilag – tabel 1). I 2017 hverken udarbejdede eller modtog Kommissionen nogen følsomme dokumenter¹⁷ i de nævnte kategorier.

I 2017 blev der registreret et fald i antallet af besøg på siden "Access to Documents" på Europa-webstedet¹⁸ (12 618 i forhold til 15 496 i 2016), og de sider, der blev set (16 876 i forhold til 23 290 i 2016, se bilag – tabel 2).

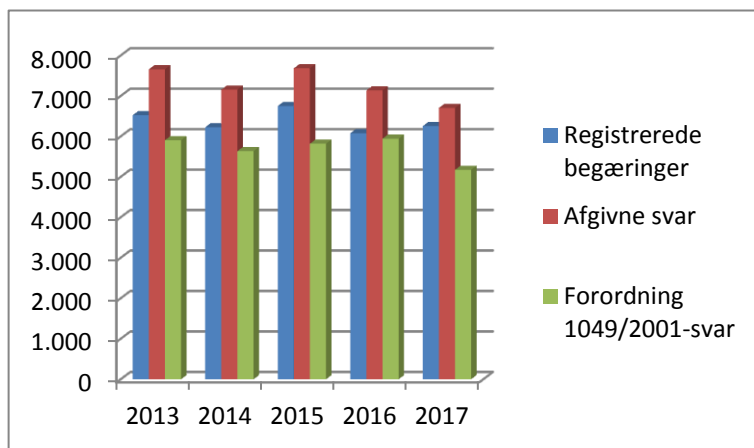
Begge platforme er blevet vigtige søgeværktøjer, der gør det muligt for borgerne at deltage mere tæt og aktivt i Europa-Kommissionens beslutningsproces og politik om aktindsigt.

2. SAMARBEJDE MED ANDRE INSTITUTIONER I HENHOLD TIL FORORDNING (EF) NR. 1049/2001

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har i 2017 fortsat holdt regelmæssige tekniske møder på administrativt plan for at udveksle erfaringer, etablere god praksis og sikre en konsekvent anvendelse af forordning 1049/2001.

3. ANALYSE AF BEGÆRINGER OM AKTINDSIGT

3.1. Antallet af begæringer



I 2017 steg antallet af oprindelige begæringer med næsten 3 % (6 255 sammenlignet med 6 077 i 2016). Antallet af oprindelige svar baseret på forordning (EF) nr. 1049/2001 faldt med ca. 6 % (fra 7 137 i 2016 til 6 704 i 2017)¹⁹.

¹⁵ C: Kommissionens selvstændige retsakter, COM: Kommissionens lovgivningsforslag og andre dokumenter, der meddeles andre institutioner med tilhørende forberedende dokumenter, JOIN: Kommissionens og den højtstående repræsentants fælles retsakter, OJ: dagsordener fra Kommissionens møder, PV: referater fra Kommissionens møder, SEC: kommissionsdokumenter, som ikke kan placeres i nogle af de andre kategorier og SWD: arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

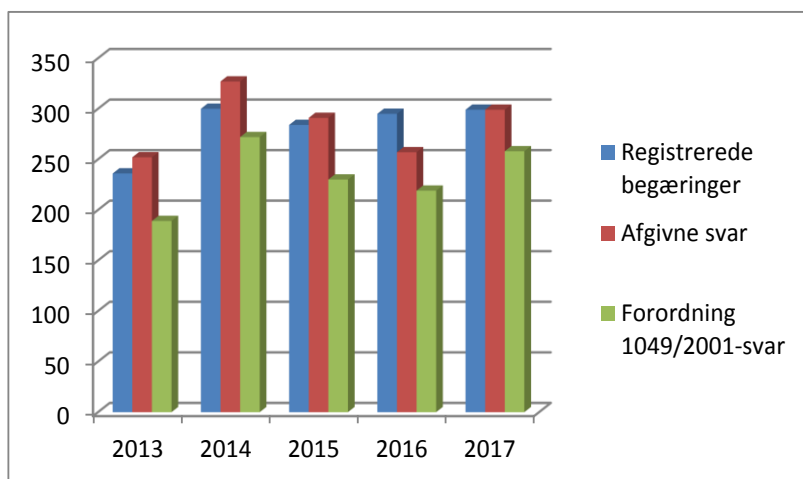
¹⁶ Det samme antal som i 2016 (18 523).

¹⁷ I forordning (EF) nr. 1049/2001 forstås ved "følsomme dokumenter" dokumenter, der er klassificeret "très secret/top secret", "secret" eller "confidentiel" (se artikel 9, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001).

¹⁸ Aktindsigt: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

¹⁹ Dette tal omfatter også svar, hvor Kommissionen bekræftede, at den ikke var i besiddelse af nogen af de dokumenter, der blev anmodet om. I en sådan situation har den, der har fremsat begæringen, ret til at bestride, at der ikke findes dokumenter under forordning (EF) nr. 1049/2001, ved Retten.

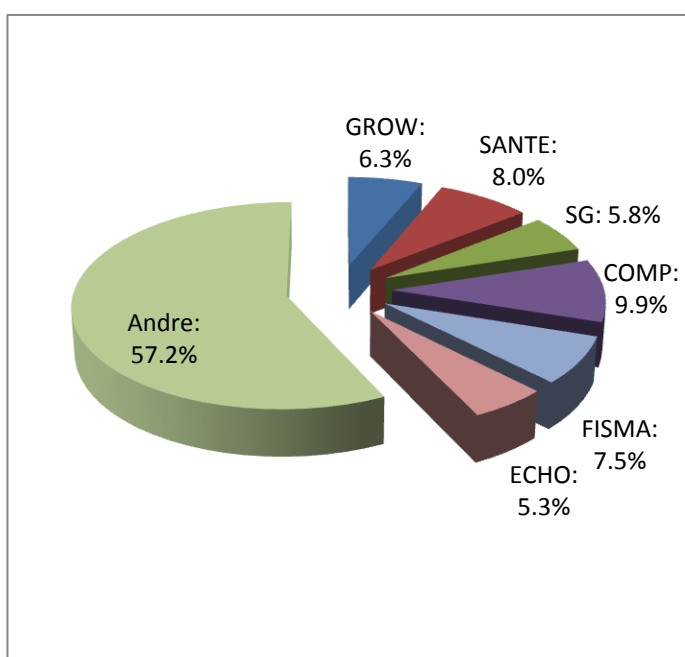
Hvad angår **genfremssatte begæringer**, som betyder, at Kommissionen skal tage det oprindelige svar, hvori den gav helt eller delvist afslag på begæringen om aktindsigt, op til fornyet behandling, steg antallet lidt med 1 % (299 i 2017 sammenlignet med 295 i 2016), hvorved den stigning, der er set siden 2016, fortsætter. Antallet af svar på genfremssatte begæringer baseret på forordning (EF) nr. 1049/2001 steg betydeligt med ca. 15 % fra 219 i 2016 til 258 i 2017.



Antallet af genfremssatte begæringer, som blev behandlet i 2017, var endnu højere, eftersom begæringer fra individuelle personer, der fremsatte begæringer, i nogle tilfælde blev omgrupperet og behandlet med et enkelt svar (se bilag – tabel 5).

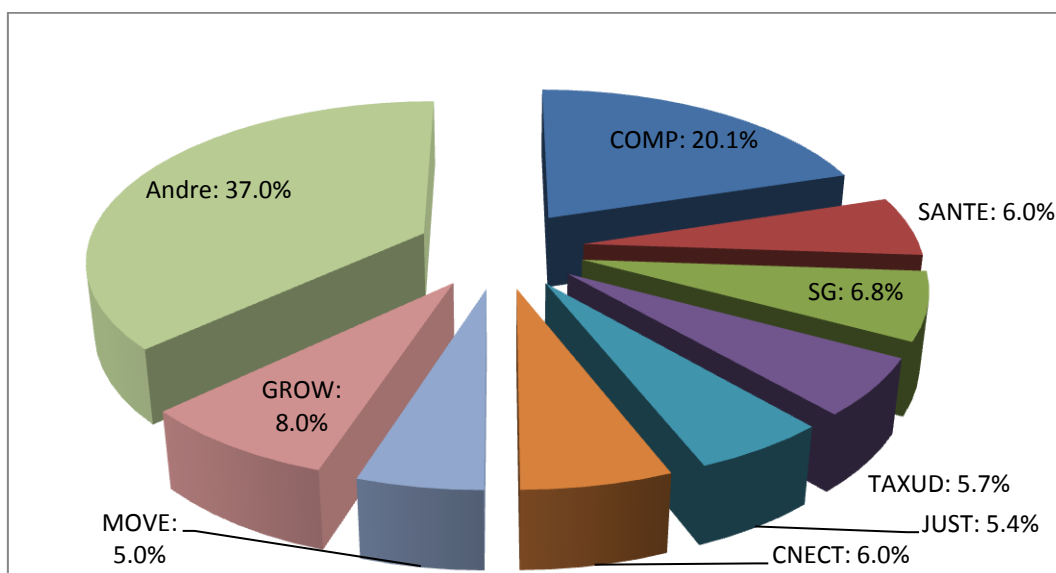
3.2. Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Kommissionen (bilag – tabel 10)

Generalsekretariatet for Konkurrence modtog den største andel af **oprindelige begæringer** (9,9 % sammenlignet med 7,2 % i 2016), mens Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer sikkerhed lå på andenpladsen med et lille fald fra 8,0 % i 2016 til 7,9 % i 2017. Oprindelige begæringer om aktindsigt, som Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen lå inde med, steg fra 5,6 % til 7,5 % i 2017, hvilket svarede til en tredjeplads.



Generaldirektoratet for Det Indre Marked, Industri, Iværksætteri og SMV'er (6,3 %), Generalsekretariatet (5,8 %) og Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger (5,3 %) var de eneste andre generaldirektorater, der modtog mere end 5 % af alle oprindelige begæringer hver. De øvrige tjenestegrene i Kommissionen tegnede sig hver især for 4 % eller derunder af alle oprindelige begæringer.

Hvad angår de **genfremstte begæringer**, som SG har modtaget, er den største andel af de oprindelige svar givet af Generaldirektoratet for Konkurrence (20,1 % i 2017 sammenlignet med 15,9 % i 2016). Det blev efterfulgt af Generaldirektoratet for Det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er (8,0 % i forhold til 5,86 % i 2016). Tredjepladsen blev delt af Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer og Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi, som begge repræsenterer 6,0 % af de oprindelige svar (i forhold til henholdsvis 10,2 % og 2,7 % i 2016).

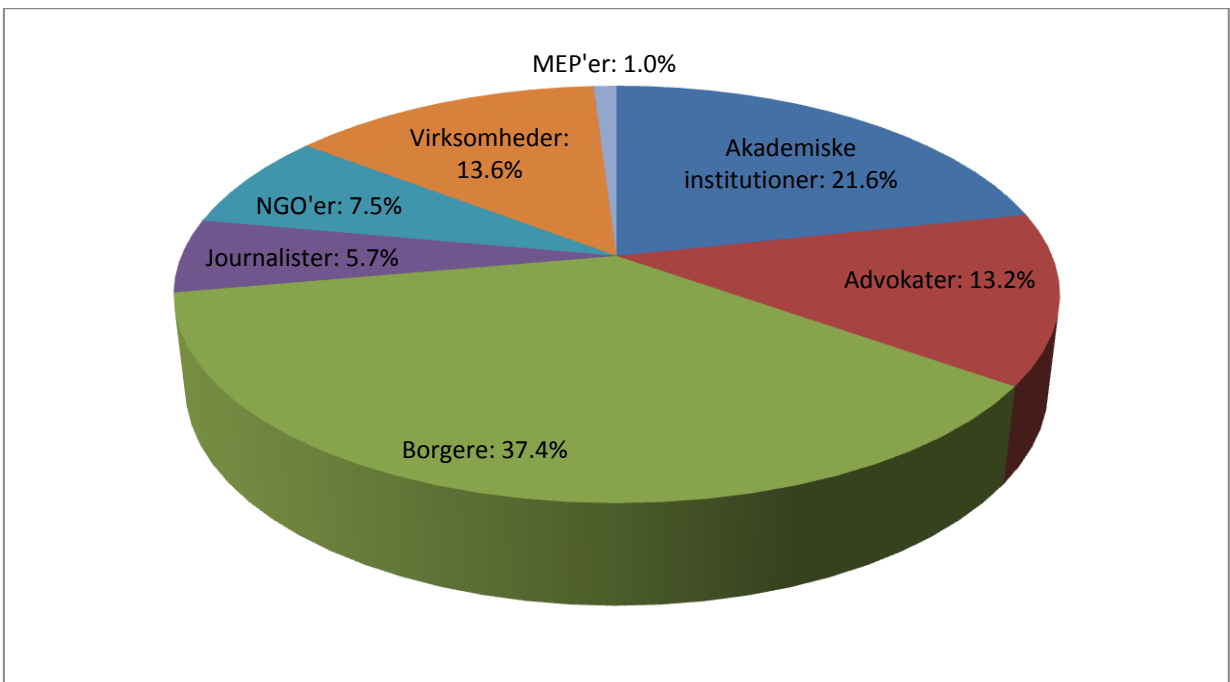


De oprindelige svar fra tre andre af Kommissionens tjenestegrene var hver genstand for mere end 5 % af alle genfremstte begæringer (Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere og Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport). De oprindelige svar fra Kommissionens resterende tjenestegrene tegnede sig hver for mindre end 5 % af begæringerne om en fornyet gennemgang.

3.3. Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe²⁰ (bilag – tabel 8)

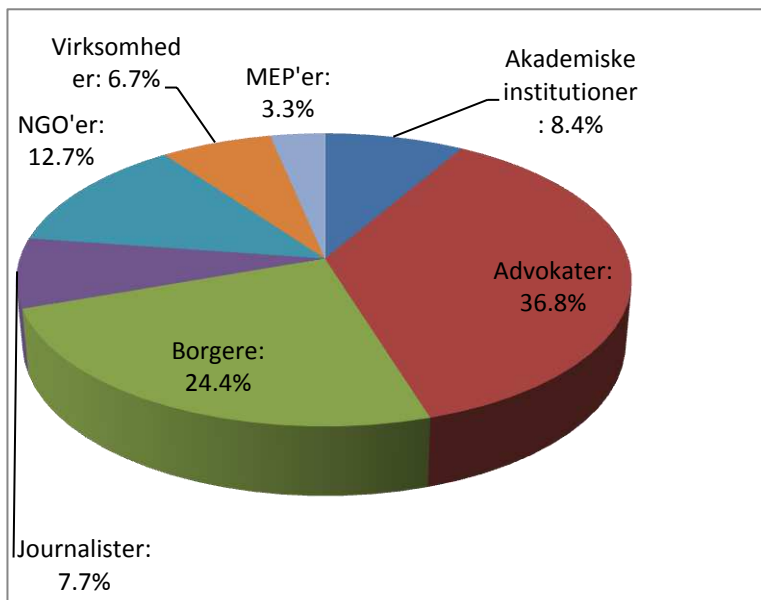
Også i 2017 kom de fleste **oprindelige begæringer** fra borgere. De tegnede sig for 37,4 % af alle begæringer (sammenlignet med 38,3 % i 2016). Andenpladsen blev besat af akademiske institutioner og tænketanke (21,6 % i 2017 i forhold til 16,0 % i 2016). Virksomheder og retlige aktører var den tredjemest aktive kategori, og stod for henholdsvis 13,6 % og 13,2 % af de oprindelige begæringer (sammenlignet med henholdsvis 9,7 % og 13,5 % i 2016).

²⁰ Den, der fremsætter en begæring, kan (men skal ikke) angive, hvilken samfunds- eller erhvervsgruppe vedkommende tilhører (dvs. vælge en af de syv givne kategorier). Til statistiske formål omfatter gruppen "borgere" både dem, som der har anført kategorien "borgere", og dem, som ikke har anført nogen samfunds- eller erhvervsgruppe (dvs. ikke har valgt en af de syv mulige kategorier).



På fjerdepladsen var civilsamfundsorganisationer (NGO'er) (7,5 % sammenlignet med 11,9 % i 2016), efterfulgt af journalister (5,7 % sammenlignet med 5,9 % i 2016) og medlemmer af Europa-Parlamentet (1,0 % i 2017 sammenlignet med 4,8 % i 2016).

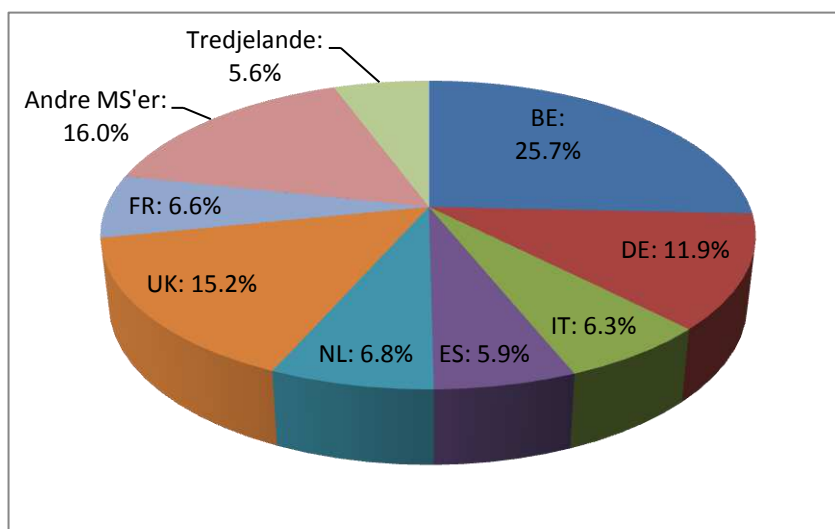
De fleste **genfremsatte begæringer** i 2017 kom fra retlige aktører. De tegnede sig for næsten 37 % af alle begæringer (36,8 % sammenlignet med 26,4 % i 2016). Borgere tegnede sig for 24,4 % af alle begæringer (sammenlignet med 30,2 % i 2016) og var den næstmest aktive kategori.



De blev fulgt af civilsamfundsorganisationer (NGO'er), som tegnede sig for 12,7 % af begæringerne (24,8 % i 2016). Akademiske institutioner og tænketanke besatte fjerdepladsen med 8,4 % (4,4 % i 2016), journalister kom på femtepladsen med 7,7 % af begæringerne (8,1 % i 2016) og virksomheder på sjettepladsen med 6,7 % (3,1 % i 2016).

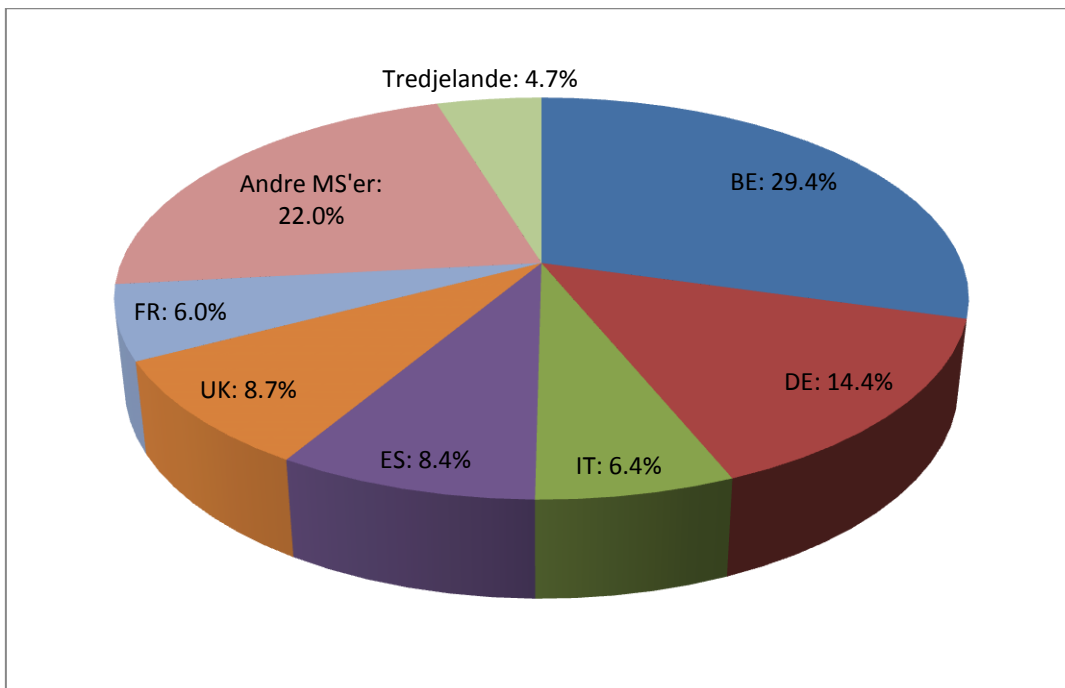
3.4. Geografisk fordeling af begæringer (bilag – tabel 9)

Med hensyn til den geografiske fordeling af de **oprindelige begæringer**, stammede den største andel af disse fortsat fra ansøgere med bopæl eller hjemsted i Belgien (25,7 % sammenlignet med 27,2 % i 2016), efterfulgt af Det Forenede Kongerige (en betydelig stigning fra 10,0 % i 2016 til 15,2 % i 2017) og Tyskland (11,9 % sammenlignet med 12,6 % i 2016). Dernæst fulgte Nederlandene, Frankrig, Italien og Spanien, som hver især tegnede for over 5 % af alle begæringer. Begæringer fra de øvrige 21 medlemsstater udgjorde mindre end 3 % pr. medlemsstat.



Retten til aktindsigt blev også fortsat udøvet af personer med bopæl eller hjemsted i tredjelande, og deres oprindelige begæringer udgjorde 5,62 % af alle oprindelige begæringer (4,1 % i 2016).

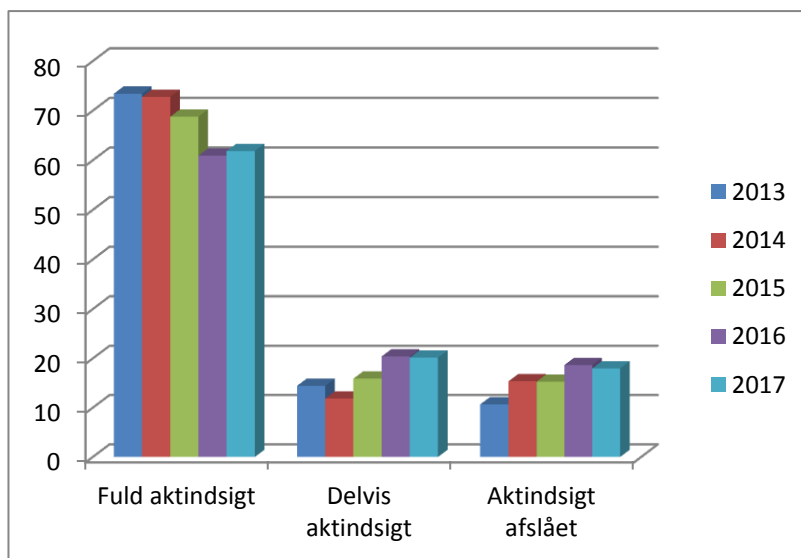
Hvad angår den geografiske fordeling, blev langt den største andel af **genfremsatte begæringer** fremsat af Belgien (29,4 % sammenlignet med 33,2 % i 2016), efterfulgt af Tyskland (14,4 % sammenlignet med 13,2 % i 2016). De eneste andre medlemsstater, hvorfra mere end 5 % af begæringerne stammede, var Det Forenede Kongerige (8,7 %), Spanien (8,4 %), Italien (6,4 %) og Frankrig (6,0 %).



Begæringer fra de øvrige 21 medlemsstater tegnede sig hver især for 3 % eller mindre. Begæringer fra fysiske og juridiske personer med bopæl eller hjemsted i tredjelande tegnede sig for 4,7 % af alle begæringer (sammenlignet med 3,7 % i 2016).

4. ANVENDELSE AF UNDTAGELSERNE FRA RETTEN TIL AKTINDSIGT

4.1. Forskellige former for aktindsigt

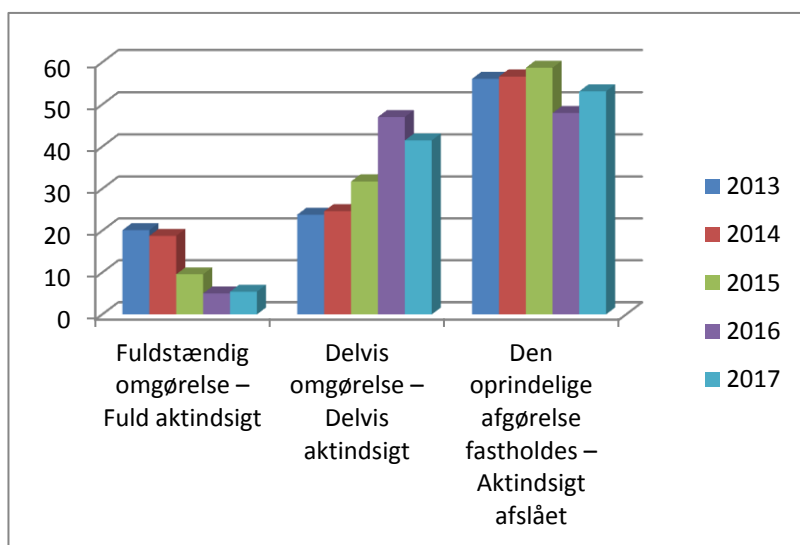


I 2017 blev der givet fuld eller delvis aktindsigt i forbindelse med over 82 % af de oprindelige begæringer (sammenlignet med 81,3 % i 2016). Der blev givet fuld indsigt i næsten 62 % af alle tilfælde. Dette udgør en svag stigning i forhold til året før (60,9 %).

Andelen af delvis positive svar lå stabilt på 30 % (20,2 % i 2017 sammenlignet med 20,4 % i 2016). Der blev givet afslag på en lidt lavere procentdel (17,98 %) af begæringerne sammenlignet med 2016 (18,7 %) – se bilag (tabel 4).

I 2017 blev hvert andet afslag på oprindelige begæringer, som blev fulgt op af en genfremsat begæring, (helt eller delvist) omgjort i **genfremsætningsfasen** (46,9 % i 2017 sammenlignet med 52 % i 2016). Antallet af genfremsatte begæringer, der medførte en

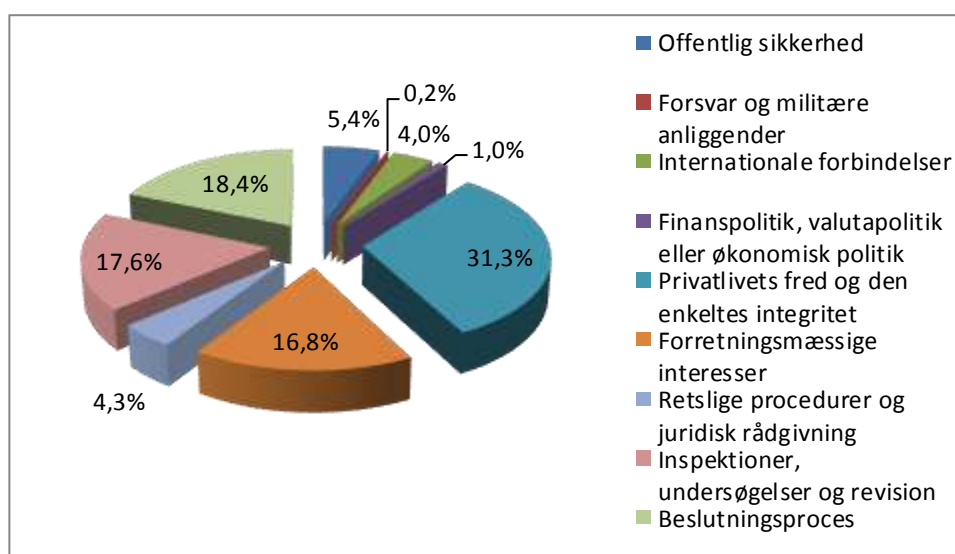
fuldstændig imødekommelse, var lidt højere (5,4 %) end i 2016 (5,0 %) – se bilag (tabel 6).



I 41,5 % af tilfældene blev der givet større (men ikke fuld) aktindsigt end oprindeligt (et fald i forhold til 47,3 % i 2016). I forbindelse med genfremsatte begæringer blev det oprindelige fuldstændige afslag kun bekræftet i 53,1 % af tilfældene (sammenlignet med 47,9 % i 2016).

4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt (bilag – tabel 7)

Beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet var fortsat den primære årsag til (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt i forbindelse med **oprindelige begæringer**, som lå konstant på 31,3 %. Som i tidligere år skyldtes en stor del af de delvise afslag behovet for, som følge af den gældende databeskyttelseslovgivning, at redigere navnene på ikke-ledende medarbejdere eller repræsentanter for tredjeparter i dokumenterne.

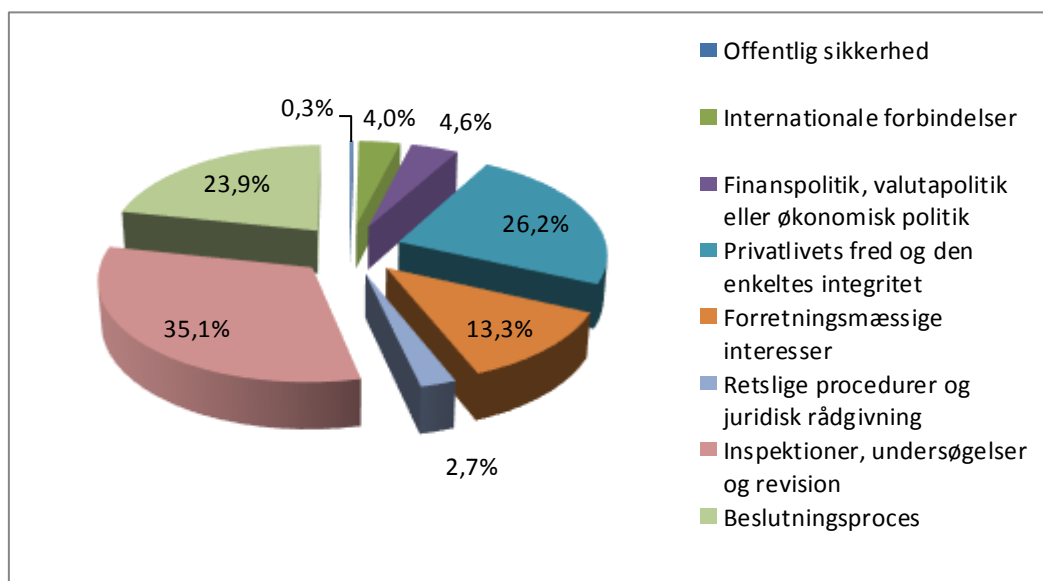


Den næstmest påberåbte undtagelse var beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision (17,6 % i 2017 i forhold til 16,2 % i 2016). På tredjepladsen ligger den undtagelse, der kan påberåbes for at beskytte forretningsinteresser, og den blev påberåbt mere hyppigt end i 2016 (16,8 % i 2017 sammenlignet med 13,7 % i 2016).

Den relative brug af undtagelsen, som beskytter institutionens beslutningsproces, faldt (16,3 % i 2017 i forhold til 18,8 % i 2016). Den undtagelse, som beskytter

offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed, og som steg mest markant i 2016, faldt og besatte femtepladsen (5,4 % i 2017 sammenlignet med 7,3 % i 2016).

I forbindelse med **genfremsatte begæringer** var den hyppigste og vigtigste årsag til at bekræfte et (fuldt eller delvist) afslag på begæringen om aktindsigt beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revisioner, og der var en stigning i denne årsag på 57 % sammenlignet med forrige år (35,1 % i 2017 sammenlignet med 20,3 % i 2016). Den undtagelse, der har til formål at beskytte privatlivets fred og den enkeltes integritet, lå på en andenplads (26,2 % sammenlignet med 28,3 % i 2016). Den undtagelse, som beskytter forretningsmæssige interesser, blev anvendt mindre (13,3 % i 2017 sammenlignet med 15,9 % i 2016), hvorved den lå på en tredjeplads.



Fjerde- og femtepladsen blev besat af henholdsvis undtagelserne vedrørende beskyttelse af institutionens beslutningsproces (11,9 % i forhold til 20,3 % i 2016) og den offentlige interesse med hensyn til EU's eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik (4,7 % i forhold til 2,8 % i 2016).

5. KLAGER TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

I 2017 lukkede Ombudsmanden 25 klagesager om Kommissionens behandling af begæringer om aktindsigt²¹. Seks af disse blev lukket med yderligere eller kritiske bemærkninger²². Til sammenligning lukkede Ombudsmanden i 2016 et lavere antal (21) klager, men et lignende antal (seks) med yderligere eller kritiske bemærkninger²³.

I 2017 indledte ombudsmanden 25 nye undersøgelser, hvor klagen først og fremmest, eller i et vist omfang, vedrørte aktindsigt (en betydelig stigning sammenlignet med 2016, hvor der blev indledt 12 nye undersøgelser, hvilket afspejler den store betydning, som Den Europæiske Ombudsmand tillægger dette aktivitetsområde).

²¹ Statistikkerne vedrører Den Europæiske Ombudsmands sager for alle Kommissionens tjenestegrene undtagen Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.

²² De fire sager med bemærkninger: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 sager blev lukket uden bemærkninger/yderligere handling.

²³ De seks sager med yderligere/kritiske bemærkninger: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC og 2015/437/OMB. Tre sager blev lukket med forslag til forbedringer, og 12 sager blev lukket uden yderligere foranstaltninger.

6. DOMSTOLSPRØVELSE

I 2017 etablerede EU-domstolene vigtig ny retspraksis, som vil påvirke Kommissionens praksis i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.1. Domstolen

Domstolen har afsagt otte domme i klagesager, hvor Kommissionen var part i sagen.

I sagen Saint-Gobain Glass mod Europa-Kommissionen²⁴ om aktindsigt i dokumenter fra medlemsstaterne på miljøområdet, især om emissionskvoter, fastslog Domstolen, at begrebet "beslutningsproces", som omhandles i undtagelsen om "beslutningsprocesser" i artikel 4, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1049/2001, vedrører fortrolighed i offentlige myndigheders handlinger og ikke hele den administrative procedure, der førte til afgørelsen.

Yderligere anførte den, at den strenge fortolkning af artikel 4, stk. 3, i lyset af artikel 6, stk. 1 i forordning (EF) nr. 1367/2006 (Århuskonventionen) også indebærer, at interne dokumenter eller en risiko for udefrakommende påvirkninger ikke er tilstrækkeligt til at påvise alvorlig skade.

I to domme præciserede Domstolen yderligere, hvorvidt dokumenter, der indgår i igangværende administrative eller retslige procedurer, kan falde ind under en generel formodning om hemmeligholdelse.

I dommen i Den Franske Republik mod Carl Schlyter²⁵ definerede Domstolen for første gang begrebet "undersøgelse" i tredje led i artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001. Den anførte, at kravet om gennemsigtighed, der ligger til grund for direktiv (EU) nr. 2015/1535 (tidligere direktiv 98/34/EF), i princippet også gælder for udførlige udtalelser fra Kommissionen eller medlemsstaterne. Dette princip gælder normalt også bemærkninger udstedt af sidstnævnte. Der gælder ingen generel formodning om hemmeligholdelse for dokumenter, der indehaves af Kommissionen i forbindelse med anmeldelsesprocedurer, i overensstemmelse med disse direktiver. I stedet bør dokumenterne identificeres og vurderes individuelt.

Domstolen fastslog i dommen i Sverige og Spirlea mod Europa-Kommissionen²⁶, at dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure i den administrative fase af en undersøgelse foretaget som led i en EU-pilotprocedure, kan være omfattet af en almindelig formodning om fortrolighed ifølge artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

I sin dom i Europa-Kommissionen mod Patrick Breyer²⁷ konkluderede Domstolen, at de skriftlige indlæg fra de parter, som deltager i procedurerne ved EU-domstolene, ikke er udelukket fra anvendelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001. Den omstændighed, at Kommissionen har modtaget de skriftlige indlæg gennem Domstolen selv, har ikke nogen indflydelse på anvendelsen af forordning (EF) 1049/2001, eftersom Kommissionen er i besiddelse af dokumenterne.

²⁴ Afgørelse af 13. juli 2017 i Saint Gobain Glass mod Europa-Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Dom af 7. september 2017 i Den Franske Republik mod Carl Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Dom af 11. maj 2017 i Sverige og Spirlea mod Europa-Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Dom af 18. juli 2017 i Europa-Kommissionen mod Carl Schlyter, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

I Typke mod Europa-Kommissionen²⁸ bekræftede Domstolen, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter kun vedrører eksisterende dokumenter, som den pågældende institution er i besiddelse af, og at forordning (EF) nr. 1049/2001 ikke kan påberåbes med henblik på at pålægge en institution at oprette et dokument, som ikke eksisterer. Heraf følger, at en begæring om aktindsigt, der ville kræve, at Kommissionen opretter et nyt dokument, selv om det er på grundlag af oplysninger, som allerede fremgår af eksisterende dokumenter, der opbevares af Kommissionen, falder uden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.2. Retten

Retten afsagde 14 domme om retten til aktindsigt, hvor Kommissionen var part i sagen.

I fire sager fastslog Retten, at annullationssøgsmålet mod Kommissionens afgørelse ikke kunne antages²⁹. En sag resulterede ikke i nogen dom³⁰.

I fem tilfælde afviste Retten appellansens annullationssøgsmål mod Kommissionens bekræftende afgørelse om aktindsigt ved at bekræfte Kommissionens holdning³¹. I to sager annullerede Retten delvist Kommissionens afgørelse³².

Generelt bekræftede Retten, hvad angår **begæringer med et bredt anvendelsesområde**, at institutionen kan nægte at give aktindsigt, hvis udførelsen af en individuel vurdering ville udgøre en uforholdsmæssig stor administrativ byrde, og hvis ansøgeren nægter at samarbejde om at finde en retfærdig løsning. Institutionen behøver ikke at begrunde, hvorfor den ikke overvejede andre muligheder end et afslag, og institutionen skal i sådanne tilfælde heller ikke frigive dokumenter, som den allerede havde undersøgt individuelt som led i vurderingen af den administrative byrde.

Med hensyn til forretningsmæssige interesser fastslog Retten, at dokumenter, der forelægges under forordningen om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier og om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur, (EF) nr. 1907/2006, ikke automatisk falder under en generel formodning om afslag på aktindsigt. Den omstændighed, at et dokument kan være beskyttet af en intellektuel ejendomsrettighed ifølge sektorbestemt lovgivning, indebærer ikke automatisk, at dokumentet skal betragtes som en forretningshemmelighed. Frigivelse af dokumenter, der afspejler eksponeringsniveauer for farlige kemiske stoffer, kan i nogle tilfælde anses for begrundet af en tungtvejende offentlig interesse³³.

Hvad angår **formålet med undersøgelser**, bekræftede Retten den generelle formodning om manglende aktindsigt i dokumenter vedrørende statsstøtte. Den anførte også, at

²⁸ Dom af 11. januar 2017 i Typke mod Europa-Kommissionen, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Kendelse af 7. juni 2017 i De Masi mod Europa-Kommissionen, T-11/16, EU:T:2017:385, kendelse af 4. maj 2017 i De Masi mod Europa-Kommissionen, T-341/16, EU:T:2017:301, kendelse af 19. juli 2017 i De Masi mod Europa-Kommissionen, T-423/16, EU:T:2017:546, kendelse af 5. juli 2017 i European Environmental Bureau mod Europa-Kommissionen, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Kendelse af 14. december 2017 i Rogesa mod Europa-Kommissionen, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Dom af 23. januar 2017 i Association Justice & Environment, z.s. mod Europa-Kommissionen, T-727/15, EU:T:2017:18, dom af 28. marts 2017 i Deutsche Telekom AG mod Europa-Kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, dom af 5. april 2017 i Den Franske Republik mod Europa-Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, dom af 7. september 2017 i AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, T-451/15, EU:T:2017:588, dom af 18. maj 2017 i Verschuur mod Europa-Kommissionen, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² Dom af 28. april 2017 i Gameart sp.z o.o. mod Europa-Kommissionen, T-264/15, EU:T:2017:290, dom af 27. april 2017 i Germanwings GmbH mod Europa-Kommissionen, T-375/15, EU:T:2017:289.

³³ Dom af 13. januar 2017 i Deza mod Det Europæiske Kemikalieagentur, T-189/14, EU:T:2017:4.

argumentationen i en bekræftende afgørelse ikke må bestå af en simpel henvisning til ræsonnementet i andre (vedlagte) dokumenter, selv om sidstnævnte kan bruges til at understøtte bestemte dele deraf³⁴.

Retten bekræftede endvidere, at selv om beskyttelse af folkesundheden og miljøet er af offentlig interesse, kan generelle overvejelser vedrørende åbenhedsprincippet og offentlighedens ret til at blive informeret om institutionernes arbejde ikke berettiger til at udlevere dokumenter vedrørende den administrative fase af en traktatbrudssag³⁵.

Endvidere bekræftede Retten sin holdning i tidligere kendelser om, at en EU-institution, når den vurderer en begæring om aktindsigt, kan tage højde for mere end én af de afvisningsgrunde, som fremgår af artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001. I denne sag mente Retten i forhold til en undersøgelse, at udbredelsen af de pågældende dokumenter ville kunne være til fare for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der var involveret i en sådan procedure, og for beskyttelsen af formålet med undersøgelser i forbindelse med denne³⁶.

Hvad angår dokumenter med relevant tilknytning til en retstvist på EU-plan, bekræftede Retten, at undtagelsen om **beskyttelse af retslige procedurer og beskyttelse af formålet med undersøgelser** ikke gælder, hvis de omtvistede dokumenter ikke udarbejdes i forbindelse med specifikke retssager, og indledningen af en traktatbrudsprocedures administrative fase mod en medlemsstat ikke med rimelighed kan forventes. Det er ikke nok at henvise til fremtidige procedurer i forbindelse med en eventuel traktatbrudsprocedure. Tilsvarende gælder undtagelsen om formålet med undersøgelser ikke, hvis proceduren i henhold til direktiv (EU) nr. 2015/1535 (tidligere direktiv 98/34/EF) er afsluttet uden opfølgning fra Kommissionen, fordi indledningen af en traktatbrudsprocedure under sådanne omstændigheder er rent hypotetisk³⁷.

I samme dom bekræftede Retten, at den berørte institution, før den giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, skal undersøge, om denne medlemsstat har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, og om den har givet behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende.

Hvad angår henvisninger fra en medlemsstat til Kommissionen i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 af begæringer om aktindsigt modtaget på grundlag af national lovgivning, fandt Retten, at institutionen ikke var kompetent til at godkende sådanne henvisninger vedrørende dokumenter, som ikke hidrører fra institutionen, uanset om den er i besiddelse af sådanne dokumenter³⁸.

I 2017 afsagde Retten ingen domme om retten til aktindsigt i appelsager om en afgørelse truffet af Retten for EU-personalesager, hvor Kommissionen var part i sagen.

6.3. Verserende sager indbragt for Retten

Der blev i 2017 indbragt 15 nye sager for Retten mod Kommissionens afgørelser i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001³⁹. Desuden blev der indbragt én ny sag for Domstolen mod domme afsagt af Retten, hvor Kommissionen var part i sagen⁴⁰.

³⁴ Dom af 27. april 2017 i Germanwings GmbH mod Europa-Kommissionen, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Dom af 23. januar 2017 i Association Justice & Environment, z.s. mod Europa-Kommissionen, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Dom af 28. marts 2017 i Deutsche Telekom AG mod Kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Dom af 5. april 2017 i Den Franske Republik mod Europa-Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250.

³⁸ Dom af 28. april 2017 i Gameart sp.z o.o. mod Europa-Kommissionen, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Verserende sager indbragt for Retten: Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń

7. KONKLUSIONER

I 2017 fortsatte Kommissionen som lovet sit arbejde med at øge gennemsigtigheden, både i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 og generelt som led i dagsordenen for åbenhed. Kommissionens proaktive publikationer hjælper med at øge kvaliteten og kvantiteten af de oplysninger og dokumenter, som formidles til offentligheden via dens websteder.

Dette blev bl.a. afspejlet i den gradvise gennemførelse af dagsordenen for bedre regulering, i politikken om "svingdøre", i forslaget til en interinstitutionel aftale om et obligatorisk åbenhedsregister og i forskellige initiativer rettet mod at øge proaktiv åbenhed. Disse indebar bl.a.: systematisk offentliggørelse af oplysninger om dens politiske leders og højtstående embedsmænds møder med interessegrupper, offentliggørelse af relevante dokumenter om igangværende udtrædelsesdrøftelser med Det Forenede Kongerige, lancering af det nye interinstitutionelle onlineregister over delegerede retsakter og regelmæssig offentliggørelse af individuelle kommissærers missionsudgifter.

Kommissionen fortsatte også proaktivt og på en brugervenlig måde med at offentliggøre en lang række oplysninger og dokumenter om sine forskellige lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter.

Retten til at begære aktindsigt i dokumenter som fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder, EU's traktater og forordning (EF) nr. 1049/2001 var fortsat et vigtigt instrument, som Kommissionen bruger til at opfylde sin åbenhedsforpligtelse.

Selv om antallet af genfremsatte begæringer kun steg let (299 i 2017 i forhold til 295 i 2016), steg antallet af oprindelige begæringer om aktindsigt betydeligt fra 6 077 i 2016 til 6 255 i 2017. Samtidig blev begæringerne mere komplekse. Det viser, at EU-borgere og andre gør brug af retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter.

Kommissionen er den EU-institution, der behandler det største antal begæringer om aktindsigt. De mange begæringer om aktindsigt og den høje andel af begæringer, der er blevet imødekommet, har resulteret i, at et stort antal dokumenter er blevet offentliggjort. Parallelt hermed fortsatte Kommissionen med at offentliggøre store mængder dokumenter og oplysninger i 2017 på Kommissionens talrige websider og i forskellige offentlige registre, som dækker alle områder af EU's aktiviteter.

Rozrywkowych mod Europa-Kommissionen, T-750/17, ViaSat mod Europa-Kommissionen, T-734/17, Evropaiki Dynamiki mod Europa-Kommissionen, T-730/17, Commune de Fessenheim e.a. mod Europa-Kommissionen, T-726/17, ClientEarth mod Europa-Kommissionen, T-677/17, Viasat mod Europa-Kommissionen, T-649/17, Rogesa mod Europa-Kommissionen, T-475/17, Arca Capital Bohemia mod Europa-Kommissionen, T-441/17, Arca Capital Bohemia mod Europa-Kommissionen, T-440/17, Campbell mod Europa-Kommissionen, T-312/17, RE mod Europa-Kommissionen, T-257/17, CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs mod Europa-Kommissionen, T-168/17, Sumner mod Europa-Kommissionen, T-152/17, Hércules Club de Fútbol mod Europa-Kommissionen, T-134/17, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) mod Europa-Kommissionen, T-39/17,

⁴⁰ Sag AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, C-666/17 P.