



Bruxelles, den 9.11.2021
COM(2021) 459 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2021) 459 final of 09.08.2021.

Concerns all language versions.

Correction of small errors in footnote 2 and points 4.1 and 4.2.2.

The text shall read as follows:

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen i 2020 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

Indholdsfortegnelse

I.	Adgang til dokumenter.....	3
1.	Tilrådgivningsstillelse af oplysninger og dokumenter via registre og websteder	5
2.	Retsgrundlag — udvikling	8
3.	Analyse af begæringer om aktindsigt.....	9
3.1.	Antallet af begæringer (se bilag — tabel 3 og 4).....	9
3.2.	Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Europa-Kommissionen (bilag — tabel 5)	11
3.3.	Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe (bilag — tabel 6)	14
3.4.	Geografisk fordeling af begæringer (bilag — tabel 7).....	16
4.	Anvendelse af undtagelserne fra retten til aktindsigt	18
4.1.	Forskellige former for aktindsigt (bilag — tabel 8 og 9)	18
4.2.	Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt (bilag — tabel 10).....	20
4.2.1.	Oprindelige begæringer.....	20
4.2.2.	Genfremsatte begæringer	21
5.	Klager til Den Europæiske Ombudsmand.....	22
6.	Ny retspraksis om aktindsigt	23
6.1.	Domstolen	23
6.1.1.	Præcisering af visse materielle regler	23
6.1.2.	Præcisering af visse procedureregler	24
6.2.	Retten	24
6.2.1.	Præcisering af visse materielle regler	25
6.2.2.	Præcisering af visse procedureregler	27
6.3.	Sager indbragt mod Europa-Kommissionen i 2020	29

Gennemsigtighed er en af von der Leyen-Kommissionens prioriteter, som ligger til grund for alle tiltag. Et af de væsentlige elementer heri er retten til at anmode om og få aktindsigt i de dokumenter, som EU-institutionerne er i besiddelse af.

Denne borgerret udspringer af den europæiske forvaltnings demokratiske, åbne og uafhængige karakter. Principperne for denne ret er nedfældet i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Forordning (EF) nr. 1049/2001 og Domstolens praksis giver dem fuld virkning og spiller en central rolle med hensyn til at sikre, at institutionernes afgørelser træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt.

I lyset af udfordringerne i forbindelse med pandemien i 2020 bestræbte Kommissionen sig på at sikre effektiviteten af borgernes ret til aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af. Denne årsrapport, der er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001, identificerer de vigtigste tendenser, udfordringer og elementer i Kommissionens politik, indsats og praksis i forbindelse med aktindsigt. Den indeholder også Den Europæiske Ombudsmands konklusioner vedrørende Europa-Kommissionens gennemførelse af forordningen og EU-domstolenes afgørelser.

I. Adgang til dokumenter

Inden for disse rammer gav Europa-Kommissionen i 2020 adgang til en bred vifte af dokumenter, som den var i besiddelse af, efter at have modtaget specifikke begæringer i henhold til forordningen. Denne adgang supplerede institutionens proaktive offentliggørelse af et væld af oplysninger og dokumentation om sine forskellige registre og websteder. 2020 var et år med begivenheder uden fortilfælde for Europa-Kommissionen. I forbindelse med covid-19-pandemien og i overensstemmelse med de drastiske inddæmningsforanstaltninger, som medlemsstaterne vedtog¹, satte Europa-Kommissionen i 2020 næsten hele sit personale, bortset fra de medarbejdere, der udfører kritiske/essentielle opgaver, til at arbejde hjemmefra på ubestemt tid.

Denne rapport giver et overblik over, hvordan Europa-Kommissionen har gennemført forordningen i 2020. Den er baseret på statistiske data, som er sammenfattet i bilaget².

Statistikkerne viser antallet af modtagne begæringer og afgivne svar i 2020. De giver endvidere mere nøjagtige oplysninger om de statistikker, der er indhentet for de foregående år, efter efterfølgende regelmæssige kodningskorrektioner³. Statistikkerne afspejler imidlertid ikke antallet af dokumenter, der er begæret eller givet (delvis) aktindsigt i, antallet af disse er langt højere. En begæring kan vedrøre ét dokument, men vedrører oftest aktindsigt i en række dokumenter eller hele sagskomplekser vedrørende et bestemt emne eller en bestemt procedure.

Kort sagt viser statistikkerne, at der blev givet fuld eller delvis aktindsigt i forbindelse med over 81 % af de 8 001 oprindelige begæringer, og at 37,4 % af de 265 genfremsatte begæringer resulterede i større eller endog fuld aktindsigt. Dataene bekræfter ikke blot Europa-Kommissionens åbenhed, men også institutionens engagement i retten til aktindsigt som led i dens overordnede åbenhedspolitik uanset omstændighederne, herunder i den hidtil usete pandemisituation, der karakteriserede 2020.

Virkningerne af covid-19

Covid-19-pandemien flyttede institutionens fokus til at koordinere EU's umiddelbare reaktion på pandemien og til at udvikle en omfattende økonomisk genopretningsplan.

Europa-Kommissionen forhandlede med medicinalfirmaer på vegne af Den Europæiske Unions medlemsstater, hvilket førte til den indledende undertegnelse af seks aftaler, og der blev gennemført yderligere sonderende drøftelser med flere vaccineproducenter i 2020 og begyndelsen af 2021.

¹ I Belgien anmodede regeringen om, at organisationer som Europa-Kommissionen gennemførte strenge politikker for fjernarbejde, se "Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19" af 28. oktober 2020 (ajourført efterfølgende): http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2020102801.

² Medmindre andet er angivet, er de statistikker, der præsenteres i denne rapport, baseret på tal, der er hentet fra Europa-Kommissionens IT-applikationer den 31. december 2020 som opdateret på grundlag af efterfølgende kodningskorrektioner. Procentsatserne i den beskrivende del af rapporten er afrundet til nærmeste decimal.

³ Det er grunden til, at tallene i denne rapport og de tidligere tal kan være lidt forskellige.

Sideløbende hermed traf Europa-Kommissionen en række foranstaltninger for at bekæmpe desinformation om covid-19 og opfordrede alle aktører, herunder onlinemarkedspladser og sociale medier, til at hjælpe i denne kamp⁴.

Inden for rammerne af denne hidtil usete pandemisituation overholdt Europa-Kommissionen de vejledende principper for sin funktion, nemlig: gennemsigtighed, kollegialitet og effektivitet⁵.

Europa-Kommissionen bestræbte sig på at skabe det miljø, der er nødvendigt for at støtte et sikkert fremstillingsnetværk og optimering af produktionen af vacciner mod covid-19. Med henblik herpå nåede Europa-Kommissionen til enighed med alle EU's medlemsstater om på medlemsstaternes vegne og i deres navn at indgå forhåndskøbsaftaler med vaccineproducenter med det formål at indkøbe vacciner til bekæmpelse af covid-19-pandemien på EU-plan, til alle, på sikre vilkår og til en rimelig pris.

I et forsøg på at sikre så fuldstændig gennemsigtighed som muligt i processen for indkøb af covid-19-vacciner bestræbte Europa-Kommissionen sig på at offentliggøre rettidige oplysninger om underskrivelsen af kontrakterne og status for forhandlingerne med vaccineproducenterne. På denne baggrund indledte Kommissionen konsultationer med de vaccineproducenter, der var involveret i denne proces, om muligheden for at offentliggøre kontrakter om sådanne indkøb.

Som følge heraf er der gradvist blevet offentliggjort redigerede udgaver af aftaler om køb af covid-19-vacciner på et proaktivt grundlag.

Målet om at indkøbe covid-19-vacciner fra kommercielle producenter kræver imidlertid, at visse legitime interesser, som kunne blive undergravet af offentliggørelsen af dokumenter, beskyttes behørigt, navnlig følsomme forretningsoplysninger eller Kommissionens evne til at forhandle med de kommercielle producenter om en bred portefølje af kontrakter.

Ressourcer

I Kommission håndteres behandlingen af oprindelige begæringer om aktindsigt decentralt af Kommissionens forskellige generaldirektorater og tjenester. Hvert generaldirektorat og hver tjenestegren har udpeget mindst én juridisk ekspert til denne opgave, der fungerer som "aktindsigtskoordinator".

Afhængigt af tjenestens størrelse og antallet af modtagne begæringer bistås "aktindsigtskoordinatorer" normalt af hjælpepersonale og koordinerer udkastene til svar med de enheder, der er ansvarlige for de underliggende politiske områder.

Genfremsatte begæringer behandles af Generalsekretariatet.

⁴ [Bekæmpelse af misinformation om coronavirusudbruddet | Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

⁵ Se meddelelse fra formanden til Kommissionen af 1. december 2019 — "Europa-Kommissionens arbejdsmetoder 2014-2019" (P(2019) 2): <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

Et særligt team i Generalsekretariatets Enhed for Gennemsigtighed, Dokumenthåndtering og Aktindsigt behandler genfremsatte begæringer for at sikre en uafhængig administrativ gennemgang af det svar, der gives i forbindelse med oprindelige begæringer. Desuden yder enheden horisontal vejledning, uddannelse og rådgivning til alle Kommissionens generaldirektorater og tjenestegrene om gennemførelsen af forordningen i tæt samarbejde med Den Juridiske Tjeneste og sikrer koordinering og ensartet gennemførelse af gennemførelsesbestemmelserne til forordning (EF) nr. 1049/2001.

Kontoret forvalter også IT-systemet for hele Europa-Kommissionen til behandling af oprindelige og genfremsatte begæringer om aktindsigt: GestDem. I 2020 fortsatte Kommissionen med at videreudvikle sit fremtidige system til behandling af begæringer om aktindsigt via en elektronisk onlineportal, nemlig EASE ("Electronic Access to European Commission Documents").

Formålet med EASE-projektet er at skabe en one-stop-shop, elektronisk og fuldt integreret IT-løsning til indgivelse og behandling af begæringer om aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Det endelige mål er at bringe EU's beslutningsproces tættere på borgerne. Det er planen, at EASE sættes i værk i midten af 2021. EASE består af to dele, nemlig:

- (1).en ny onlineportal, der giver borgerne mulighed for at i) indsende og få et overblik over deres begæringer om aktindsigt i Kommissionens dokumenter, ii) kommunikere med Kommissionen og iii) søge efter tidligere offentliggjorte dokumenter og
- (2).et nyt sagsstyringssystem, der gør det muligt for Kommissionens tjenestegrene at registrere, tildele og behandle begæringer om aktindsigt. Det vil erstatte GestDem, det nuværende IT-system, der anvendes til dette formål.

Desuden fortsatte projektteamet i 2020 i samarbejde med Generaldirektoratet for Informationsteknologi arbejdet med undersøgelsen af kunstig intelligens, der har til formål at identificere "use cases", hvor kunstig intelligens kan forenkle behandlingen af begæringer om aktindsigt.

Det kan konkluderes, at det nye EASE-projekt bør skabe større gennemsigtighed og bringe borgerne tættere på EU's beslutningsproces.

1. TILRÅDIGHEDSSTILLELSE AF OPLYSNINGER OG DOKUMENTER VIA REGISTRE OG WEBSTEDER

Kommissionen offentliggør en lang række juridiske, politiske, administrative og andre dokumenter på forskellige websteder og i forskellige registre. Mange findes i registret over Kommissionens dokumenter, registret over delegerede retsakter og andre virksomhedsregistre, der forvaltes af Generalsekretariatet, mens andre findes på websteder, der forvaltes af generaldirektoraterne eller EUR-Lex.

I 2020 blev 19 849 nye dokumenter i kategorierne C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD føjet til registret over Kommissionens dokumenter (se bilag — tabel 1)⁶. Dette svarer til en stigning på ca. 8,2 % i forhold til 2019.

Det igangværende projekt "Revamp of the Register of Commission Documents", som har til formål at omdanne registret over Kommissionens dokumenter til det primære redskab til offentliggørelse af institutionens dokumenter, fortsatte med at skride fremad⁷.

I 2020 blev antallet af besøgende på siden "Access to Documents" på webstedet *Europa*⁸ mere end fordoblet med 14 716 besøgende sammenlignet med 6 642 året før. Tilsvarende steg antallet af tilgængelige sider med næsten 141,6 %, således at der blev set 24 429 sider (jf. bilaget — tabel 2)⁹.

Begge platforme er fortsat nyttige søgeværktøjer, der sætter borgerne i stand til at deltage mere tæt og aktivt i Europa-Kommissionens beslutningsproces og fremme politikken for aktindsigt og øget gennemsigtighed generelt.

I 2020 fortsatte Europa-Kommissionen med proaktivt at offentliggøre en lang række oplysninger og dokumenter på en brugervenlig måde. Samtidig har institutionen til stadighed søgt at udforske nye værktøjer, der skal gøre de overordnede aktiviteter mere gennemsigtige og inddrage borgerne i den demokratiske proces. Uanset covid-19-pandemien lykkedes det Europa-Kommissionen at gøre en målrettet indsats for yderligere at øge gennemsigtigheden af alle sine kerneaktiviteter i 2020.

Et par eksempler på disse bestræbelser er anført nedenfor.

Offentliggørelse af kommissionsmedlemmernes udgifter til tjenesterejser

I 2020 fortsatte Kommissionen med at offentliggøre en oversigt over udgifterne til tjenesterejser på Europa-webstedet for hvert medlem af Kommissionen hver anden måned, og denne oversigt dækker alle tjenesterejser, i overensstemmelse med artikel 6 i adfærdskodeksen for medlemmer af Europa-Kommissionen.

En sådan offentliggørelse giver gennemsigtighed med hensyn til både omkostningerne ved og formålet med de respektive tjenesterejser. Der findes et link til de relevante oplysninger på hver enkelt kommissærs websted.

⁶ Nemlig 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 nogen af de andre kategorier, SWD: arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene.

⁷ På tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport har den opdaterede version af registret været operationel siden den 17. maj 2021 og har udvidet sit anvendelsesområde, således at dokumenter, der er tilgængelige andre steder, også vil kunne søges via registret.

⁸ Access to documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁹ Disse data stammer fra brugen siden 2018 af en ny algoritme, som giver mere nøjagtige statistikker. Derfor kan de ikke sammenlignes med dem, der blev indhentet for årene før 2018.

Brexit

Det Forenede Kongerige forlod Den Europæiske Union den 31. januar 2020 efter EU's og Det Forenede Kongeriges ratifikation af udtrædelsesaftalen.

Under hele forhandlingsprocessen var Kommissionen som EU-forhandler fortsat fast besluttet på at sikre størst mulig gennemsigtighed. Derfor blev Kommissionens forhandlingsdokumenter, der blev delt med EU-medlemsstaterne, Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, Rådet, de nationale parlamenter og Det Forenede Kongerige, regelmæssigt offentliggjort sammen med andre dokumenter, der informerede offentligheden om status for forhandlingerne og de drøftede spørgsmål¹⁰.

Handelspolitik

Handelspolitik berører alle EU-borgere. Derfor er Kommissionen lydhør over for input fra EU-borgerne, således at EU's politik nøje afspejler hele samfundets værdier og interesser. Denne politik bygger derfor på input fra EU's borgere før, under og efter forhandlingsprocessen.

I 2020 var gennemsigtighed og dialog med offentligheden fortsat væsentlige elementer i handelspolitikken for at sikre demokrati, offentlig tillid og ansvarlighed. Oplysninger om 84 møder i udvalg og dialoger, der blev nedsat inden for rammerne af dets handelsaftaler, blev offentliggjort i 2020 sammen med 34 forhandlingsrunderapporter og oplysninger om 16 ekspertgruppemøder¹¹.

Desuden blev der for første gang offentliggjort 11 kommissionsafgørelser om medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler og et ikke-følsomt sammendrag fra et udvalg for handelspolitiske beskyttelsesinstrumenter. Derudover blev der afholdt 17 civilsamfundsdialogmøder for at orientere om igangværende individuelle forhandlinger eller for at drøfte udkast til rapporter om mellemliggende understøttende strukturer og den overordnede handelsdagsorden¹².

Disse foranstaltninger udspringer af den proaktive tilgang til gennemsigtighed inden for handelspolitik, som Europa-Kommissionen allerede følger.

De ovennævnte eksempler på proaktiv offentliggørelse udgør kun nogle få eksempler på institutionens bestræbelser på at øge gennemsigtigheden i begrebets bredere betydning¹³.

¹⁰ https://wayback.archive-it.org/11980/20201223015019/https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/publications-and-news/documents-related-work-task-force-relations-united-kingdom_da.

¹¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159448.pdf.

¹² Ibid.

¹³ Desuden sikrer institutionen gennemsigtighed med hensyn til i) Kommissionens medlemmers kontakter med interessenter og civilsamfundet (yderligere oplysninger kan findes på: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=da&reference=ANNUAL_REPORT), ii) de tidligere kommissionsmedlemmers erhverv efter udløbet af deres tjenesteperiode. Desuden offentliggør Europa-Kommissionen årlige rapporter om anvendelsen af adfærdskodeksen for medlemmer af Europa-Kommissionen (den anden årsrapport findes på:

2. RETSGRUNDLAG — UDVIKLING

Der er i øjeblikket to udestående forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001, nemlig:

- Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter fra 2008 (COM(2008) 229 final, 2008/0090 (COD))¹⁴ og
- Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter fra 2011 (COM(2011) 137 final, 2011/0073 (COD))¹⁵.

Det første forslag fra 2008, også kendt som det "omarbejdede forslag", da det bestod af en omfattende omarbejdning af forordningen, blev fremsat af Kommissionen den 30. april 2008 efter dens "europæiske åbenhedsinitiativ". Dette initiativ, der blev lanceret den 9. november 2005, omfattede en revision af forordning (EF) nr. 1049/2001 som led i Kommissionens bestræbelser på at skabe større åbenhed.

Formålet med det omarbejdede forslag er at:

- opnå større gennemsigtighed på lovgivningsområdet
- tilpasse forordningen til bestemmelserne om adgang til miljøoplysninger i forordning (EF) nr. 1367/2006
- afspejle Europa-Parlamentets holdning, jf. dets beslutning af 4. april 2006 (hvor Europa-Parlamentet anmodede Kommissionen om at fremsætte forslag til ændring af nogle specifikke punkter i forordningen) og resultaterne af den offentlige høring, der blev iværksat i forbindelse med Kommissionens grønbog
- indarbejde de præciseringer, der følger af Domstolens praksis og Den Europæiske Ombudsmands praksis.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sec2020344_en.pdf) og fremmer et system for bedre regulering, der anerkendes som en af de mest avancerede reguleringstilgange i verden (se [OECD Regulatory Policy Outlook 2018](#) (OECD Publishing, Paris)). I begyndelsen af 2020 gjorde institutionen fortsat status over dagsordenen for bedre regulering fra 2015 med henblik på at vurdere både dens positive aspekter og områder, hvor der kan ske forbedringer. Arbejdet blev afsluttet med vedtagelsen af meddelelsen om bedre regulering den 28. april 2021 (se [better regulation joining forces to make better laws en 0.pdf \(europa.eu\)](#)). Desuden fortsatte Europa-Kommissionen trods covid-19-pandemien med gennem forskellige initiativer og tiltag at gennemføre sit program "Europa for Borgerne", der blev fastsat for perioden 2014-2020, og som var udformet med henblik på at tilskynde EU-borgerne til at blive bedre informeret, deltage i debatten og spille en større rolle i udviklingen af EU. (Se https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_en#documents). Endelig vedtog Europa-Kommissionen den 19. maj 2020 i denne hidtil usete kontekst af covid-19-pandemien et forslag til forordning om forlængelse af fristerne for indsamlings-, kontrol- og undersøgelsesfaserne for europæiske borgerinitiativer. Den endelige tekst til denne forordning blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 15. juli 2020 (se [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2020/1042 af 15. juli 2020 om midlertidige foranstaltninger vedrørende fristerne for indsamling, verifikation og behandling i henhold til forordning \(EU\) 2019/788 om det europæiske borgerinitiativ i lyset af covid-19-udbruddet](#), EUT L 231 af 17.7.2020, s. 7).

¹⁴ Se <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-229-EN-F1-1.Pdf>.

¹⁵ Se

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0137/_com_com\(2011\)0137_da.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0137/_com_com(2011)0137_da.pdf).

Det andet forslag, der blev forelagt den 21. marts 2011, tog sigte på "Lissabonisering" af forordning (EF) nr. 1049/2001, nemlig ved at udvide retten til aktindsigt i dokumenter fra alle institutioner, organer, kontorer og agenturer for at bringe forordningen i overensstemmelse med den nye artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det var ikke hensigten med forslaget at være til hinder for den igangværende procedure om en omarbejdning af forordning (EF) nr. 1049/2001 på grundlag af Kommissionens forslag fra 2008, som ikke blev ændret.

Den 29. januar 2020 foreslog Kommissionen efter anmodning fra Europa-Parlamentet i forbindelse med Formandskonferencens afslutning af 16. oktober 2019 at trække begge forslag tilbage i sit arbejdsprogram for 2020¹⁶.

Sidstnævnte blev forelagt Rådet og Europa-Parlamentet til høring i overensstemmelse med punkt 9 i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning. Da Europa-Parlamentet modsatte sig, at forslagene blev trukket tilbage, indvilligede Kommissionen ved skrivelse af 14. september 2020 i ikke at trække dem tilbage og i at støtte yderligere politiske drøftelser.

Som sådan blev tilbagetrækningsretsakten, der svarer til bilag IV til Kommissionens arbejdsprogram for 2020, som indeholder den endelige liste over tilbagetrukne forslag, offentliggjort den 29. september 2020 uden at medtage de to forslag vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001¹⁷.

Begge forslag er derfor stadig under behandling og udgør fortsat grundlaget for yderligere lovgivningsmæssige og politiske drøftelser. Ikke desto mindre mener Kommissionen, at forordning (EF) nr. 1049/2001 som fortolket i EF-Domstolens praksis fortsat udgør en passende og effektiv retlig ramme for at sikre aktindsigt i dokumenter.

3. ANALYSE AF BEGÆRINGER OM AKTINDSIGT

3.1. Antallet af begæringer (se bilag — tabel 3 og 4)

▪ Oprindelige begæringer

Som det fremgår af nedenstående diagram, nåede antallet af oprindelige begæringer i 2020 op på 8 001¹⁸. Dette tal afspejler en stærk stigning på næsten 7,5 % i forhold til 2019¹⁹.

¹⁶ Se punkt 31 i bilag IV til meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Kommissionens arbejdsprogram for 2020 En mere ambitiøs Union (COM(2020) 37 final af 29.1.2020), tilgængelig på: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.321.01.0037.01.FRA&toc=OJ:C:2020:321:TOC.

¹⁸ Det er værd at bemærke, at en enkelt begæring kan vedrøre flere dokumenter og derfor kan give anledning til flere forskellige svar. På den anden side kan flere begæringer i visse tilfælde grupperes og resultere i ét fælles svar.

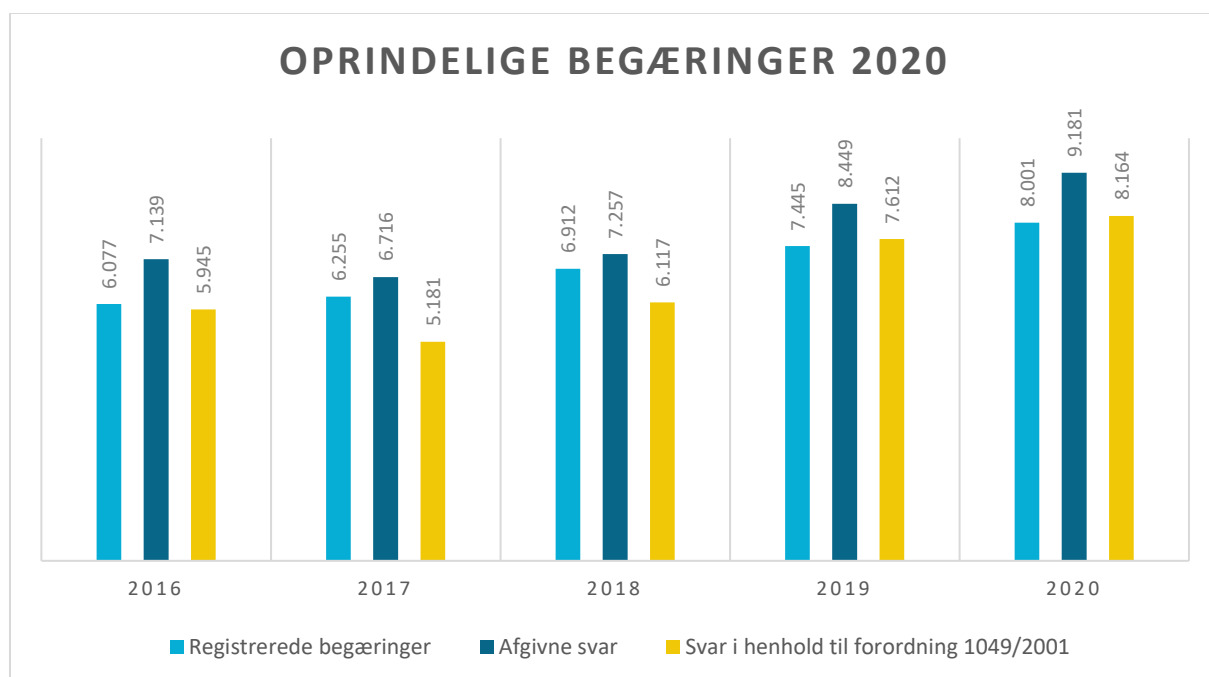
¹⁹ I 2019 lå antallet af oprindelige begæringer på 7 445.

Europa-Kommissionen afgav 9 181 oprindelige svar i forhold til 8 449 i 2019, hvilket viser en stigning på næsten 8,7 %.

Blandt disse oprindelige svar blev 8 164 udstedt på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001 (sammenlignet med 7 612 i 2019)²⁰. Dette tal viser en stigning på ca. 7,25 % på et år.

Antallet af "afgivne svar", som er udtrukket af databasen, omfatter alle de typer opfølgninger, som Europa-Kommissionen har leveret, og som strækker sig fra:

- svar afgivet i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 (herunder hvis der ikke findes dokumenter) til
- svar afgivet inden for forskellige retlige rammer (som følge af begæringens indhold eller status for den, der har fremsat begæringen²¹, osv.) eller
- afslutninger, når den, der har fremsat begæringen, ikke har fremlagt ønskede præciseringer eller opfyldt procedurekrav.



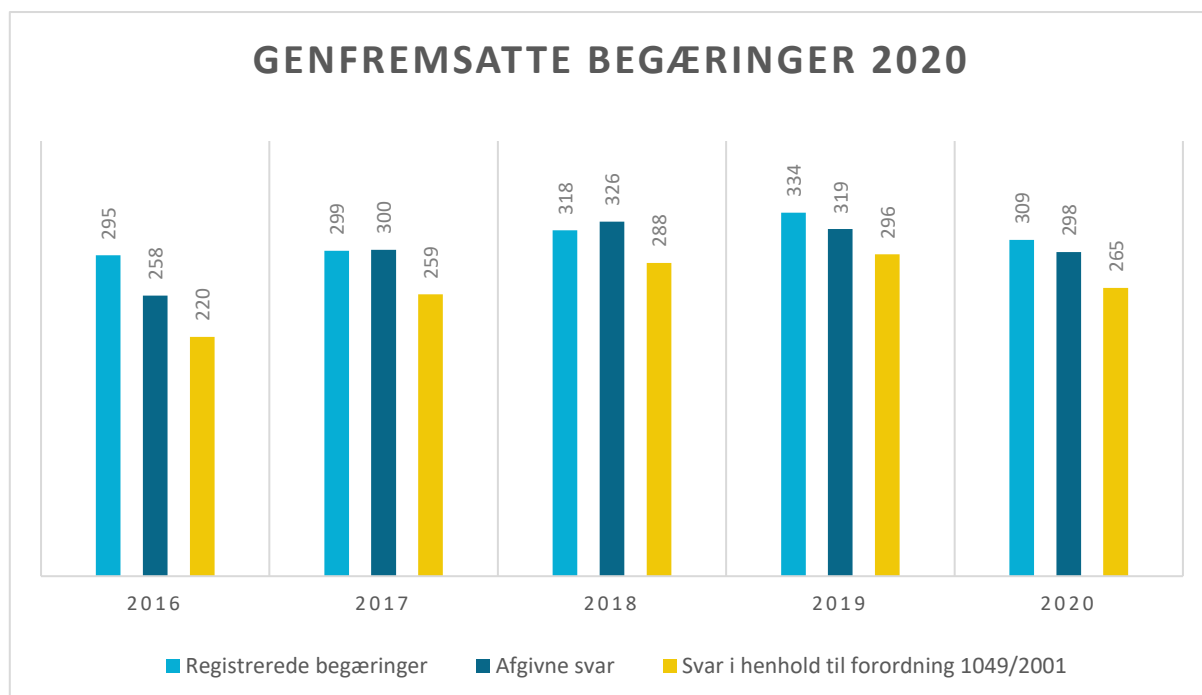
▪ *Genfremsatte begæringer*

Hvad angår genfremsatte begæringer, som betyder, at Europa-Kommissionen skal tage det oprindelige svar, hvori den gav helt eller delvist afslag på begæringen om aktindsigt, op til fornyet behandling, beløb antallet sig til 309 i 2020, hvilket afspejler et fald på næsten 7,5 % sammenlignet med 2019. Det er første gang, at der kan konstateres et fald i antallet af genfremsatte begæringer siden 2015.

²⁰ Afhængigt af begæringernes indhold eller ansøgernes status blev de resterende svar afgivet i overensstemmelse med andre retlige rammer (f.eks. kodeksen for god forvaltningsskik eller princippet om loyalt samarbejde osv.).

²¹ F.eks. svar afgivet i medfør af princippet om loyalt samarbejde med medlemsstater eller andre institutioner; eller svar på grundlag af kodeksen for god forvaltningsskik osv.

Europa-Kommissionen afgav 298 svar, hvoraf 265 blev afgivet på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001. Dette tal afspejler et fald på næsten 10,5 % i forhold til 2019, som det fremgår af nedenstående diagram.



3.2. Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Europa-Kommissionen (bilag — tabel 5)

- *Aktindsigt i dokumenter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil*

Det er værd at bemærke, at de nedenfor anførte oplysninger vedrørende Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) udelukkende vedrører begæringer om aktindsigt i dokumenter vedrørende dets administrative aktiviteter, som er registreret i GestDem.

Begæringer om aktindsigt i dokumenter vedrørende OLAF's undersøgelsesaktiviteter er på grund af sidstnævntes særlige følsomhed omfattet af en særlig procedure i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, og artikel 4 i de detaljerede gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter²².

I 2020 modtog OLAF 16 oprindelige og tre genfremssatte begæringer vedrørende dets undersøgelsesaktiviteter, som derfor ikke er omfattet af denne rapport.

Hvad angår Tjenesten for EU's Optræden Udadtil ("EU-Udenrigstjenesten") bør det desuden understreges, at kun dokumenter fra Tjenesten for Udenrigspolitiske Instrumenter opbevares

²² Kommissionens afgørelse af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden, EUT L 345 af 29.12.2001, s. 94.

hos Europa-Kommissionen. Derfor vedrører oplysningerne om Tjenesten for EU's Optræden Udadtil i denne rapport kun begæringer om aktindsigt i sådanne dokumenter.

- *Oprindelige begæringer*

I 2020 modtog Generalsekretariatet²³ den højeste andel af oprindelige begæringer (10,2 %).

Lige bagefter kom Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer²⁴, som modtog næsten 7,7 % af de oprindelige begæringer. Dette tal illustrerer ansøgernes vedvarende store interesse i sundhedsrelaterede spørgsmål, som var fremherskende allerede før covid-19-pandemien²⁵.

Herefter kom Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling²⁶ (7,3 %), Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er²⁷ (7,1 %), Generaldirektoratet for Konkurrence²⁸ (6,2 %), Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender²⁹ (4,8 %), Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion³⁰ (4,7 %), Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport³¹ (4,5 %) og Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen³² (4 %).

De øvrige tjenestegrene i Europa-Kommissionen tegnede sig hver især for under 4 % af alle oprindelige begæringer.

²³ Benævnt "SG" i nedenstående diagram.

²⁴ Benævnt "SANTE" i nedenstående diagram.

²⁵ Se de foregående årsberetninger, som findes på: https://ec.europa.eu/info/publications/reports-public-access-european-parliament-council-and-commission-documents_en.

²⁶ Benævnt "DEVCO" i nedenstående diagram.

²⁷ Benævnt "GROW" i nedenstående diagram.

²⁸ Benævnt "COMP" i nedenstående diagram.

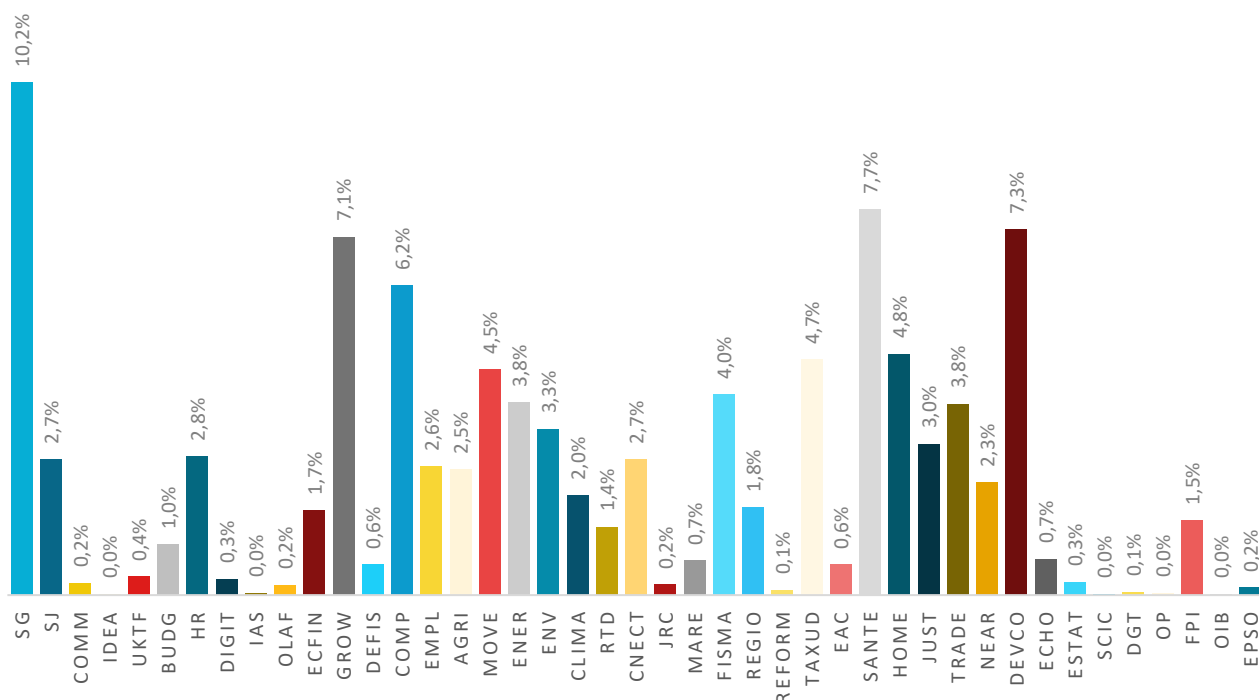
²⁹ Benævnt "HOME" i nedenstående diagram.

³⁰ Benævnt "TAXUD" i nedenstående diagram.

³¹ Benævnt "MOVE" i nedenstående diagram.

³² Benævnt "FISMA" i nedenstående diagram.

OPRINDELIGE BEGÆRINGER 2020



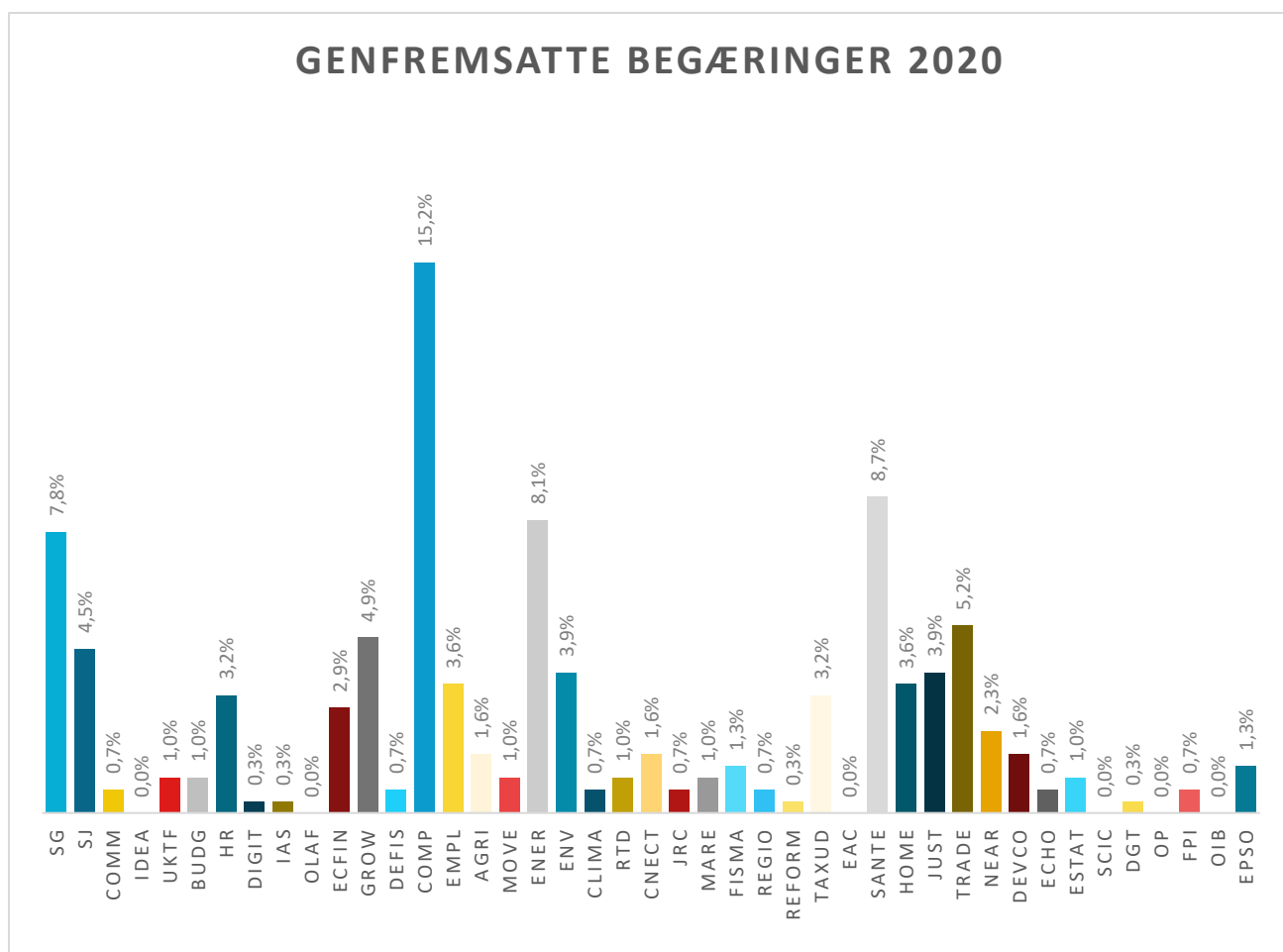
▪ Genfremsatte begæringer

Den højeste andel af genfremsatte begæringer modtaget af Generalsekretariatet i 2020 vedrørte de oprindelige svar fra Generaldirektoratet for Konkurrence (15,2 %).

Sidstnævnte blev efterfulgt af Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarerikkerhed (8,7 %), Generaldirektoratet for Energi³³ (8,1 %), Generalsekretariatet (7,8 %), Generaldirektoratet for Handel (5,2 %), Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er (4,9 %) og Den Juridiske Tjeneste³⁴ (4,5 %). De oprindelige svar fra Europa-Kommissionens øvrige tjenestegrene tegnede sig hver for mindre end 4 % af begæringerne om en fornyet gennemgang.

³³ Benævnt "ENER" i de oven- og nedenstående diagrammer.

³⁴ Benævnt "SJ" i de oven- og nedenstående diagrammer.



3.3. Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe (bilag — tabel 6)

Man kan på ansøgningsskemaet på Europa-webstedet angive sin samfundsmæssige/faglige profil ved at vælge en af følgende ni kategorier: borger, akademiker, advokat, journalist, ikkestatslig organisation, virksomhed, medlem af Europa-Parlamentet, subnationale eller nationale myndigheder³⁵.

Til statistiske formål omfatter kategorien "borgere" de ansøgere, der har anført kategorien "borgere", og det er standardindstillingen for dem, som ikke har valgt nogen samfunds- eller faggruppe.

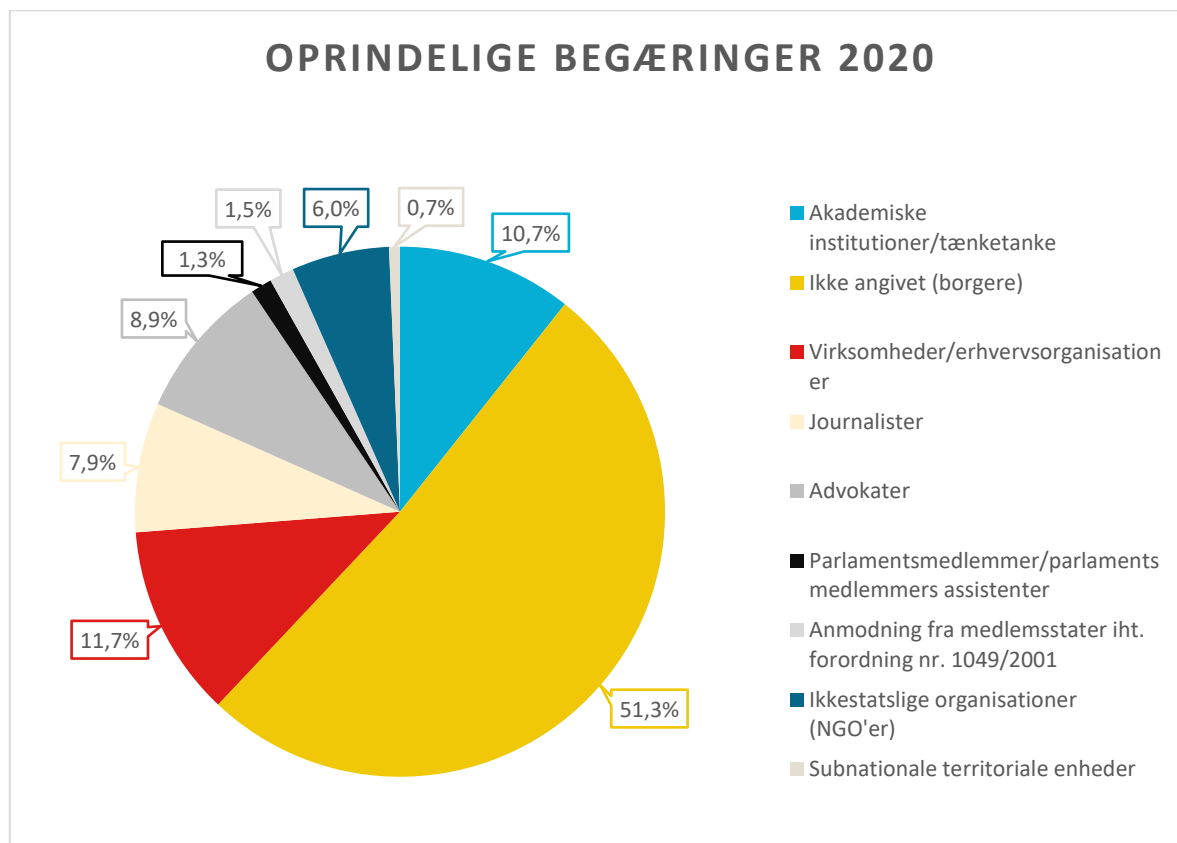
▪ Oprindelige begæringer

I 2020 stammede de fleste oprindelige begæringer, som det var tilfældet i de foregående år, fra borgere. Denne kategori tegnede sig for ca. 51,3 % af begæringerne.

Andenpladsen blandt de mest produktive ansøgere, som var besat af akademiske institutioner og tænketanke i 2019, blev i 2020 på ny besat af virksomheder (som i 2018), som tegnede sig

³⁵ Sidstnævnte er en ny kategori, der blev indført i 2018 for at afspejle det forhold, at medlemsstaternes nationale myndigheder har ret til at indgive begæringer om aktindsigt inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001.

for 11,7 % af de oprindelige begæringer. Dog fulgte de akademiske institutioner og tænketanke tæt efter med ca. 10,7 % af de oprindelige begæringer. Retsvæsenets aktører og journalister (med henholdsvis 8,9 % og 7,9 %) er fortsat produktive ansøgere som i de foregående år. Ikkestatslige organisationer (med næsten 6 %) er den eneste resterende kategori af ansøgere, der tegner sig for mere end 5 % af de oprindelige begæringer. De blev med nogen afstand efterfulgt af de resterende kategorier, der hver tegnede sig for under 2 % af de oprindelige begæringer.



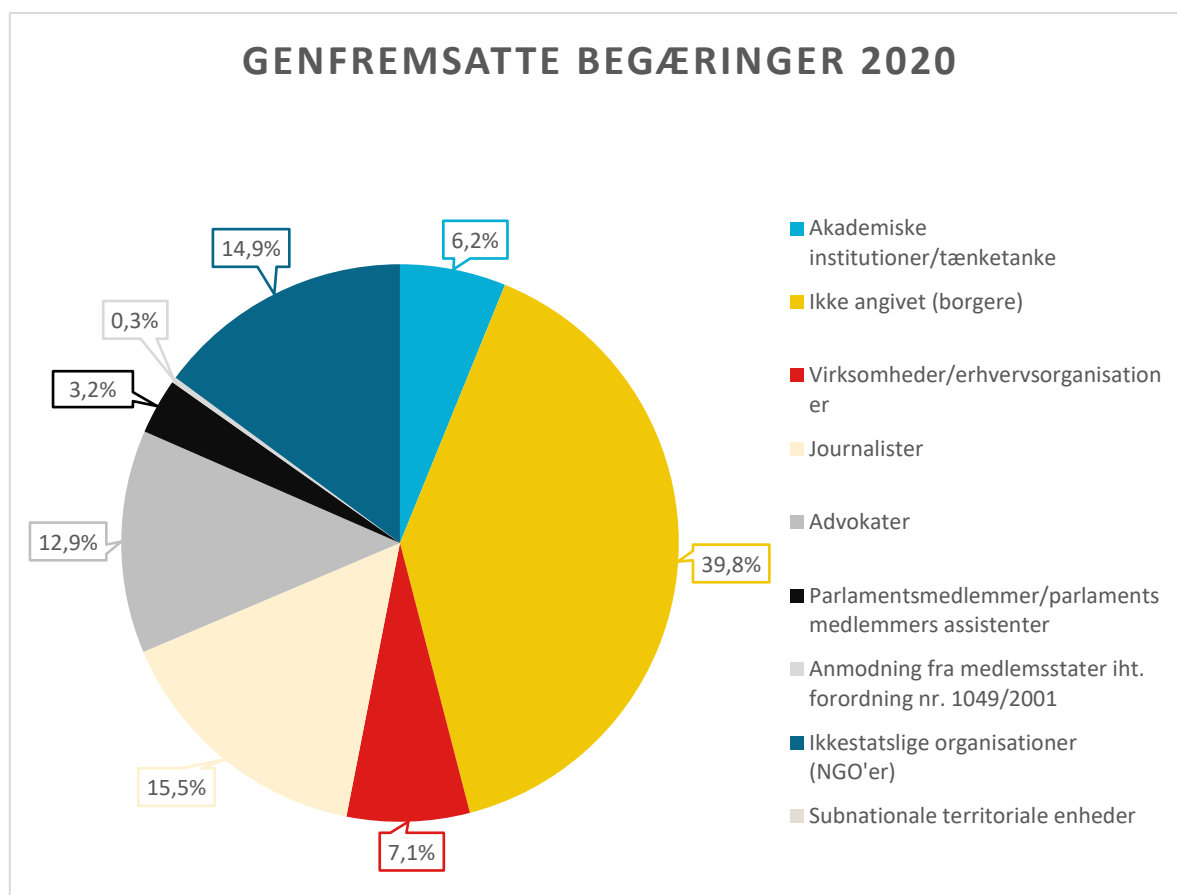
▪ *Genfremsatte begæringer*

De fleste genfremsatte begæringer i 2020 stammede fra borgere, som tegnede sig for 39,8 % af disse begæringer (sammenlignet med 51,5 % i 2019 og 36,2 % i 2018).

Journalister besatte andenpladsen med et stort antal genfremsatte begæringer, der tegnede sig for mindst 15,5 %.

Tredjepladsen er besat af ikkestatslige organisationer, som har indsendt 14,9 % af de genfremsatte begæringer, tæt fulgt af retsvæsenets aktører, som tegner sig for ca. 12,9 % af de genfremsatte begæringer.

De blev med nogen afstand efterfulgt af virksomheder (7,1 %), akademiske institutioner og tænketanke (6,2 %), og de resterende kategorier tegnede sig hver især for mindre end 4 % af de genfremsatte begæringer.



3.4. Geografisk fordeling af begæringer (bilag — tabel 7)

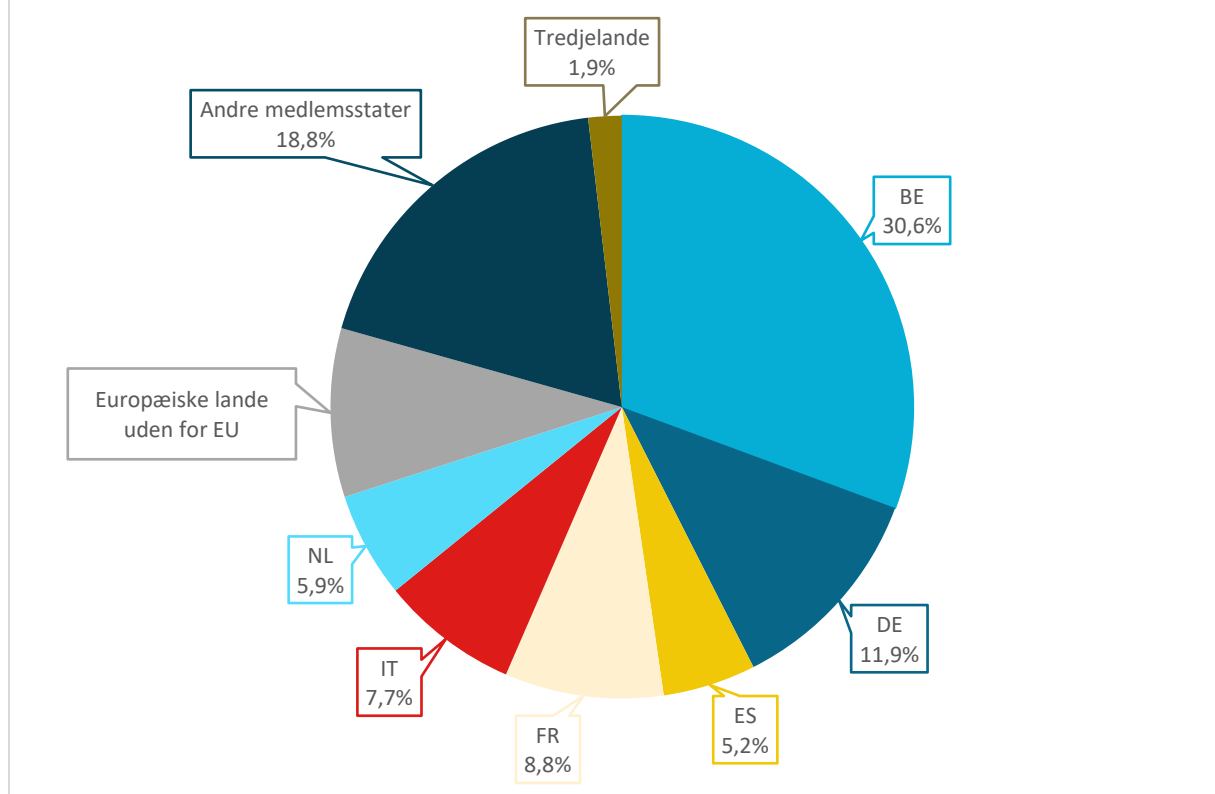
▪ Oprindelige begæringer

Med hensyn til den geografiske fordeling af de oprindelige begæringer i 2020 tegner begæringerne fra ansøgere fra Belgien (30,6 %), Tyskland (11,9 %) og Frankrig (8,8 %) sig tilsammen for over halvdelen af det samlede antal begæringer, som Kommissionen har modtaget. På fjerdepladsen kom Italien med næsten 7,7 % af de oprindelige begæringer, efterfulgt af Nederlandene (5,9 %) og Spanien (5,2 %). Begæringerne fra de øvrige medlemsstater udgjorde mindre end 2 % pr. medlemsstat.

Der noteres et markant og slående fald i antallet af begæringer fra Det Forenede Kongerige. I 2020 stammede under 0,5 % af de oprindelige begæringer fra Det Forenede Kongerige, sammenlignet med 7,8 % i 2019, 9,2 % i 2018 og 15,2 % i 2017. Det forhold, at Det Forenede Kongerige forlod Den Europæiske Union den 31. januar 2020, efter at EU og Det Forenede Kongerige havde ratificeret udtrædelsesaftalen, havde en klar indvirkning på disse data.

I 2020 blev retten til aktindsigt også fortsat udøvet af ansøgere med bopæl eller hjemsted i tredjelande. Deres oprindelige begæringer bekræftede den svage, men konstante stigning konstateret i de foregående år og tegnede sig for ca. 11,2 % sammenlignet med 6,6 % i 2018 og næsten 5 % i 2017.

OPRINDELIGE BEGÆRINGER 2020



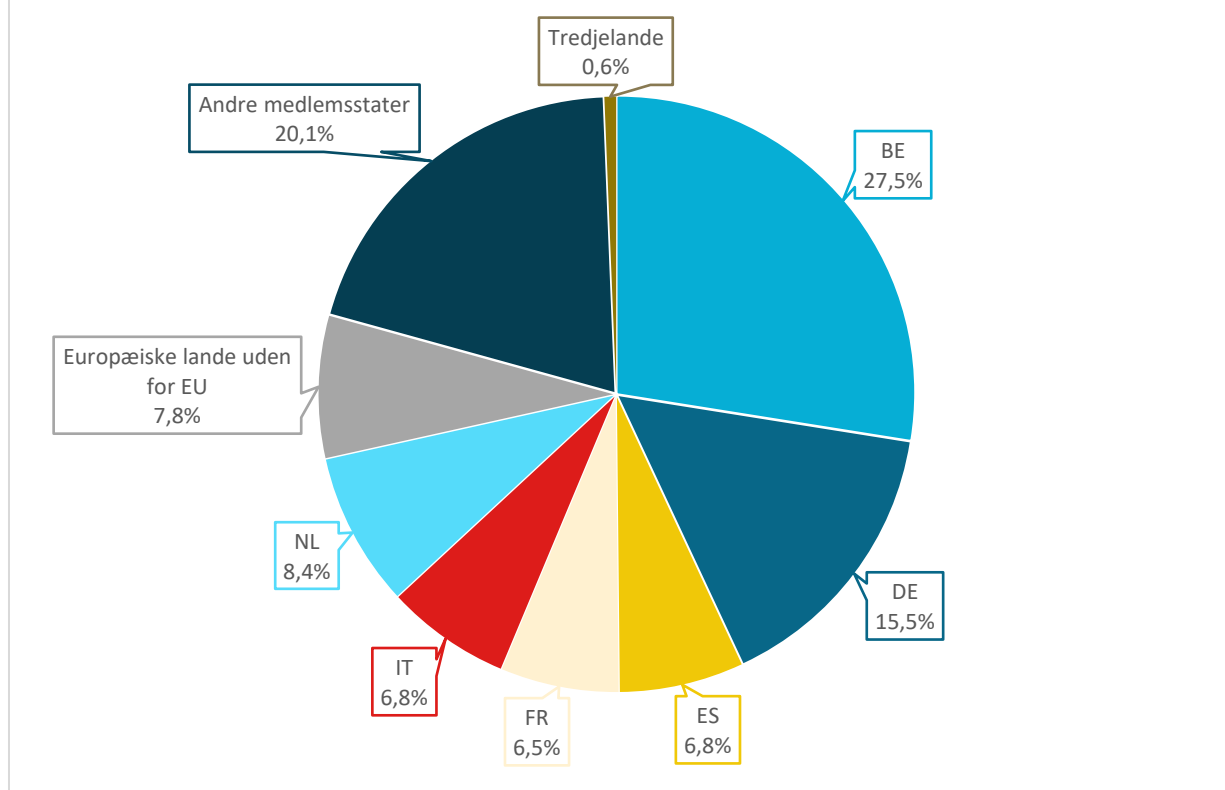
▪ Genfremsatte begæringer

Hvad angår den geografiske fordeling af genfremsatte begæringer, kom langt den største andel, som i de foregående år, fra ansøgere med bopæl/hjemsted i Belgien, som udgjorde 27,5 % af alle ansøgere, hvilket dog bekræfter det nettofald, der allerede er konstateret siden 2019.

Den næststørste kategori af ansøgere kom som i 2019 fra Tyskland (15,5 %) efterfulgt af Nederlandene (8,4 %), Spanien og Italien (hver 6,8 %) og Frankrig (6,5 %). For de øvrige medlemsstater oversteg dette tal ikke 4 %.

Endelig udviste antallet af genfremsatte begæringer fra ansøgere, der har bopæl eller hjemsted i tredjelande, og som tegnede sig for mindst 8,3 %, en nettostigning (sammenlignet med næsten 1,5 % i 2019, 2,2 % i 2018 og 3,6 % i 2017).

GENFREMSATTE BEGÆRINGER 2020



4. ANVENDELSE AF UNDTAGELSERNE FRA RETTEN TIL AKTINDSIGT

Den ret til aktindsigt, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001, er underlagt en række specifikke undtagelser, som fremgår af forordningens artikel 4. Ethvert afslag, hvad enten det er helt eller delvist, skal være begrundet i henhold til mindst én af disse undtagelser.

4.1. Forskellige former for aktindsigt (bilag — tabel 8 og 9)

▪ Oprindelige begæringer

I 2020 blev der givet fuld eller delvis aktindsigt i forbindelse med over 81 % af de oprindelige begæringer (hvilket viser en stigning siden 2019, hvor andelen nåede op på 77,6 %).

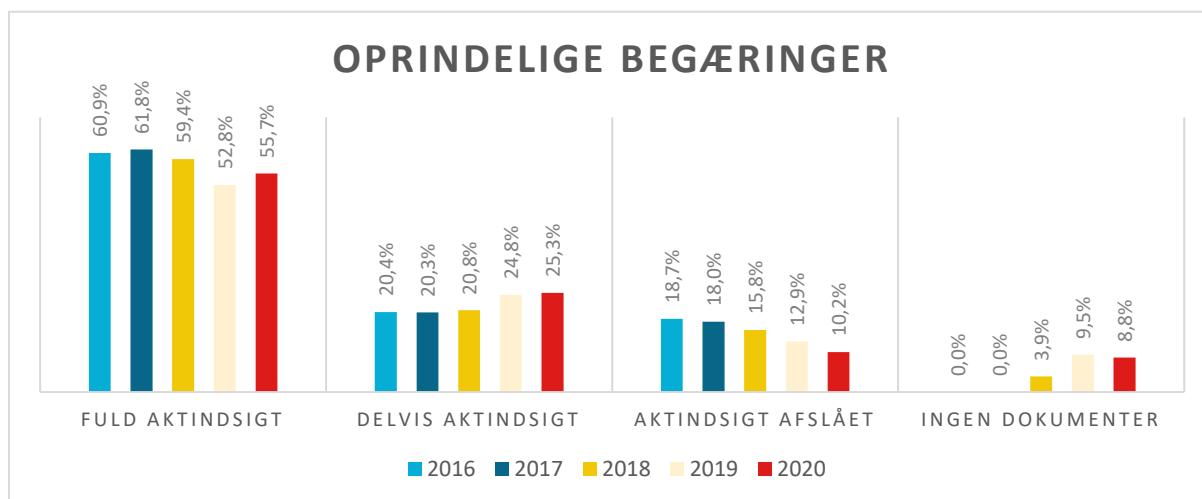
Procentdelen af fuldstændig imødekommelse steg markant fra 52,8 % i 2019 til 55,7 % i 2020.

Procentdelen af delvis positive svar bekræftede desuden fortsat den svage, men støt stigende tendens siden 2017 (fra 20,3 % i 2017 til 20,8 % i 2018, 24,8 % i 2019 og 25,3 % i 2020).

Parallelt hermed fortsatte det stabile fald i procentdelen af fuldstændige afslag på aktindsigt, der er observeret siden 2016, som kun tegnede sig for 10,2 % af de samlede oprindelige

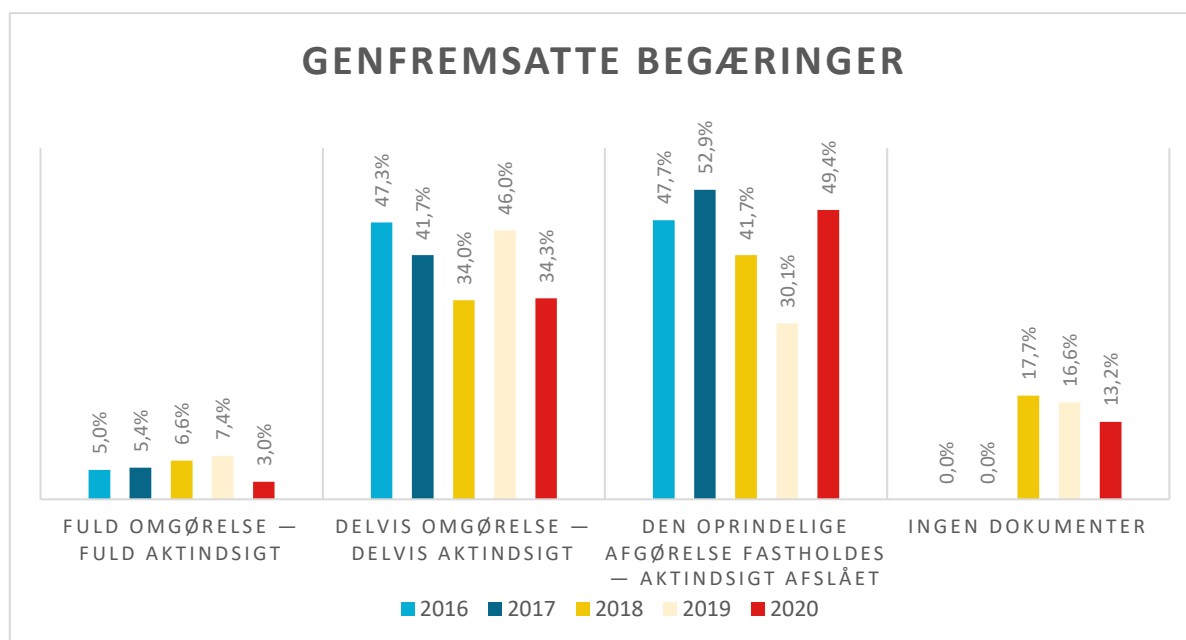
begæringer (sammenholdt med 12,9 % i 2019, 15,8 % i 2018 og 18 % og 18,7 % i henholdsvis 2017 og 2016).

Desuden var der i 2020 et lille fald i antallet af sager, hvor de ønskede dokumenter enten ikke fandtes eller ikke blev opbevaret af institutionen (8,8 % af de oprindelige begæringer sammenlignet med 9,5 % af de oprindelige begæringer i 2019).



▪ *Genfremsatte begæringer*

I 2020 blev 49,4 % af afslagene på oprindelige begæringer, som blev anfægtet ved genfremsettelse af begæringer, fuldt ud bekræftet i genfremsettelsesfasen (sammenlignet med 30,1 % i 2019, 41,7 % i 2018 og 52,9 % i 2017). 37,4 % af de oprindelige svar blev helt eller delvist omgjort (mod 53,4 % i 2019).



4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt³⁶ (bilag — tabel 10)

4.2.1. Oprindelige begæringer

I 2020 var beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet³⁷ som i de forudgående år fortsat Europa-Kommissionens hyppigste undtagelse som begrundelse for (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt i forbindelse med oprindelige begæringer. Det blev gjort gældende i mindst 44,1 % af afslagene sammenlignet med 41,1 % i 2019 og 34,5 % i 2018.

Som i de foregående år skyldtes en stor del af disse afslag behovet for at slette navnene på ikkeledende medarbejdere eller repræsentanter for tredjeparter i dokumenterne i overensstemmelse med den gældende databeskyttelseslovgivning.

Den næstmest påberåbte undtagelse vedrører beskyttelse af forretningsmæssige interesser³⁸. Denne undtagelse blev påberåbt i 14,2 % af de (delvise eller fulde) afslag³⁹.

Undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision⁴⁰ bekræftede sin placering som den tredjehyppigst anvendte undtagelse og tegnede sig for 11,6 % af afslagene⁴¹.

Den undtagelse, der havde til formål at beskytte den igangværende beslutningsproces⁴², fulgte efter med en udnyttelsesgrad på 9,7 %⁴³.

Den relative anvendelse af undtagelsen til beskyttelse af den offentlige sikkerhed⁴⁴ udviste et lille fald (fra 9,2 % i 2019 til 6,4 % i 2020).

Bortset fra undtagelsen vedrørende beskyttelse af internationale forbindelser⁴⁵, som tegnede sig for 5,4 % af tilfældene⁴⁶, blev de resterende undtagelser i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 påberåbt af institutionen i under 4 % af tilfældene hver, idet der blev givet fuldt eller delvist afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter i forbindelse med oprindelige begæringer.

³⁶ På grundlag af artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

³⁷ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001.

³⁸ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

³⁹ Sammenlignet med 15 % i 2019 og 15,4 % i 2018.

⁴⁰ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁴¹ Sammenlignet med 13,4 % i 2019 og 12,7 % i 2018.

⁴² Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

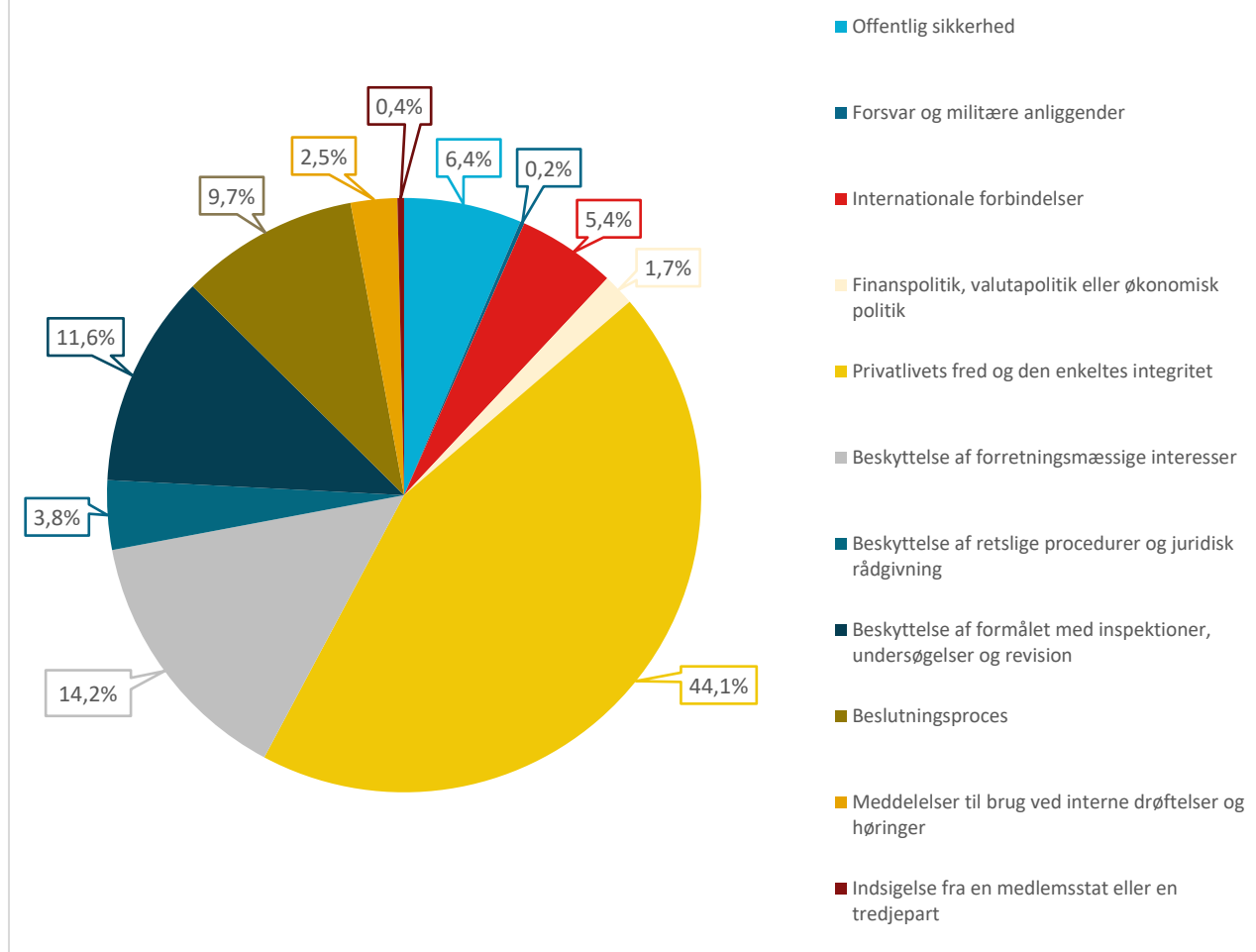
⁴³ Sammenlignet med 10,2 % i 2019 og 15,1 % i 2018.

⁴⁴ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁴⁵ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁴⁶ Sammenlignet med 5,3 % i 2019.

OPRINDELIGE BEGÆRINGER 2020



4.2.2. Genfremsatte begæringer

Beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision var i 2020 som i de foregående år fortsat den hyppigst påberåbte, vigtigste begrundelse for at bekræfte et (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt og tegnede sig for 33 % af tilfældene (sammenlignet med 24,3 % i 2019 og næsten 30,6 % i 2018).

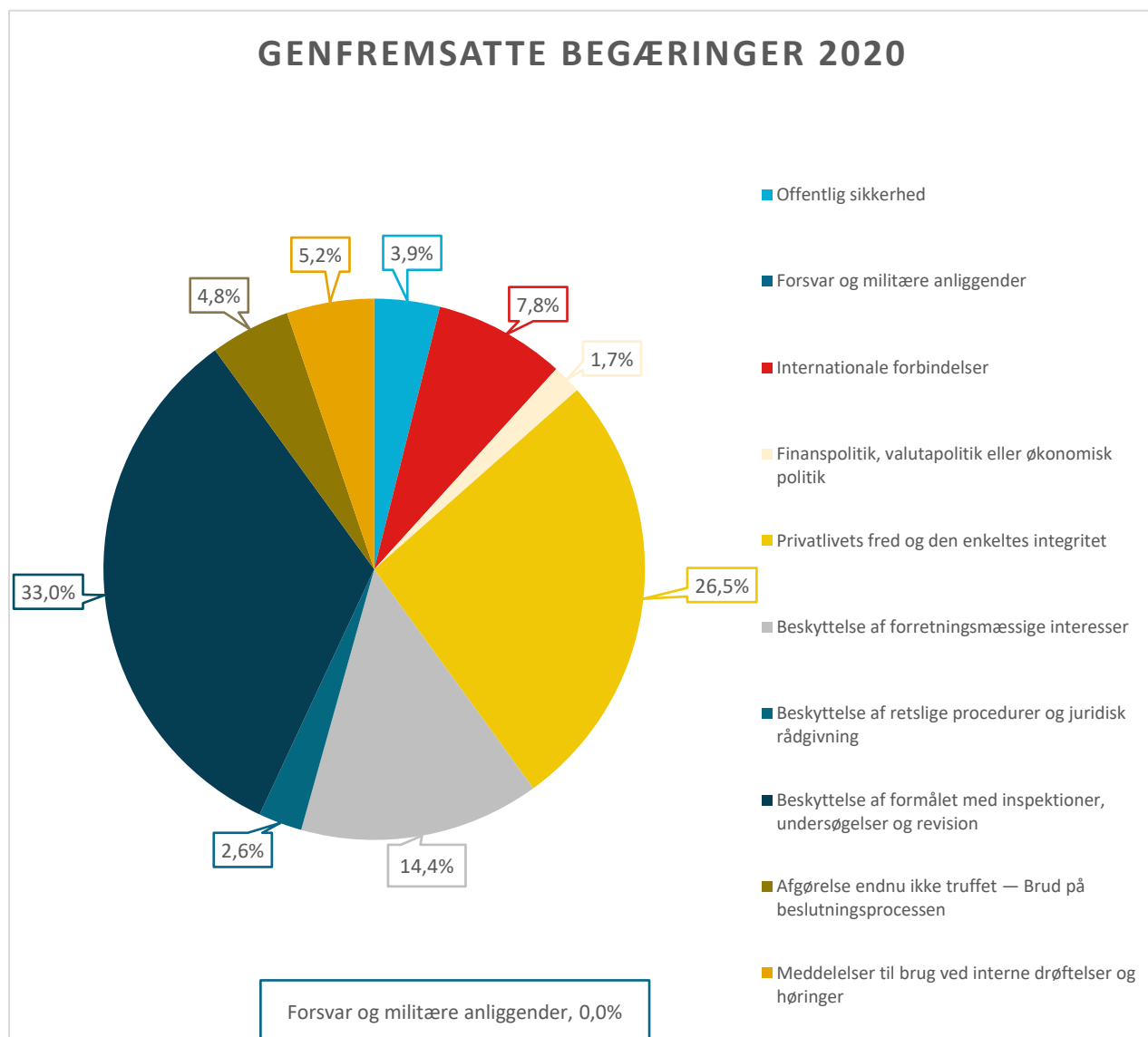
Undtagelsen, der beskytter privatlivets fred og den enkeltes integritet, kom på andenpladsen (26,5 % sammenlignet med 22,2 % i 2019 og 25 % i 2018).

Undtagelsen om beskyttelse af offentlighedens interesser for så vidt angår kommercielle interesser indtog tredjepladsen i 2020 med 14,4 %, og brød dermed det tidligere konstante fald i anvendelsen heraf, der blev observeret fra 2016 til og med 2019.

Den blev efterfulgt af undtagelsen om beskyttelse af internationale forbindelser, som blev påberåbt i 7,8 % af afslagene mod 18,4 % i 2019.

Undtagelsen, der beskytter institutionens lukkede beslutningsproces, kom ind på femtepladsen med en procentdel af afslagene på 5,2 %, hvilket viser en lille stigning i forhold til 2019, hvor den kun udgjorde 4,2 % af afslagene.

De resterende undtagelser udgjorde hver mindre end 5 % af grundene til afslag i genfremsættelsesfasen.



5. KLAGER TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

I 2020 indledte Den Europæiske Ombudsmand 28 nye undersøgelser, hvor klagen først og fremmest, eller i et vist omfang, vedrørte aktindsigt, sammenlignet med 32 i 2019 og 29 i 2018, og ombudsmanden afsluttede 23 klager, sammenlignet med 42 i 2019⁴⁷.

Selv om Den Europæiske Ombudsmands henstillinger ikke er juridisk bindende, tillægger Kommissionen dem stor autoritativ betydning, navnlig med hensyn til anvendelsen af

⁴⁷ Statistikkerne vedrører Den Europæiske Ombudsmands sager for alle Europa-Kommissionens tjenestegrene undtagen Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.

bestemmelserne om aktindsigt. I overensstemmelse med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001 og Domstolens praksis tager Kommissionen skridt til at tilpasse sin praksis til Den Europæiske Ombudsmands henstillinger og glæder sig over det positive samarbejde med sidstnævnte.

På denne baggrund konstaterede Den Europæiske Ombudsmand i 2020 kun tilfælde af fejl eller forsømmelser i to af de 23 afsluttede sager⁴⁸. De resterende 21 sager blev alle afsluttet uden bemærkninger eller forslag til forbedringer fra Den Europæiske Ombudsmand⁴⁹.

6. NY RETSPRAKSIS OM AKTINDSIGT

I 2020 har EU's retsinstanser videreudviklet den allerede omfattende retspraksis vedrørende aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter inden for rammerne af forskellige retslige procedurer. Denne nye retspraksis bekræftede i vid udstrækning Europa-Kommissionens praksis i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 og vil fortsat blive fulgt.

6.1. Domstolen

I 2020 afsagde Domstolen kun to afgørelser i klagesager vedrørende retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen, sammenlignet med fem afgørelser i 2019⁵⁰.

I begge domme forkastede Domstolen appellerne. I en af disse sager (nemlig sag C-612/18 P) blev Rettens dom, hvorved den afviste det annullationssøgsmål, der var anlagt til prøvelse af Kommissionens beslutning, stadfæstet.

I begge sager præciserede Domstolen desuden en række spørgsmål lige fra proceduremæssige aspekter til mere væsentlige aspekter i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.1.1. Præcisering af visse materielle regler

Af de to domme, som Domstolen afsagde i 2020 vedrørende gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001, gav en af dem, nemlig ClientEarth mod Europa-Kommissionen⁵¹, Domstolen lejlighed til at præcisere rækkevidden af undtagelsen om beskyttelse af internationale forbindelser i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led.

⁴⁸ I sag 1050/2018 konkluderede Den Europæiske Ombudsmand, at Kommissionens undladelse af at anmode en tjenestemand om at identificere og hente e-mails i indbakken i tjenstemandens arbejds-e-mail med henblik på vurdering af, om de kan afsløres, er en fejl eller en forsømmelse. Der blev konstateret et andet tilfælde af fejl eller forsømmelser i sag 1794/2019, hvor Kommissionen nægtede at give klageren en kopi af de ønskede dokumenter uden at redigere navnet på den tidligere kontorchef.

⁴⁹ Der blev indgået forlig i syv af disse sager.

⁵⁰ Nemlig: Dom af 19. marts 2020, [ClientEarth mod Europa-Kommissionen, C-612/18P, EU:C:2020:223](#), og af 30. april 2020, [Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mod Europa-Kommissionen, C-560/18P, EU:C:2020:330](#).

⁵¹ Dom af 19. marts 2020, ClientEarth mod Europa-Kommissionen, C-612/18P, op.cit.

Domstolen fastslog, at visse dele af dokumenterne vedrørende foreneligheden mellem EU-retten og investor-stat-tvistbilæggelsen og investeringsdomstolssystemet i EU's handelsaftaler kunne tilbageholdes af Kommissionen på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001, da de stadig var under forhandling inden for rammerne af den pågældende aftale (det transatlantiske handelsinvesteringspartnerskab).

I den anden dom, nemlig i sagen Izba mod Europa-Kommissionen, præciserede Domstolen, at der ved vurderingen af sagsøgernes retlige interesse i sagens videre forløb skulle tages hensyn til den omstændighed, at den anfægtede afgørelse var blevet vedtaget på grundlag af en generel formodning for fortrolighed, der omfatter dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure, som Domstolen allerede har anerkendt⁵².

6.1.2. *Præcisering af visse procedureregler*

Domstolen bekræftede, at en ansøger, hvis begæring om aktindsigt oprindeligt blev afslået, kun kan søge at få en afgørelse mod den institution, der er berørt af den pågældende begæring, selv om begæringen er blevet imødekommet, efter at ansøgeren har anlagt sag ved EU-Domstolene, hvis ansøgeren kan påvise, at den påståede ulovlighed sandsynligvis vil gentage sig i fremtiden, uanset sagens særlige omstændigheder⁵³.

6.2. Retten

I 2020 afsagde Retten ti domme⁵⁴, som involverede Europa-Kommissionen i forbindelse med retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001⁵⁵.

I seks af disse ti domme blev Kommissionen frifundet i annulationssøgsmålene til prøvelse af Kommissionens afgørelser⁵⁶.

I en anden sag fandt den, at det var ufornuddent at træffe afgørelse i søgsmålet til prøvelse af en stiltiende negativ afgørelse, der var blevet uden genstand som følge af vedtagelsen af en udtrykkelig bekræftende afgørelse⁵⁷.

⁵² Dom i Izba mod Europa-Kommissionen, C-560/18P, *op.cit.* 49.

⁵³ Ibid, præmis 50.

⁵⁴ Sammenlignet med ni i 2019.

⁵⁵ Kendelse af 14. december 2020, [ClientEarth AISBL mod Europa-Kommissionen, T-255/20, EU:T:2020:642](#) og af 27. november 2020, [PL mod Europa-Kommissionen, T-728/19, EU:T:2020:575](#), og dom af 23. september 2020, [Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, EU:T:2020:446](#), af 25. november 2020, [Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557](#), af 28. maj 2020, [Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224](#), af 26. marts 2020, [Laurence Bonnafous mod Europa-Kommissionen, T-646/18, EU:T:2020:120](#), af 6. februar 2020, [Compañía de Tranvías de La Coruña, SA mod Europa-Kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35](#), af 26. marts 2020, [ViaSat, Inc. mod Europa-Kommissionen, T-734/17, EU:T:2020:123](#), af 28. maj 2020, [Viasat, Inc. mod Europa-Kommissionen, T-649/17, EU:T:2020:235](#), og af 30. januar 2020, [CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH mod Europa-Kommissionen, T-168/17, EU:T:2020:20](#).

⁵⁶ Nærmere bestemt kendelse i PL mod Europa-Kommissionen, T-728/19, *op.cit.*, og dommene Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-166/19, *op.cit.*, Laurence Bonnafous mod Europa-Kommissionen, T-646/18, *op.cit.*, Viasat, Inc. mod Europa-Kommissionen, T-734/17, *op.cit.*, Viasat, Inc. mod Europa-Kommissionen, T-649/17, *op.cit.*, og CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH mod Europa-Kommissionen, T-168/17, *op.cit.*

I tre af disse domme fastslog Retten, at Kommissionens beslutning skulle annulleres⁵⁸.

I denne retspraksis, som blev udviklet i 2020, præciserede Retten en række spørgsmål lige fra proceduremæssige aspekter til mere væsentlige aspekter af gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.2.1. *Præcisering af visse materielle regler*

I 2020 drejede Rettens indholdsmæssige præciseringer sig i det væsentlige om anvendelsen af undtagelserne nedenfor.

▪ *Undtagelse vedrørende beskyttelse af internationale forbindelser*

Hvad angår begrebet internationale forbindelser, der ligger til grund for undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001, fastslog Retten, at det ikke kun omfatter forhandlingsfasen, men også anvendelsesfaserne for internationale aftaler⁵⁹, og at for så vidt angår dokumenter, der hidrører fra et tredjeland, hvis udbredelse kan skade interessen for beskyttelsen af internationale forbindelser, er tredjelandets modstand mod udbredelsen en af de omstændigheder, der skal tages hensyn til ved vurderingen af risikoen for den beskyttede interesse⁶⁰.

▪ *Undtagelse vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser*

Retten bemærkede, at med henblik på anvendelsen af den undtagelse til beskyttelse af forretningsmæssige interesser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001, udgør reglen om, at forretningsmæssigt følsomme oplysninger, der er fem år gamle eller ældre, skal betragtes som historiske, en nyttig indikation⁶¹.

Det står imidlertid den berørte institution frit for at godtgøre, at disse oplysninger altid indeholder et af de væsentlige elementer i den pågældende virksomheds forretningsmæssige stilling, i givet fald efter høring af denne i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 4⁶². Bevisbyrden i denne henseende påhviler institutionen⁶³.

▪ *Undtagelse vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer*

Retten understregede, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 er til hinder for udbredelsen af: indholdet af dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure, herunder indgivne indlæg eller

⁵⁷ Nærmere bestemt kendelse i ClientEarth AISBL mod Europa-Kommissionen, T-255/20, op.cit.

⁵⁸ Nærmere bestemt dommene i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit., Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., og Compañía de Tranvías de La Coruña, SA mod Europa-Kommissionen, T-485/18, op.cit.

⁵⁹ Dom i sag T-166/19, Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 70.

⁶⁰ Ibid, præmis 59.

⁶¹ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit., præmis 82.

⁶² Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit. *ibid*.

⁶³ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit. *ibid*.

processkrifter i en retslig procedure, interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor⁶⁴. Den vedrører også dokumenter, hvis udbredelse i forbindelse med en konkret tvist kan skade princippet om processuel ligestilling, fordi de på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, der giver afslag på aktindsigt i disse dokumenter, har en relevant forbindelse enten med en retslig procedure, der verserer for Unionens retsinstanser, eller med en verserende sag ved en national ret, således at en præjudiciel forelæggelse forekommer særligt sandsynlig⁶⁵.

- *Undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision*

Retten fastslog, at en struktureret og formaliseret kommissionsprocedure, der har til formål at indsamle og analysere oplysninger med henblik på at gøre det muligt for institutionen at indtage en holdning inden for rammerne af sine funktioner i henhold til traktaterne, skal betragtes som en undersøgelse. Dette begreb kan omfatte Kommissionens aktiviteter, der har til formål at fastslå fakta med henblik på at vurdere en given situation⁶⁶.

For at en procedure kan betegnes som en "undersøgelse", er det desuden ikke nødvendigt, at Kommissionens holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner har form af en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, i TEUF, og den kan bl.a. bestå af en rapport eller en henstilling⁶⁷.

Endvidere er begrebet undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 ikke begrænset til undersøgelsesaktiviteter, der udføres af en EU-institution, og omfatter undersøgelsesaktiviteter, der udføres af medlemsstaternes offentlige myndigheder med henblik på beskyttelse af deres særlige interesser⁶⁸.

- *Begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse"*

Retten benyttede lejligheden til at præcisere grænserne for begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse" som omhandlet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

I henhold til fast retspraksis er private interesser, herunder udøvelsen af ansøgerens ret til forsvar under en retssag, uden relevans for at fastslå, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i forordning (EF) nr. 1049/2001⁶⁹.

Tilsvarende er generelle betragtninger vedrørende sagsøgerens interesse i at opnå erstatning for den skade, der er lidt som følge af en overtrædelse af konkurrencereglerne, i princippet

⁶⁴ Dom i *Compañía de Tranvías de La Coruña, SA mod Europa-Kommissionen*, T-485/18, op.cit., præmis 41.

⁶⁵ Dom i *Compañía de Tranvías de La Coruña, SA mod Europa-Kommissionen*, T-485/18, op.cit., præmis 42.

⁶⁶ Dom i *ViaSat, Inc. mod Europa-Kommissionen*, T-649/17, EU:T:2020:235, op.cit., præmis 66.

⁶⁷ Dom i *ViaSat, Inc. mod Europa-Kommissionen*, T-649/17, EU:T:2020:235, op.cit., præmis 67.

⁶⁸ Dom i *ViaSat, Inc. mod Europa-Kommissionen*, T-649/17, EU:T:2020:235, op.cit., præmis 70.

⁶⁹ Dom i *Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen*, T-727/19, op.cit., præmis 84 til 87.

utilstrækkelige til at godtgøre, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse⁷⁰. Ikke desto mindre kan enhver, der søger erstatning for skade, der er lidt som følge af en overtrædelse af konkurrencereglerne, godtgøre, at han/hun har behov for at få adgang til ethvert af dokumenterne i Kommissionens sagsakter, således at institutionen fra sag til sag kan afveje de interesser, der begrundet udbredelsen af sådanne dokumenter, og deres beskyttelse under hensyntagen til alle relevante forhold i sagen⁷¹.

- *Generel formodning for fortrolighed*

I henhold til fast retspraksis kan EU-institutionerne basere deres afgørelser om ikke at udlevere de ønskede dokumenter på generelle formodninger, som gælder for visse kategorier af dokumenter⁷².

Retten fastslog, at Kommissionen for at kunne anvende formodningen om, at de ønskede dokumenter indgik i en EU-pilotprojektprocedure, skulle angive de dokumenter i den anfægtede afgørelse, der var omfattet af begæringen om aktindsigt, for herefter at opdele dem i kategorier eller som hørende til en bestemt administrativ sag⁷³.

Ifølge Retten kan formodningen for fortrolighed, hvis dokumenterne ikke er identificerede, ikke afkræftes⁷⁴, og Retten ville ikke være i stand til at foretage sin prøvelse og undersøge, om Kommissionen med rette kunne lægge til grund, at de ønskede dokumenter henhørte under en EU-pilotprojektprocedure⁷⁵.

Med henblik på at identificere de relevante dokumenter, der er omfattet af en generel formodning for fortrolighed, kan institutionen dog begrænse sig til at angive f.eks.: hvilke "typer eller kategorier af dokumenter dens tjenestegrene skulle have identificeret, og heller ikke dokumenternes titel eller dato"⁷⁶, eller "deres [...] karakter og den institution eller myndighed, som har udstedt dem, men uden at afsløre deres indhold"⁷⁷.

6.2.2. *Præcisering af visse procedureregler*

De vigtigste proceduremæssige spørgsmål, som Retten behandlede i 2020, vedrørte den ensidige begrænsning af en anmodning om et bredt anvendelsesområde og den obligatoriske karakter af fristerne i forordning (EF) nr. 1049/2001.

- *Ensidig begrænsning af en anmodning om et bredt anvendelsesområde*

⁷⁰ Dom i CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH mod Europa-Kommissionen, T-168/17, op.cit., præmis 55.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Jf. bl.a. domme af 27. februar 2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis, af 22. januar 2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet International mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis og af 5. december 2018, Campbell mod Kommissionen, T-312/17, EU:T:2018:876, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis.

⁷³ Dom i sagen Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., præmis 63.

⁷⁴ Dom i sagen Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., præmis 46.

⁷⁵ Dom i sagen Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., præmis 66.

⁷⁶ Dom i sagen Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., præmis 48.

⁷⁷ Dom i sagen Liam Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18, op.cit., præmis 52.

Ifølge fast retspraksis kan institutionerne under særlige omstændigheder ensidigt begrænse omfanget af en anmodning om et bredt anvendelsesområde⁷⁸.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at dokumenternes art og indhold, og ikke kun antallet af sider, er relevante⁷⁹. Den blotte henvisning til et antal sider er derfor ikke som sådan tilstrækkelig til at vurdere den arbejdsbyrde, der kræves i forbindelse med den konkrete og individuelle undersøgelse af de ønskede dokumenter⁸⁰.

Desuden skal en institution reelt have undersøgt alle de andre muligheder og i sin afgørelse detaljeret have redegjort for grundene til, at disse forskellige muligheder også indebærer en urimelig arbejdsbyrde⁸¹.

Bevisbyrden påhviler den institution, der påberåber sig, at den opgave, der følger af anmodningen, er urimelig⁸².

En tilfældig udvælgelse foretaget af institutionen kan ikke udgøre et passende grundlag for identifikationen af de dokumenter, der kan vurderes inden for rammerne af den ensidige begrænsning af rækkevidden af en uforholdsmæssig begæring, selv om sagsøgeren ikke har angivet en gruppe af dokumenter, der kan være af særlig relevans for vedkommende⁸³. En sådan udvælgelse skal foretages på grundlag af en objektiv vurdering af den maksimale arbejdsomængde, som institutionen er i stand til at udføre inden for forordningens frister⁸⁴.

På denne baggrund kan den arbejdsbyrde, der kan være relevant for vurderingen af, hvor lang tid det tager at behandle en begæring om aktindsigt, ikke skyldes en overbelastning i forbindelse med søgning og hentning af dokumenter i institutionens arkiver, men højst en overbelastning i forbindelse med retten til at undersøge disse dokumenter⁸⁵.

▪ *Bindende karakter af forordningens frister*

Retten gentog, at den mulighed for høring, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1049/2001, med henblik på at finde en rimelig løsning kun kan vedrøre indholdet eller antallet af dokumenter, men ikke de frister, der er fastsat i forordningens artikel 7 og 8⁸⁶. Derfor kan institutionerne ikke se bort fra disse frister for at imødekomme ansøgerens villighed til at modtage udskudte svar i partier⁸⁷.

⁷⁸ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit., præmis 41 et seq.

⁷⁹ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 52.

⁸⁰ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit. *ibid.*

⁸¹ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 44.

⁸² Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 43.

⁸³ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, op.cit. *ibid.*

⁸⁴ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 55.

⁸⁵ Dom i Giorgio Basaglia mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 54.

⁸⁶ *Ibid.*, præmis 37.

⁸⁷ *Ibid.*, præmis 38.

6.3. Sager indbragt mod Europa-Kommissionen i 2020⁸⁸

I 2020 blev der indbragt syv sager, som involverede Europa-Kommissionen, for EU-Domstolen.

Seks af dem vedrører søgsmål anlagt ved Retten⁸⁹, hvoraf det ene allerede blev afsluttet i løbet af 2020 med en afgørelse om, at det var uforholdende at træffe afgørelse⁹⁰.

Parallelt hermed blev der indbragt en appel for Domstolen mod en dom afsagt af Retten i en sag, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen⁹¹.

Europa-Kommissionen fulgte nøje ovennævnte udvikling i de europæiske domstoles praksis i 2020.

Syv ud af de 12 sager, der blev afgjort af både Domstolen og Retten i 2020, førte til hel afvisning af annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afgørelser⁹², og institutionen fik derfor medhold i disse sager. En yderligere sag blev i øvrigt afsluttet, uden at det var forholdende at træffe afgørelse⁹³.

Europa-Kommissionen noterede sig også alle ovennævnte materielle og proceduremæssige præciseringer fra de europæiske domstole i 2020 vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001.

Som i de foregående år tilrettelagde Generalsekretariatet i samarbejde med Juridisk Tjeneste regelmæssigt seminarer for at opdatere Europa-Kommissionens personale om den seneste udvikling i retspraksis.

⁸⁸ Pr. 31. december 2019.

⁸⁹ Nærmere bestemt sagerne *Validity* mod Europa-Kommissionen, T-640/20, op.cit., *Pollinis France* mod Europa-Kommissionen, T-554/20, op.cit., *Pollinis France* mod Europa-Kommissionen, T-371/20, op.cit., *ClientEarth AISBL* mod Europa-Kommissionen, T-255/20, op.cit., *JP* mod Europa-Kommissionen, T-247/20, op.cit. og *Huhtamaki* mod Europa-Kommissionen, T-134/20, op.cit.

⁹⁰ Nærmere bestemt kendelse af 14. december 2020, *ClientEarth AISBL* mod Europa-Kommissionen, T-255/20, op.cit.

⁹¹ Nærmere bestemt sag C-235/20 P, *ViaSat Inc.* mod Europa-Kommissionen, op.cit.

⁹² Nærmere bestemt domme i sagerne *ClientEarth* mod Europa-Kommissionen, C-612/18P op.cit., *PL* mod Europa-Kommissionen, T-728/19, op.cit., *Marco Bronckers* mod Europa-Kommissionen, T-166/19, op.cit., *Laurence Bonnafous* mod Europa-Kommissionen, T-646/18, op.cit., *Viasat, Inc.* mod Europa-Kommissionen, T-734/17, op.cit., *Viasat, Inc.* mod Europa-Kommissionen, T-649/17, op.cit. og *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs GmbH* mod Europa-Kommissionen, T-168/17, op.cit.

⁹³ Nærmere bestemt kendelse af 14. december 2020, *ClientEarth AISBL* mod Europa-Kommissionen, T-255/20, op.cit.