



Bruxelles, den 15.9.2020
COM(2020) 561 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen i 2019 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

DA

DA

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	2
I. En omfattende dagsorden for gennemsigtighed	4
II. Aktindsigt	10
1. Registre og websteder	12
2. Samarbejde med andre institutioner, der er omfattet af forordning (EF) nr. 1049/2001	12
3. Analyse af begæringer om aktindsigt.....	13
3.1. Antallet af begæringer (se bilag — tabel 3 og 4).....	13
3.2. Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Europa-Kommissionen (bilag — tabel 5)	15
3.3. Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe (bilag — tabel 6)	17
3.4. Geografisk fordeling af begæringer (bilag — tabel 7).....	19
4. Anvendelse af undtagelserne fra retten til aktindsigt.....	21
4.1. Forskellige former for aktindsigt (bilag — tabel 8 og 9).....	21
4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt (bilag — tabel 10).....	23
4.2.1. Oprindelige begæringer.....	23
4.2.2. Genfremsatte begæringer	24
5. Klager til Den Europæiske Ombudsmand.....	25
6. Domstolsprøvelse.....	26
6.1. Domstolen	26
6.1.1. Præcisering af visse materielle regler	27
6.1.2. Præcisering af visse procedureregler	28
6.2. Retten	28
6.2.1. Præcisering af visse materielle regler	29
6.2.2. Præcisering af visse procedureregler	31
6.3. Sager indbragt mod Europa-Kommissionen i 2019	33
KONKLUSIONER	34

INDLEDNING

2019 markerede en overgang for EU-institutionerne med valget til Europa-Parlamentet¹, Det Europæiske Råds nye strategiske dagsorden 2019-2024² og en ny Europa-Kommission.

I 2019 tog Europa-Kommissionen yderligere skridt til at konkretisere sit klare løfte om større åbenhed, ansvarlighed og styrkelse af de europæiske borgeres tillid til EU.

I juli 2019 forelagde Ursula von der Leyen sine politiske retningslinjer for Kommissionen 2019-2024: "En mere ambitiøs Union — Min dagsorden for Europa"³. Et af seks overordnede mål for Europa er prioriteten om et "nyt skub i europæisk demokrati", herunder behovet for øget gennemsigtighed, navnlig i lovgivningsprocessen⁴.

Den 27. november 2019 godkendte et stort flertal af Europa-Parlamentets medlemmer von der Leyen-Kommissionen på plenarmødet i Strasbourg.

Den 1. december 2019 tiltrådte von der Leyen-Kommissionen. Åbenhed, kollegialitet og effektivitet blev et af de ledende principper for den nye Kommissions arbejde⁵. I arbejdsmetoderne henvises udtrykkeligt til retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001⁶.

Sikring af borgernes effektive udøvelse af deres ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter er en hjørnesteen i Europa-Kommissionens tilsagn om åbenhed⁷.

Denne ret er indskrevet i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i forordning (EF) nr. 1049/2001. Den afspejler princippet om åbenhed i institutionernes aktiviteter i henhold til både artikel 1 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 298 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I forordning (EF) nr. 1049/2001 "krystalliseres" dette princip om åbenhed som fastsat i EU-traktaterne⁸.

¹ Valgdeltagelsen ved valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 var rekordhøj, nemlig 50,66 %, se: <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>.

² I juni 2019 nåede Det Europæiske Råd til enighed om en dagsorden for EU de næste fem år. "En ny strategisk dagsorden 2019-2024" fastsætter de prioriterede områder, som skal styre Det Europæiske Råds arbejde og være retningsgivende for andre EU-institutioners arbejdsprogrammer, se: <https://www.consilium.europa.eu/da/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_da.pdf.

⁴ Ibid., s. 23.

⁵ Se meddelelse fra formanden til Kommissionen af 1. december 2019 — "The Working Methods of the European Commission" (P(2019) 2): <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

⁶ Ibid. s.17. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43) (i det følgende benævnt "forordning (EF) nr. 1049/2001").

⁷ 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.

⁸ Dom af 28. juni 2012, Kommissionen mod Agrofert Holding a.s, C-477/10 P, ECLI:EU:C:2012:394, præmis 88.

Det anføres i betragtning 2 i nævnte forordning, at "[å]benheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system [...]".

I forordning (EF) nr. 1049/2001, artikel 17, stk. 1, hedder det endvidere, at hver institution skal offentliggøre en årlig rapport om gennemførelsen af forordningen for det foregående år.

I denne årlige rapport for 2019 foretages der først en sammenfatning af Europa-Kommissionens bredere åbenhedsinitiativer (nedenfor I). Dernæst peger rapporten på de vigtigste tendenser og karakteristika for de begæringer om aktindsigt i dokumenter, der er indgivet inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001, samt institutionens svar herpå. Rapporten gennemgår endvidere afgørelser truffet af de europæiske domstole og Den Europæiske Ombudsmands konklusioner vedrørende Europa-Kommissionens gennemførelse af forordningen (nedenfor II).

I. En omfattende dagsorden for gennemsigtighed

Den Europæiske Union består af sine borgere og arbejder for sine borgere. Tilskyndelse til og lettelse af borgernes bredere deltagelse i Den Europæiske Union og det, den står for, er en topprioritet for Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen er fast besluttet på at bringe borgerne tættere på sin beslutningsproces og undersøger til stadighed nye metoder og foranstaltninger for at opnå øget gennemsigtighed.

I 2019 iværksatte Europa-Kommissionen en målrettet indsats for yderligere at øge gennemsigtigheden af alle sine kerneaktiviteter, lige fra lovgivningsprocessen og gennemførelsen af politikker til kontakter med interessenter og lobbyister.

Bedre regulering⁹

I 2019 havde bedre regulering fortsat en central plads i Europa-Kommissionens politiske beslutningstagning. I begyndelsen af 2019 gjorde institutionen fortsat status over dagsordenen for bedre regulering fra 2015 for at vurdere dens positive og problematiske aspekter.

Den 15. april 2019 vedtog kommissærkollegiet en meddelelse med titlen "Bedre regulering: Vi gør status og fastholder engagementet", som sammenfattede resultaterne af statusopgørelsen¹⁰. Den offentlige høring viser, at der stadig er en relativt ringe viden om mulighederne for at deltage i Kommissionens politiske beslutningsproces.

Det blev i meddelelsen konkluderet, at der er et udbredt ønske om, at bedre regulering skal forblive en integreret del af Kommissionens måde at arbejde på. Meddelelsen indeholdt også et tilsagn om yderligere forbedringer i fremtiden¹¹.

Et af de vigtigste mål for Europa-Kommissionen har været at fremme europæernes og civilsamfundets deltagelse i dens politiske beslutningsproces. Institutionen har derfor foretaget omfattende investeringer for at tilvejebringe værktøjerne til denne deltagelse og dermed give interessenterne mulighed for at bidrage i hele en politiks livscyklus.

I 2019 steg antallet af offentlige høringer, der oversættes til alle EU-sprog, fortsat¹². Den nye portal "Deltag i debatten"¹³, der er et enkelt webbaseret kontaktpunkt for interesserede parter, hvor de kan læse om Kommissionens politiske aktiviteter og bidrage med deres kommentarer, synspunkter og andre oplysninger, registrerede desuden over 800 000 besøg i 2019. Det gennemsnitlige antal svar på offentlige høringer og feedback varierer meget, men den overordnede tendens er stigende.

⁹ Bedre regulering består af foranstaltninger indført af Europa-Kommissionen med henblik på at skabe bedre resultater for EU's borgere og virksomheder gennem en mere åben, gennemsigtig og evidensbaseret politisk beslutningstagning.

¹⁰ Denne meddelelse blev ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene og et notat med en sammenfatning af de synspunkter, som de hørte tjenestemænd i Kommissionen har givet udtryk for. Findes på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.

¹¹ Se meddelelse, op.cit., s. 6.

¹² Ibid. s. 8.

¹³ Portalen er tilgængelig her: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

Det kan konkluderes, at Europa-Kommissionens bestræbelser på at give bedre regulering en central plads i beslutningsprocessen har været en succes. Høringer og gennemsigtighed er de to områder, hvor Europa-Kommissionen efter de interesserede parter opfattelse har gjort de største fremskridt siden 2015. Det anerkendes i meddelelsen, at bedre regulering i stadig større grad er en integreret del af Europa-Kommissionens institutionelle kultur, der i vid udstrækning støttes af interessenter, som ønsker at blive yderligere involveret i institutionens politiske beslutningstagning på en mere meningsfuld måde.

Sideløbende med denne udvikling fortsatte Kommissionen sammen med Europa-Parlamentet og Rådet arbejdet vedrørende den planlagte fælles lovgivningsmæssige portal ("Joint Legislative Portal") med henblik etablering af portalen så hurtigt som muligt i overensstemmelse med det tilsagn, der blev givet i den interinstitutionelle aftale fra 2016 om bedre lovgivning. Portalen vil indeholde en database med oplysninger om hele lovgivningsprocessen på en let tilgængelig måde for et bredt publikum uden specialistbaggrund.

Endelig glædede Europa-Kommissionen sig over det finske rådsformandskabs initiativer i andet halvår af 2019, som havde til formål at fremme lovgivningsmæssig gennemsigtighed og proaktivt offentliggøre visse forhandlingsrelaterede dokumenter.

Det europæiske borgerinitiativ

Det europæiske borgerinitiativ (ECI) er en rettighed forankret i artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union og i artikel 24, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde¹⁴.

Det europæiske borgerinitiativ er et instrument, der har til formål at styrke borgernes deltagelse i det demokratiske liv i Unionen ved at give dem ret til at henvende sig direkte til Europa-Kommissionen med en anmodning om, at den fremsætter et forslag til EU-retsakter til gennemførelse af traktaterne¹⁵.

I 2019 vedtog medlovgiverne forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske borgerinitiativ¹⁶, som blev offentliggjort den 17. maj 2019¹⁷. Denne nye forordning indeholder en række strukturelle og tekniske forbedringer, der skal gøre det

¹⁴ Begge bestemmelser blev indført ved Lissabontraktaten. I henhold til artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union kan "[e]t antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, [...] tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne". Det hedder som følger i artikel 24, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: "Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure bestemmelser om de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ som nævnt i artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Union, herunder det minimumsantal medlemsstater, som borgerne skal komme fra."

¹⁵ De europæiske borgerinitiativer blev lanceret den 1. april 2012 som et redskab for borgerne til at sætte dagsordenen efter ikrafttrædelsen af forordningen om borgerinitiativer, som gennemførte traktatens bestemmelser og fastsatte den gældende proceduremæssige ramme.

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=DA>.

europæiske borgerinitiativ mere brugervenligt og tilgængeligt, mindre byrdefuldt og lettere at anvende for initiativtagere og støtter og således fremme EU-borgernes øgede deltagelse i Unionens demokratiske proces. Det nye reguleringsinstrument har desuden til formål at styrke opfølgningen på europæiske borgerinitiativer som et redskab til at fremme den demokratiske debat i Den Europæiske Union¹⁸

Etik og gennemsigtighed — medlemmerne af Europa-Kommissionen

Formanden bakkede i sine politiske retningslinjer op om oprettelsen af et uafhængigt etisk organ, der er fælles for alle EU-institutioner. Formanden gav tilsagn om at arbejde tæt sammen med de andre institutioner for at nå dette mål¹⁹.

Den 24. juni 2019 offentliggjorde Europa-Kommissionen den første årlige rapport²⁰ om anvendelsen af den nye adfærdskodeks²¹ for medlemmerne for 2018 i henhold til kodeksens artikel 13, stk. 4. I rapporten sammenfattes de vigtigste ændringer, der er indført med den nye kodeks, som bidrager til at opnå de højeste etiske standarder og den øgede gennemsigtighed, der forventes af medlemmer af Europa-Kommissionen²².

Derudover fremlagte Europa-Kommissionen i februar 2019 detaljerede og praktiske retningslinjer for etiske standarder for de kommissionsmedlemmer, som deltog i valgkampen op til Europa-Parlamentsvalget i maj²³. Europa-Kommissionen besluttede med støtte fra Europa-Parlamentet at give sine medlemmer mulighed for at deltage aktivt i den politiske kampagne uden at skulle trække sig midlertidigt fra institutionens arbejde i hele perioden, hvis de overholder en særlig etisk praksis²⁴.

¹⁸ Europa-Kommissionen undersøger regelmæssigt, hvordan det europæiske borgerinitiativ fungerer. Den redegør for sine konklusioner i rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Kommissionen har allerede forelagt to rapporter i henholdsvis 2015 og 2018. Den næste rapport skal foreligge senest den 1. januar 2024.

¹⁹ *Op. cit.* s.21.

²⁰ Findes på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Kommissionens afgørelse af 31. januar 2018 om en adfærdskodeks for medlemmer af Europa-Kommissionen, C(2018) 700 final (EUT C 65 af 21. februar 2018, s. 7), i det følgende benævnt "adfærdskodeksen for medlemmer af Europa-Kommissionen". Denne nye kodeks trådte i kraft den 1. februar 2018 og erstattede den tidligere adfærdskodeks for kommissionsmedlemmer af 20. april 2011.

²² Dvs.: 1) udvidelsen af tidligere medlemmer af kollegiets obligatoriske anmeldelse af aktiviteter efter tjenesteperioden, 2) medlemmerne af Kommissionens mulighed for at stille op som kandidater til valg til Europa-Parlamentet uden at skulle tage valgorlov uden løn fra Kommissionen, 3) definitionen af "interessekonflikt", 4) en vidtrækkende interesseerklæring, 5) offentliggørelsen af oplysninger om hver enkelt kommissærs rejseudgifter hver anden måned, og 6) indarbejdelsen i kodeksen af reglen om, at både medlemmer af kollegiet og deres kabinetsmedlemmer kun må mødes med de interesserepræsentanter, som er registreret i åbenhedsregistret, og at de skal offentliggøre oplysninger om deres møder osv.

²³ Findes på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf.

²⁴ De skal i) underrette kommissionsformanden om, at de har til hensigt at deltage i valget til Europa-Parlamentet, og om den rolle, de forventes at spille i kampagnen, ii) sikre institutionel kontinuitet og sørge for, at deres opgaver fortsat udføres, iii) afholde sig fra at bruge Kommissionens personalemæssige eller materielle ressourcer til aktiviteter forbundet med kampagnen, iv) skelne mellem erklæringer, der er afgivet i deres institutionelle kapacitet, og erklæringer, der er afgivet som deltagere i valgkampagner i forbindelse med taler ved offentlige arrangementer osv.

I 2019 opdaterede Kommissionen endvidere regelmæssigt Europa-webstedet om nuværende og tidligere kommissærers etik²⁵ ved regelmæssigt at uploade Europa-Kommissionens afgørelser og mødereferater vedrørende godkendt beskæftigelse for tidligere EU-kommissærer.

Åbenhedsregistret

Gennemsigtighed i interesserepresentationen er afgørende for at give borgerne et overblik over aktiviteterne og den potentielle indflydelse fra dem, der søger at påvirke EU's lovgivningsproces. Åbenhedsregistret, der blev oprettet i 2011²⁶, kaster lys over de forskellige interesser, der forfølges, herunder af hvem og med hvilke ressourcer. Registret giver dermed mulighed for øget offentlig kontrol, således at borgere, medier og interessenter kan spore interesserepræsentanters aktiviteter og potentielle indflydelse.

På denne baggrund fremsatte Europa-Kommissionen et forslag i 2016 om at gøre det nuværende åbenhedsregister obligatorisk²⁷. Forslaget indebærer undertegnelse af en ny interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Kommissionen og for første gang Rådet for Den Europæiske Union. De interinstitutionelle forhandlinger om dette forslag er endnu ikke afsluttet.

I 2019 afholdt forhandlerne fra de tre institutioner forhandlingsrunder om forslaget om et obligatorisk åbenhedsregister. Formålet med disse drøftelser var at undersøge mulighederne for at gøre samarbejdet med interesserepræsentanter betinget af deres forudgående registrering i åbenhedsregistret, således at registrering de facto bliver obligatorisk for lobbyister. Selv om tilgangen stadig er forskellig fra den ene institution til den anden, gjorde de tre institutioner status over udviklingen med hensyn til den fremtidige oprettelse af et fælles register.

På denne baggrund har Europa-Kommissionen fortsat opfordret Europa-Parlamentet og Rådet til at undersøge mulighederne for at anvende reglen om "ingen registrering, intet møde". De tre institutioner gentog deres fælles ambition om at opnå en meningsfuld forbedring af status quo og blev enige om at fortsætte drøftelserne.

I mellemtiden er åbenhedsregistret fortsat vokset støt, og den 31. december 2019 indeholdt registret ikke mindre end 11 899 registreringer, herunder 1 592 nye registreringer²⁸.

De opdaterede databeskyttelseserklæringer vedrørende registrerede, møder med interesserepræsentanter og behandlingen af underretninger og klager blev offentliggjort på åbenhedsregistrets websted²⁹.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_da.

²⁶ Aftale mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen om et åbenhedsregister for organisationer og selvstændige, der deltager i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker (EUT L 191 af 22. juli 2011, s. 29), erstattet af den nuværende aftale mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen om et åbenhedsregister for organisationer og selvstændige, der deltager i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker (EUT L 277 af 19.9.2014, s. 11).

²⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DA/1-2016-627-DA-F1-1.PDF>.

²⁸ Se årsrapporten om åbenhedsregistrets aktiviteter 2019.

På denne baggrund var åbenhedsregistret, der drives af Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen, i 2019 fortsat den førende model for offentlige forvaltninger i hele Europa.

EU's åbenhed i forbindelse med Brexit

I 2019 fortsatte Europa-Kommissionen med at konkretisere sit løfte om at sikre den størst mulige åbenhed omkring de særlige forhandlinger om Det Forenede Kongeriges udtræden af EU. Institutionen offentliggjorde systematisk alle udkast til forhandlingspositioner, EU's positionspapirer, slides, dagsordener for forhandlingsrunderne og udkastet til og den endelige udtrædelsesaftale.

Fra 2017 til 2019 offentliggjorde Europa-Kommissionen proaktivt over 120 dokumenter i alt vedrørende Brexit på sit websted. Derudover besvarede institutionens tjenestegrene 10 937 breve fra borgere og behandlede omkring hundrede begæringer om aktindsigt. De fleste af disse begæringer blev imødekommet ved at give aktindsigt i dokumenter såsom den fuldstændige liste over møder med interessenter og mødereferater.

Europa-Kommissionen er fortsat fast besluttet på at opretholde denne meget høje grad af gennemsigtighed i gennemførelsen af udtrædelsesaftalen og i de kommende forhandlinger om de fremtidige forbindelser mellem EU og Det Forenede Kongerige.

Handelspolitik

Handelspolitik berører EU-borgerne. Derfor er Kommissionen lydhør over for alle input, 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 2019 var gennemsigtighed og dialog med offentligheden fortsat væsentlige elementer i handelspolitikken for at sikre demokrati, offentlig tillid og ansvarlighed.

Europa-Kommissionen offentliggjorde fortsat systematisk oplysninger i alle faser af handelsforhandlingerne. Kommissionen offentliggør således forslag til Rådet om udkast til forhandlingsdirektiver for præferencehandelsaftaler³⁰, rapporter om forhandlingsrunder³¹, EU's oprindelige forhandlingsforslag, bæredygtighedsvurderinger og forhandlingsteksten, så snart den foreligger i en aftalt konsolideret udgave³². Europa-Kommissionen tog desuden aktivt kontakt til interessenter for at modtage konkret, vigtigt input, der skal sikre, at EU's

²⁹ De er tilgængelige på: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

³⁰ F.eks. offentliggjorde Kommissionen den 18. januar 2019 som led i sin gennemsigtighedsforpligtelse sit udkast til forhandlingsmandater med henblik på handelsforhandlinger med USA og forelagde dem samtidigt for EU's medlemsstater.

Se: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_19_502.

³¹ Den 30. januar 2019 blev der offentliggjort en foreløbig statusrapport med en detaljeret oversigt over status for forhandlingerne med USA indtil videre. Der blev redegjort for arbejdet i den administrative arbejdsgruppe og opstillet en række konkrete tiltag, der skulle sikre, at reguleringssamarbejdet kunne lette den transatlantiske handel — såsom med lægemidler, medicinsk udstyr og cybersikkerhed — ved at reducere de lovgivningsmæssige barrierer.

³² I juli 2019 offentliggjorde Kommissionen således handelsaftalen mellem EU og Mercosur efter meddelelsen af aftalen den 28. juni 2019, selv om teksterne muligvis ville blive ændret yderligere, herunder i forbindelse med den retlige revision. Se: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

handelspolitik er evidensbaseret i alle faser. I 2019 gennemførte Kommissionen tre store offentlige høringer om handel³³.

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

Programmet Europa for Borgerne

Programmet "Europa for Borgerne" for perioden 2014-2020³⁴ er et vigtigt instrument, der tilskynder EU-borgerne til at holde sig bedre informeret, deltage i debatten og spille en større rolle i udviklingen af EU. Europa-Kommissionen fortsatte i 2019 med at tilrettelægge forskellige initiativer og aktioner inden for sine rammer³⁵.

Konklusion

I 2019 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. De ovennævnte eksempler udgør kun nogle få eksempler på institutionens bestræbelser på at øge gennemsigtigheden i begrebets bredere betydning.

³³ For flere oplysninger om disse tre høringer, se: https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

³⁴ Rådets forordning (EU) nr. 390/2014 af 14. april 2014 om oprettelse af programmet "Europa for Borgerne" for perioden 2014-2020 (EUT L 115 af 17.4.2014, s. 3).

³⁵ For flere oplysninger, se: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_en#documents.

II. Aktindsigt

Retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og gennemført ved forordning (EF) nr. 1049/2001, var fortsat en af hjørnestenene i Europa-Kommissionens dagsorden for gennemsigtighed i 2019.

Offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter hænger sammen med EU-institutionernes demokratiske karakter³⁶. Forordning (EF) nr. 1049/2001 afspejler hensigten i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten "udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt"³⁷. Dette mål gentages i EU-traktatens artikel 10. Det hedder desuden som følger i artikel 298 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: "Under udførelsen af deres opgaver støtter Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer sig på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning".

Inden for disse rammer gav Europa-Kommissionen i 2019 adgang til en bred vifte af dokumenter, som den var i besiddelse af, efter at have modtaget specifikke begæring i henhold til forordningen. Denne adgang supplerede institutionens proaktive offentliggørelse af et væld af oplysninger og dokumentation om sine forskellige registre og websteder.

Denne rapport giver et overblik over, hvordan Europa-Kommissionen har gennemført forordningen i 2019. Den er baseret på statistiske data, som er sammenfattet i bilaget³⁸.

Statistikkerne viser antallet af modtagne begæring og afgivne svar i 2019. De giver endvidere mere nøjagtige oplysninger om de statistikker, der er indhentet for de foregående år, efter efterfølgende regelmæssige kodningskorrektioner³⁹.

Som i de foregående år viser statistikkerne ikke, hvor mange dokumenter, der blev begæret aktindsigt i, eller som blev (delvist) offentliggjort, hvilket var langt flere. En begæring kan vedrøre ét dokument, men vedrører oftest aktindsigt 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 78 % af de 7 445 oprindelige begæring, og at 53,4 % af de 296 genfremsatte begæring resulterede i større eller endog fuld aktindsigt. Oplysningerne bekræfter ikke blot Europa-Kommissionens åbenhed, men også betydningen af retten til aktindsigt som en del af institutionens overordnede gennemsigtighedspolitik.

Ressourcer

³⁶ Se anden betragtning til forordning (EF) nr. 1049/2001.

³⁷ Se første betragtning til forordning (EF) nr. 1049/2001.

³⁸ 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 2019 som opdateret på grundlag af efterfølgende kodningskorrektioner. Procentsatserne i den beskrivende del af rapporten er afrundet til nærmeste decimal.

³⁹ Det er grunden til, at tallene i denne rapport og de tidligere tal kan være lidt forskellige.

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 for at sikre en uafhængig administrativ undersøgelse af det oprindelige svar.

Et særligt team i Generalsekretariatets kontor for *åbenhed, dokumentforvaltning og aktindsigt* har udelukkende til opgave at sikre koordinering og ensartet gennemførelse af de detaljerede gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1049/2001. Teamet består af flere sagsbehandlere og administrativt personale. Ud over sit ansvar for gennemgangen af de oprindelige svar yder kontoret horisontal vejledning, uddannelse og rådgivning til alle Europa-Kommissionens generaldirektorater og tjenestegrene om gennemførelsen af forordningen i tæt samarbejde med Den Juridiske Tjeneste. Kontoret forvalter også IT-systemet for hele Europa-Kommissionen til behandling af oprindelige og genfremsatte begæringer om aktindsigt (GestDem) og er i samarbejde med Generalsekretariatets kontor for *digitale løsninger og proceseffektivitet* ved at udvikle et nyt system, nemlig EASE ("Electronic AccesS to European Commission Documents").

Formålet med EASE-projektet er at udforme og udvikle en one-stop-shop, elektronisk og fuldt integreret IT-løsning til indgivelse og behandling af begæringer om aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Dette undersøges med det endelige mål at bringe EU's beslutningsproces tættere på borgerne og gøre det mere omkostningseffektivt end det nuværende system "GestDem".

I den første halvdel af 2019 fortsatte projektteamet med at indsamle og definere virksomhedernes behov for det nye system, hvilket omfattede tilrettelæggelse af workshoper med medarbejdere fra generaldirektoraterne på området for aktindsigt. Derudover blev der udarbejdet og vedtaget to vigtige projektforvaltningsdokumenter — "Business Case" og "Project Charter" — hvori der blev redegjort for målene, virksomhedernes behov og det fremtidige systems indretning samt for tidsplanen og resultaterne.

Anden halvdel af 2019 var forbeholdt virksomhedsanalysen af sagsbehandlingssystemet (afsluttet i begyndelsen af 2020), herunder interviews med brugere fra Kommissionens forskellige tjenestegrene.

Desuden påbegyndte projektteamet 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. Projektet, som efter planen skal sættes i værk i begyndelsen af 2021, består af to dele:

- (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.
- (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.

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

Uanset disse forventede betydelige IT-fremskridt fremhæver det støt stigende antal nye begæringer om aktindsigt og efterspørgslen efter øget åbenhed behovet for at afsætte tilstrækkelige menneskelige og IT-mæssige ressourcer til Europa-Kommissionen. Dette sikrer en korrekt håndtering af begæringer om aktindsigt inden for de lovgivningsmæssige frister og opnåelse af de bedste resultater for borgerne.

1. REGISTRE OG WEBSTEDER

I 2019 blev 18 337 nye dokumenter i kategorierne C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD føjet til registret over Kommissionens dokumenter (se bilag — tabel 1)⁴⁰.

I 2019 blev der på webstedet om aktindsigt "Access to Documents" på *Europa*⁴¹ registreret 6 642 besøgende, og 10 112 sider blev set (se bilag — tabel 2)⁴².

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.

2. SAMARBEJDE MED ANDRE INSTITUTIONER, DER ER OMFATTET AF FORORDNING (EF) NR. 1049/2001

I henhold til artikel 15, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001 skal institutionerne udvikle god forvaltningsskik for at fremme udøvelsen af den ret til aktindsigt, der er garanteret ved forordningen. I henhold til artikel 15, stk. 2, skal der endvidere nedsættes et interinstitutionelt udvalg til at undersøge den bedste praksis, behandle eventuelle konflikter og drøfte den fremtidige udvikling vedrørende aktindsigt.

I overensstemmelse med de to ovennævnte bestemmelser har Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen i 2019 fortsat afholdt regelmæssige tekniske møder på administrativt niveau. Inden for rammerne af sådanne møder udveksler

⁴⁰ 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.

⁴¹ Access to documents: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁴² 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.

institutionerne erfaringer, udvikler bedste praksis og sikrer en ensartet anvendelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 i lyset af Den Europæiske Unions Domstols praksis.

Den 24. september 2019 deltog Europa-Kommissionen desuden i et ekspertseminar afholdt af det finske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union med titlen "The Future of EU Transparency". Dette seminar var en platform for inkluderende drøftelser om fremtiden for gennemsigtighed, ikke kun med eksperter fra EU's institutioner og agenturer, men også fra civilsamfundet og den akademiske verden.

Inden for rammerne af disse fælles drøftelser af konkrete foranstaltninger til at øge gennemsigtigheden i den kommende valgperiode gjorde Kommissionen status over retspraksis vedrørende aktindsigt og undersøgte, om forordning (EF) nr. 1049/2001 stadig var relevant⁴³. Som konklusion på seminaret blev det anerkendt, at der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til EU's åbenhed, og at der ligger et videre arbejde forude⁴⁴.

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 2019 op på 7 445. Dette tal afspejler en stærk stigning på næsten 7,7 % i forhold til 2018 og næsten 11 % i forhold til 2014⁴⁵. Europa-Kommissionen afgav 8 449 oprindelige svar i forhold til 7 257 i 2018, hvilket viser en stigning på næsten 16,4 %.

Blandt disse oprindelige svar blev 7 612 udstedt på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001 (sammenlignet med 6 117 i 2018)⁴⁶. Dette tal viser en stigning på ca. 24,4 % på et år. 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.

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

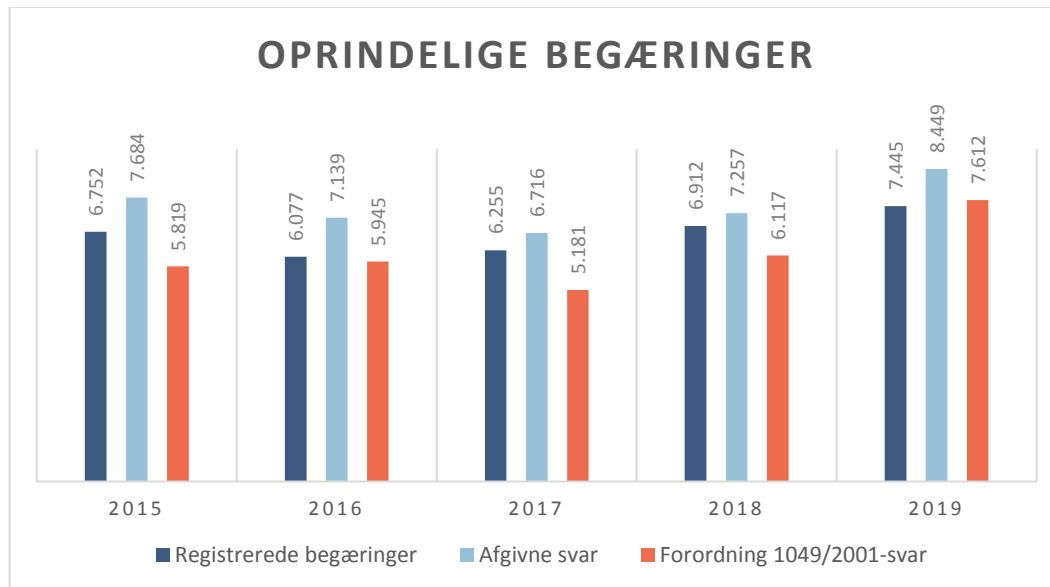
⁴³ Se notatet fra formandskabet til delegationerne af 9. oktober 2019, "Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency - 24 September 2019", 12876/19, tilgængeligt på: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

⁴⁴ Ibid., s. 3.

⁴⁵ I 2018 var antallet af oprindelige begæringer nået op på 6 912, mens antallet i 2014 var på 6 227 (data fra de tidligere årsrapporter).

⁴⁶ 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.).

- svar afgivet inden for forskellige retlige rammer (som følge af begæringens indhold eller status for den, der har fremsat begæringen⁴⁷, osv.) eller
- afslutninger, når den, der har fremsat begæringen, ikke har fremlagt ønskede præciseringer eller opfyldt procedurekrav.



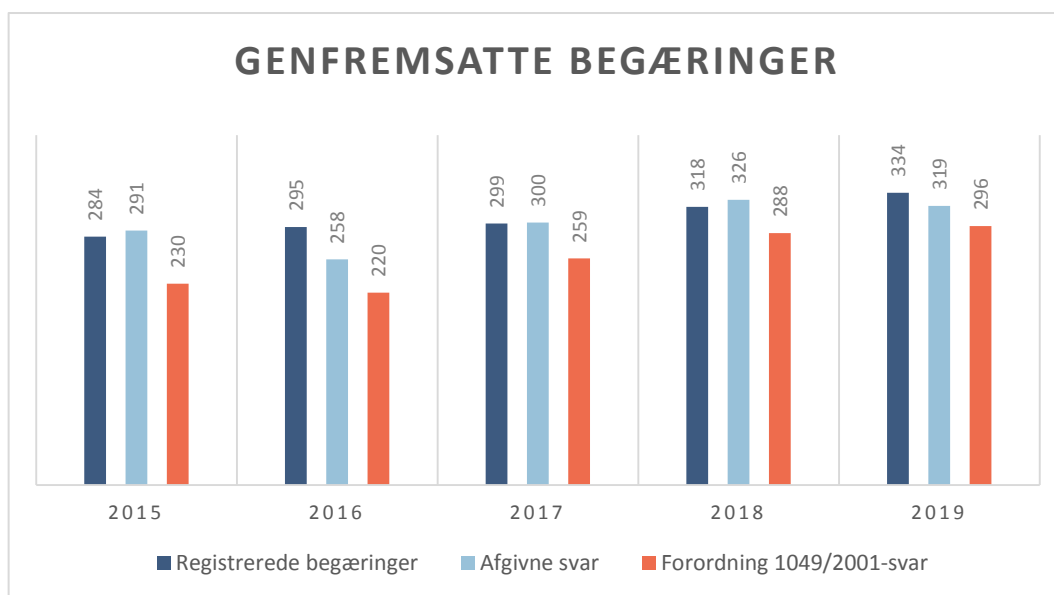
▪ *Genfremssatte begæringer*

Hvad angår genfremssatte 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 334 2019, hvilket afspejler en stigning på 5 % sammenlignet med 2018. Dataene bekræfter den støt stigende tendens siden 2016.

Europa-Kommissionen afgav 319 svar, hvoraf 296 blev afgivet på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001. Selv om dette antal kun er en svag stigning på ca. 2,8 % i forhold til 288⁴⁸, har der været en kraftigere stigning på ca. 8,8 % siden 2014, jf. nedenstående diagram.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Ibid.



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

- Oprindelige begæringer

I 2019 modtog *Generalsekretariatet*⁴⁹ den højeste andel af oprindelige begæringer (8,6 %).

Lige bagefter kom *Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer*⁵⁰, som modtog 8,4 % af de oprindelige begæringer. Trods et svagt fald i forhold til det foregående år (hvor dette generaldirektorat modtog den største andel af oprindelige begæringer, nemlig 11 %), viser dette tal, at der er en stabil, stor interesse blandt ansøgerne i sundhedsrelaterede spørgsmål.

Herefter fulgte *Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er*⁵¹ (6,9 %), *Generaldirektoratet for Handel* (6 %), *Generaldirektoratet for Konkurrence*⁵² (5,7 %), *Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport*⁵³ (4,7 %), *Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender*⁵⁴ (4,3 %), *Juridisk Tjeneste*⁵⁵ (4,1 %) og *Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion* (4 %).

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

⁴⁹ Benævnt "SG" i nedenstående diagram.

⁵⁰ Benævnt "SANTE" i nedenstående diagram.

⁵¹ Benævnt "GROW" i nedenstående diagram.

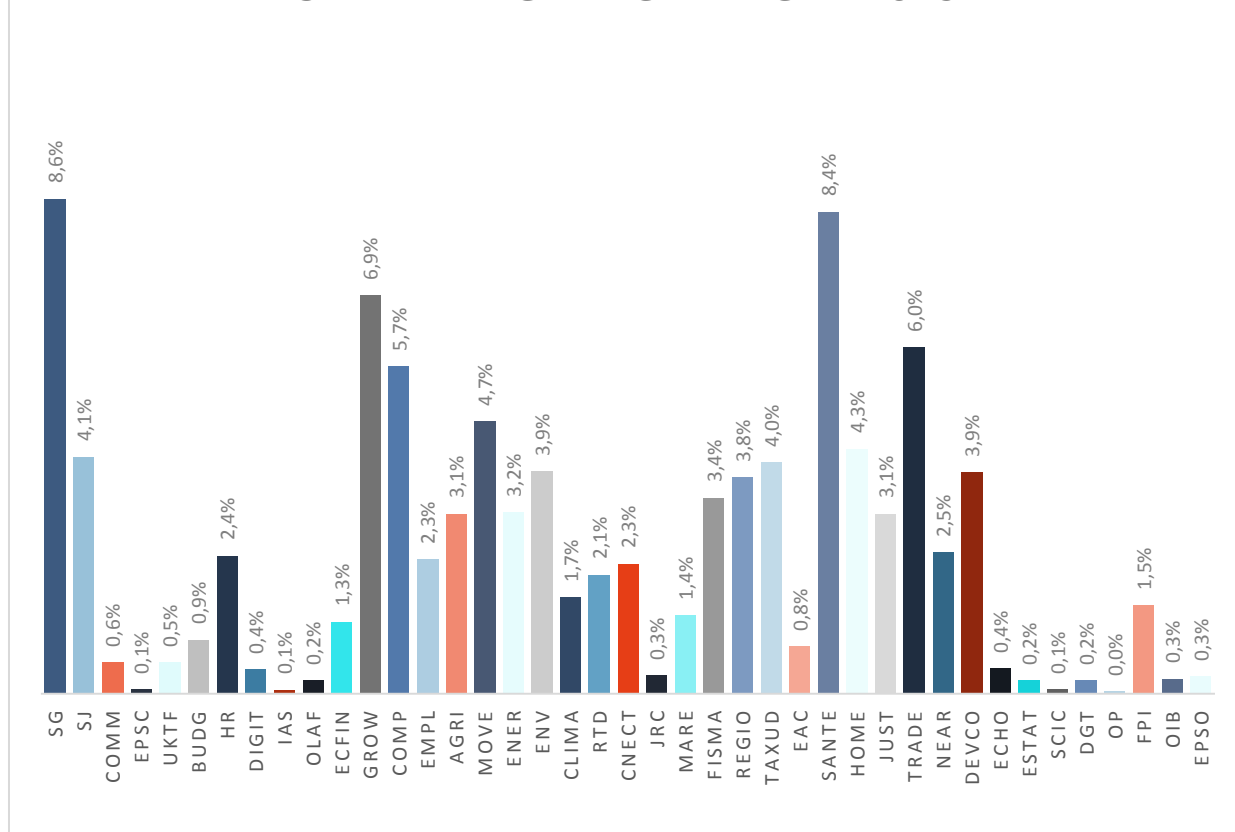
⁵² Benævnt "SJ" i nedenstående diagram.

⁵³ Benævnt "COMP" i nedenstående diagram.

⁵⁴ Benævnt "MOVE" i nedenstående diagram.

⁵⁵ Benævnt "HOME" i nedenstående diagram.

OPRINDELIGE BEGÆRINGER 2019

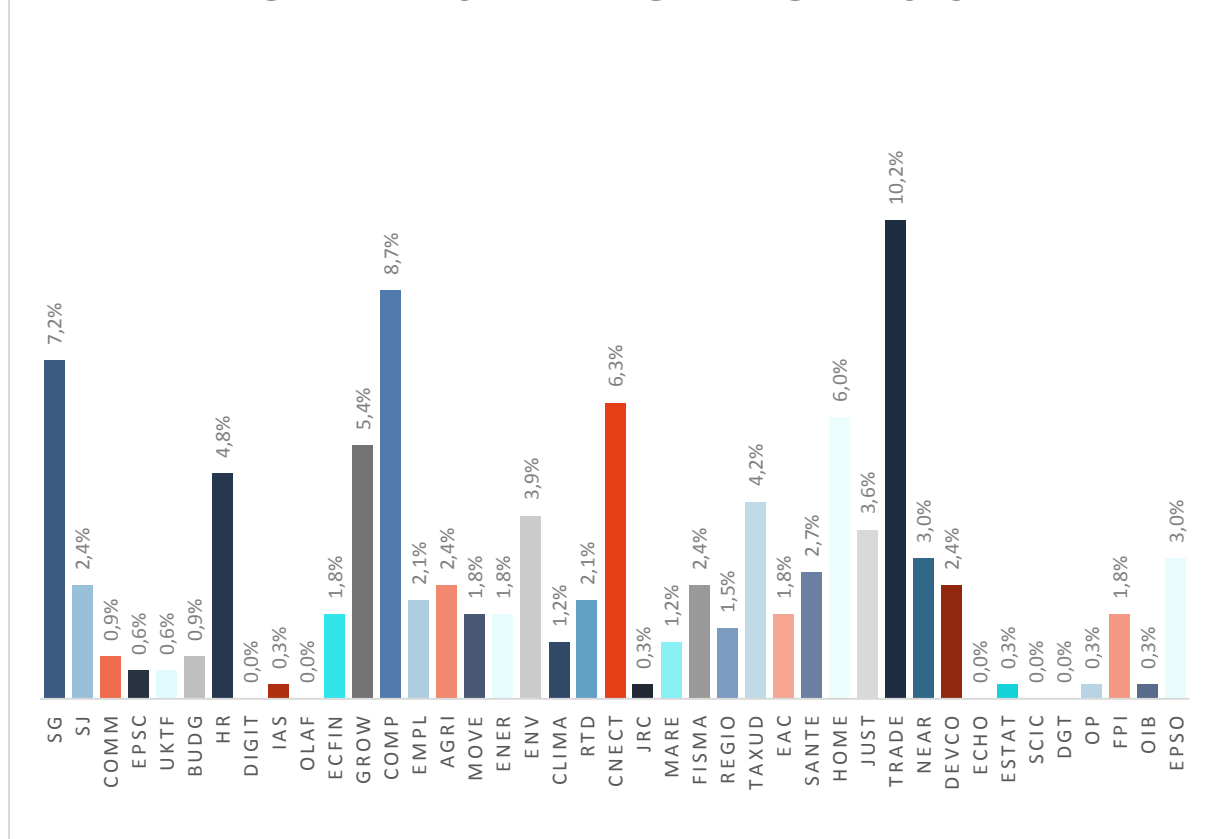


▪ Genfremsatte begæringer

Den højeste andel af genfremsatte begæringer modtaget af Generalsekretariatet i 2019 vedrørte de oprindelige svar fra *Generaldirektoratet for Handel* (10,2 %). Sidstnævnte blev efterfulgt af *Generaldirektoratet for Konkurrence*, som dog konstaterede et nettofald i antallet af indgivne genfremsatte begæringer vedrørende direktoratets første svar de sidste tre år (8,7 % i 2019 mod 13,8 % i 2018 og 19,7 % i 2017). Dette generaldirektorat blev efterfulgt af *Generalsekretariatet* (7,2 %) og *Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi* (6,3 %). Det er værd at bemærke, at andelen for *Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer*, der tegnede sig for 7,9 % af de genfremsatte begæringer i 2018, faldt til 2,7 %.

De oprindelige svar fra *Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender* og *Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er* udgjorde henholdsvis 6 % og 5,4 % af alle genfremsatte begæringer. De oprindelige svar fra *Europa-Kommissionens øvrige tjenestegrene* tegnede sig hver for mindre end 5 % af begæringerne om en fornyet gennemgang.

GENFREMSATTE BEGÆRINGER 2019



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

Man kan på ansøgningskemaet på Europa-webstedet angive sin samfundsmæssige/faglige profil ved at vælge en af følgende ni kategorier: borger, akademia, advokat, journalist, ikkestatslig organisation, virksomhed, medlem af Europa-Parlamentet, subnationale eller nationale myndigheder⁵⁶.

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.

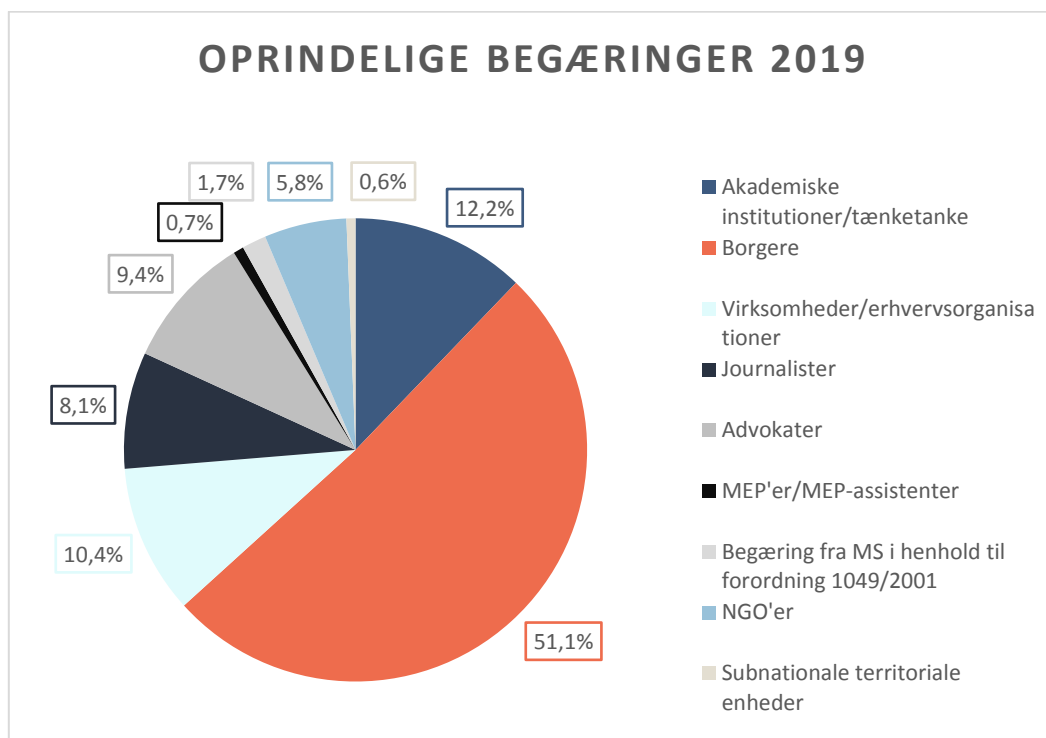
- *Oprindelige begæringer*

I 2019 stammede de fleste oprindelige begæringer, som det var tilfældet i de foregående år, fra borgere. Denne kategori tegnede sig for ca. 51,1 % af begæringerne.

Andenpladsen blandt de mest produktive ansøgere, som var besat af *virksomheder* i 2018, blev i 2019 på ny besat af *akademiske institutioner og tænketanke* (som i 2017), som tegnede sig for 12,2 % af de oprindelige begæringer. *Virksomhederne* kom dog lige bagefter med ca. 10,4 % af de oprindelige begæringer. *Retsvæsenets aktører* og *journalister* (med henholdsvis

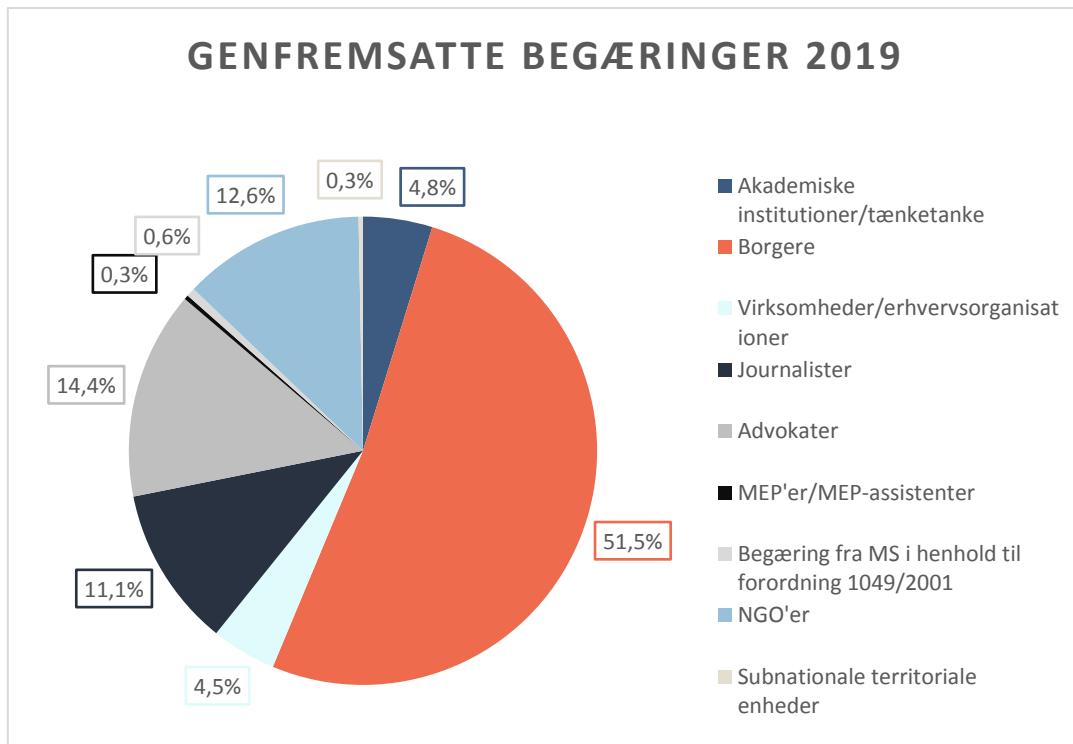
⁵⁶ Sidstnævnte er en ny kategori, der blev indført i 2018, for at afspejle det forhold, at medlemsstaternes nationale myndigheder har ret til at indgive begæringer om aktindsigt inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001.

9,4 % og 8,1 %) er fortsat produktive ansøgere som i de foregående år. *Ikkestatslige organisationer* er den eneste resterende kategori af ansøgere, der tegner sig for mere end 5 % af de oprindelige begæring. De blev langt nede efterfulgt af de resterende kategorier, der hver tegnede sig for under 2 % af de oprindelige begæring.



- *Genfremsatte begæring*

De fleste genfremsatte begæring i 2019 stammede fra *borgere*, som tegnede sig for 51,5 % af disse begæring (sammenlignet med 36,2 % i 2018 og 24,7 % i 2017). *Retsvæsenets aktører* besatte andenpladsen med et stort antal genfremsatte begæring, der tegnede sig for mindst 14,4 %. Tredjepladsen er besat af *ikkestatslige organisationer*, som har indsendt 12,6 % af de genfremsatte begæring, tæt fulgt af *journalister*, som tegner sig for ca. 11,1 % af de genfremsatte begæring. De blev langt nede efterfulgt af *akademiske institutioner og tænketanke* (4,8 %) og *virksomheder* (4,5 %), og de resterende kategorier tegnede sig hver især for under 1 % af de oprindelige begæring.



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

- *Oprindelige begæringer*

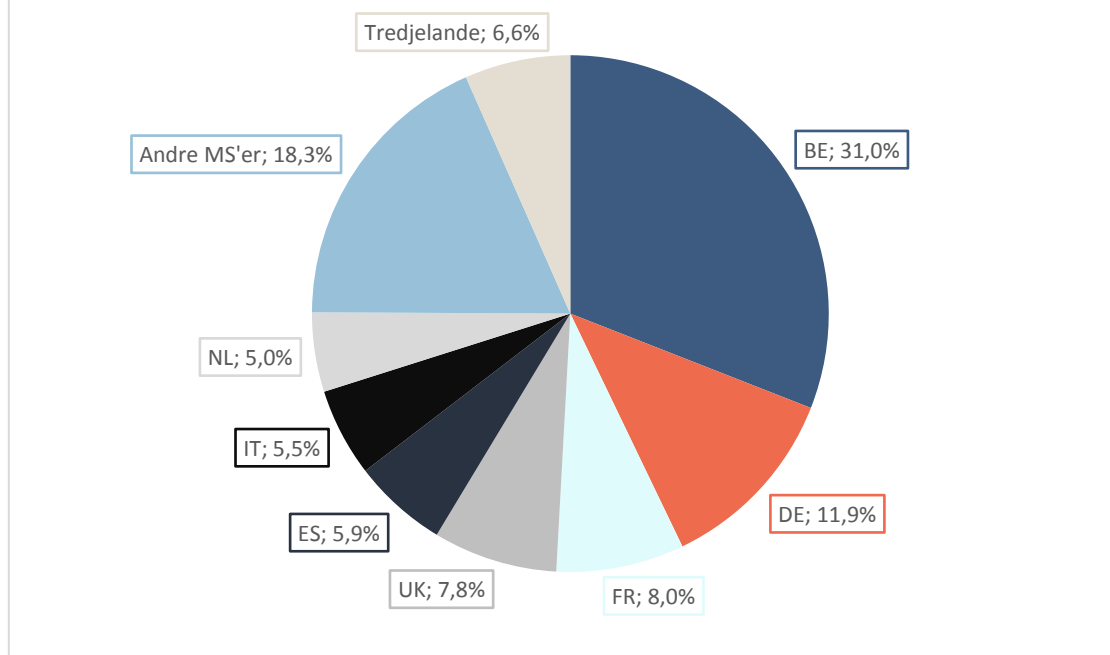
Med hensyn til den geografiske fordeling af de oprindelige begæringer i 2019 tegner begæringerne fra Belgien (31 %), Tyskland (11,9 %) og Frankrig (8 %) sig tilsammen for over halvdelen af det samlede antal begæringer, som Kommissionen har modtaget.

Belgien og Tyskland har historisk set været to af de vigtigste lande, hvorfra de fleste begæringer om aktindsigt kom, og en tidligere meget aktive ansøger, nemlig Det Forenede Kongerige, kom ind på fjerdepladsen, hvilket viser, at der fortsat er et betydeligt konstant fald i antallet af oprindelige begæringer fra Det Forenede Kongerige som konstateret siden 2017. I 2019 stammede kun 7,8 % af de oprindelige begæringer således fra Det Forenede Kongerige mod 9,2 % i 2018 og 15,2 % i 2017.

Spanien kom ind på femtepladsen med 5,9 % af de oprindelige begæringer, tæt fulgt af Italien (5,5 %) og Nederlandene (5 %). Begæringerne fra de øvrige 21 medlemsstater udgjorde mindre end 3 % pr. medlemsstat.

Retten til aktindsigt blev 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. 6,6 % i 2019 sammenlignet med 5,3 % i 2018 og næsten 5 % i 2017.

OPRINDELIGE BEGÆRINGER 2019

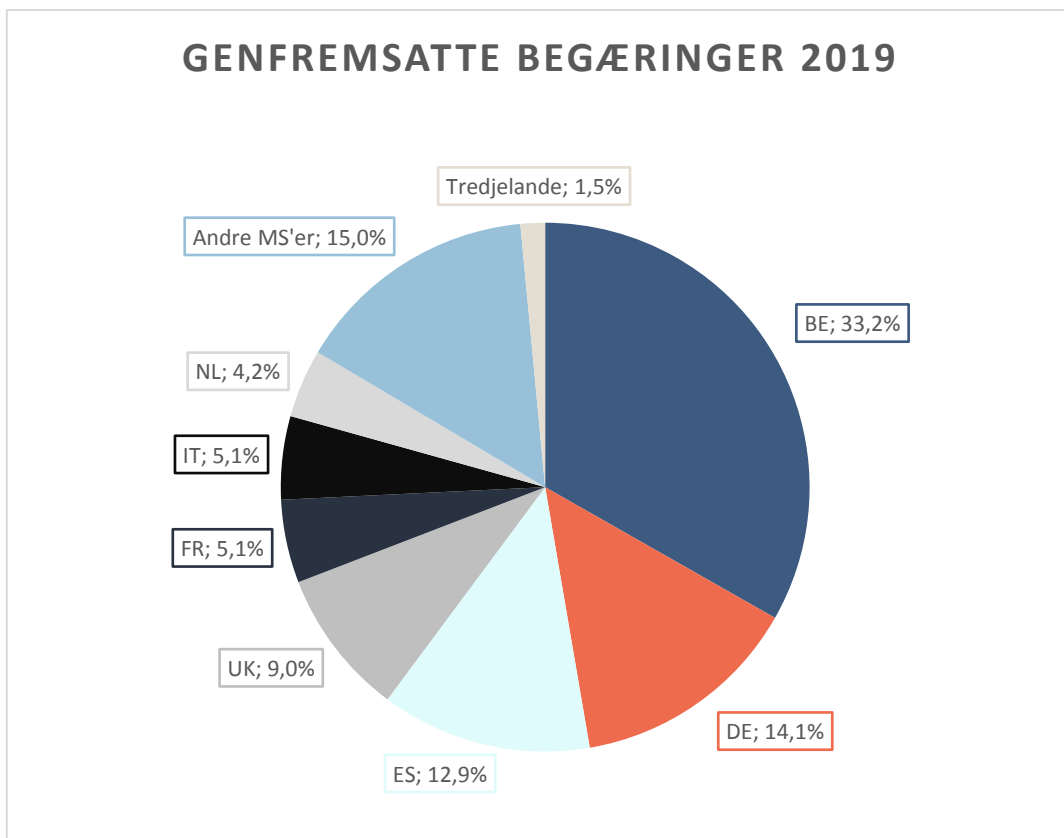


▪ *Genfremsatte begæringer*

Hvad angår den geografiske fordeling af genfremsatte begæringer stammede langt den største andel som i de foregående år fra Belgien (på trods af en nettonedgang på over 33,2 % af disse begæringer sammenlignet med næsten 45,9 % i 2018), efterfulgt af Tyskland (14,1 %), Spanien (12,9 %) Det Forenede Kongerige (9 %).

De eneste andre medlemsstater, hvorfra mere end 4 % af begæringerne stammede, var Frankrig og Italien (5,1 % hver) og Nederlandene (4,2 %). Begæringer fra de øvrige 21 medlemsstater tegnede sig hver især for 3 % eller mindre.

Endelig bekræftede antallet af genfremsatte begæringer fra ansøgere med bopæl eller hjemsted i tredjelande det svage fald, der er konstateret i de seneste to år, og det tegnede sig for næsten 1,5 % af alle begæringer (sammenlignet med 2,2 % i 2018 og 3,6 % i 2017).



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)

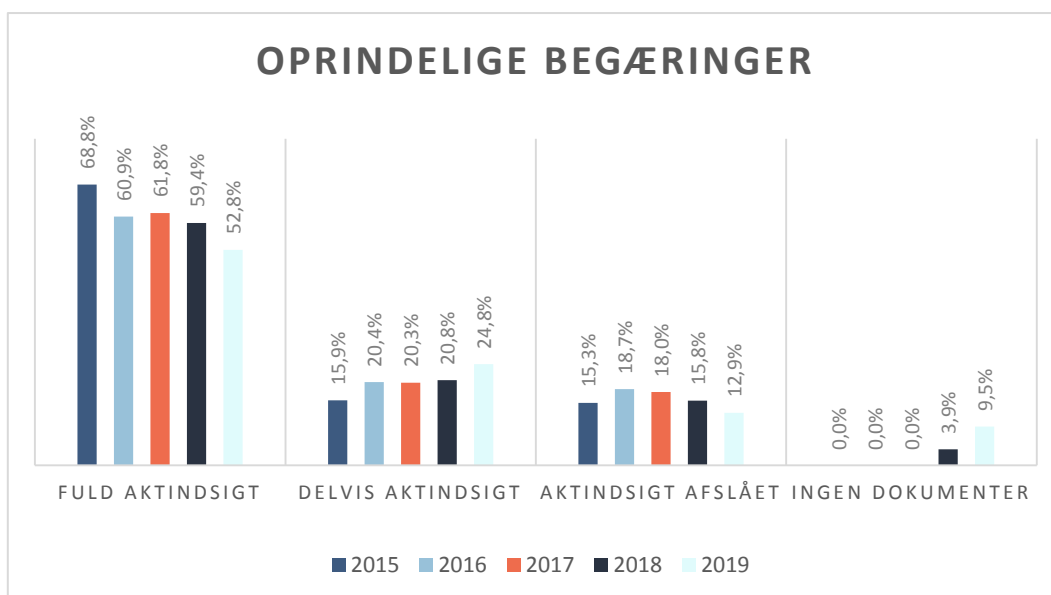
- *Oprindelige begæringer*

I 2019 blev der givet fuld eller delvis aktindsigt i forbindelse med over 77,6 % af de oprindelige begæringer (hvilket dermed er et lille fald siden 2018, hvor det var 80,2 %).

Procentdelen af fuldstændig imødekommelse faldt en anelse fra 59,4 % i 2018 til 52,8 % i 2019. Procentdelen af delvis positive svar bekræftede dog fortsat den svage, men støt stigende tendens siden 2017 (fra 20,3 % i 2017 til 20,8 % i 2018 og 24,8 % i 2019).

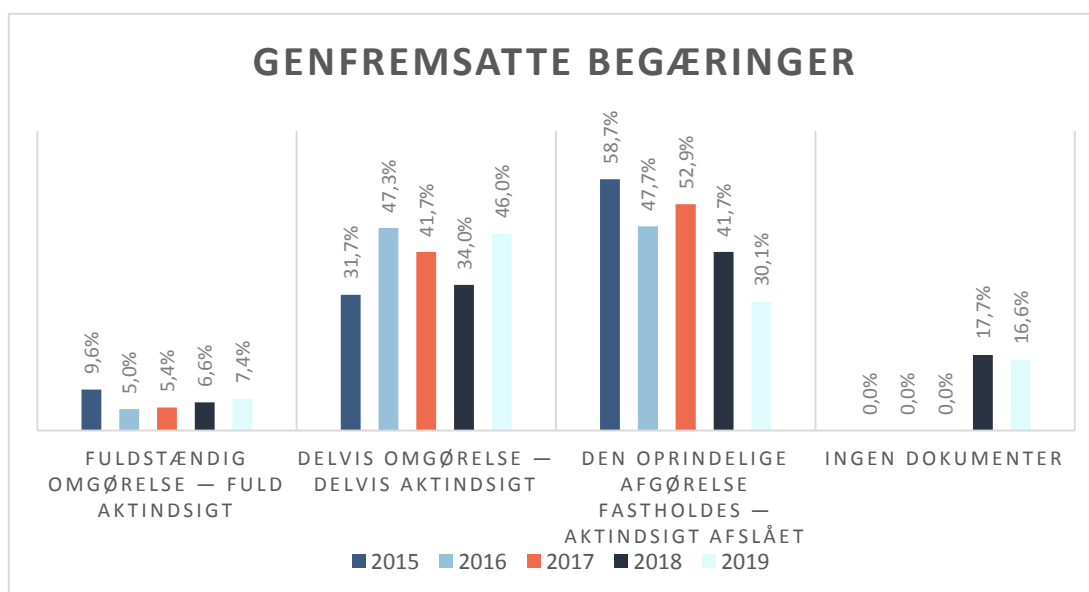
Parallelt hermed fortsatte det svage og stabile fald i procentdelen af fuldstændige afslag på aktindsigt observeret siden 2016 og tegnede sig kun for 12,9 % af de samlede oprindelige begæringer (sammenholdt med 15,8 % i 2018 og 18 % og 19 % i henholdsvis 2017 og 2016).

Desuden var der i 2019 en kraftig stigning i antallet af sager, hvor de ønskede dokumenter enten ikke fandtes eller ikke blev opbevaret af institutionen (9,5 % af de oprindelige begæringer sammenlignet med 3,9 % i 2018).



- *Genfremsatte begæringer*

I 2019 blev 30,1 % af afslagene på oprindelige begæringer, som blev anfægtet ved genfremsettelse af begæringer, fuldt ud bekræftet i genfremsettelsesfasen (sammenlignet med 41,7 % i 2018 og 52,9 % i 2017). En procentdel (53,4 %) blev helt eller delvist omgjort (mod 40,6 % i 2018).



4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt⁵⁷ (bilag — tabel 10)

4.2.1. Oprindelige begæringer

I 2019 var *beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet* fortsat⁵⁸ Europa-Kommissionens hyppigste undtagelse som begrundelse for (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt i forbindelse med oprindelige begæringer. Det blev gjort gældende i mindst 41,1 % af afslagene sammenlignet med 34,5 % i 2018 og næsten 31,4 % i 2017. 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 interesser*⁵⁹. Denne undtagelse blev påberåbt i over 15 % af de (delvise eller fulde) afslag⁶⁰.

Den tredje mest påberåbte undtagelse vedrørte ikke længere den undtagelse, der havde til formål at beskytte den *igangværende beslutningsproces*, men undtagelsen vedrørende *beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision*⁶¹, der tegnede sig for 13,4 % af afslagene⁶².

Den undtagelse, der havde til formål at beskytte den *igangværende beslutningsproces*⁶³, fulgte efter med en udnyttelsesgrad på 10,2 %⁶⁴.

Den relative anvendelse af undtagelsen om beskyttelse af *den offentlige sikkerhed*⁶⁵ steg fortsat lidt, men støt (fra 5,4 % i 2017 til næsten 8,8 % i 2018 og 9,2 % i 2019).

Bortset fra undtagelsen vedrørende beskyttelse af *internationale forbindelser*⁶⁶, som tegnede sig for 5,3 % af tilfældene⁶⁷, 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 den indledende fase.

⁵⁷ På grundlag af artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁵⁸ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁵⁹ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁶⁰ Sammenlignet med 15,4 % i 2018 og 16,8 % i 2017.

⁶¹ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁶² Sammenlignet med 12,7 % i 2018 og 17,7 % i 2017.

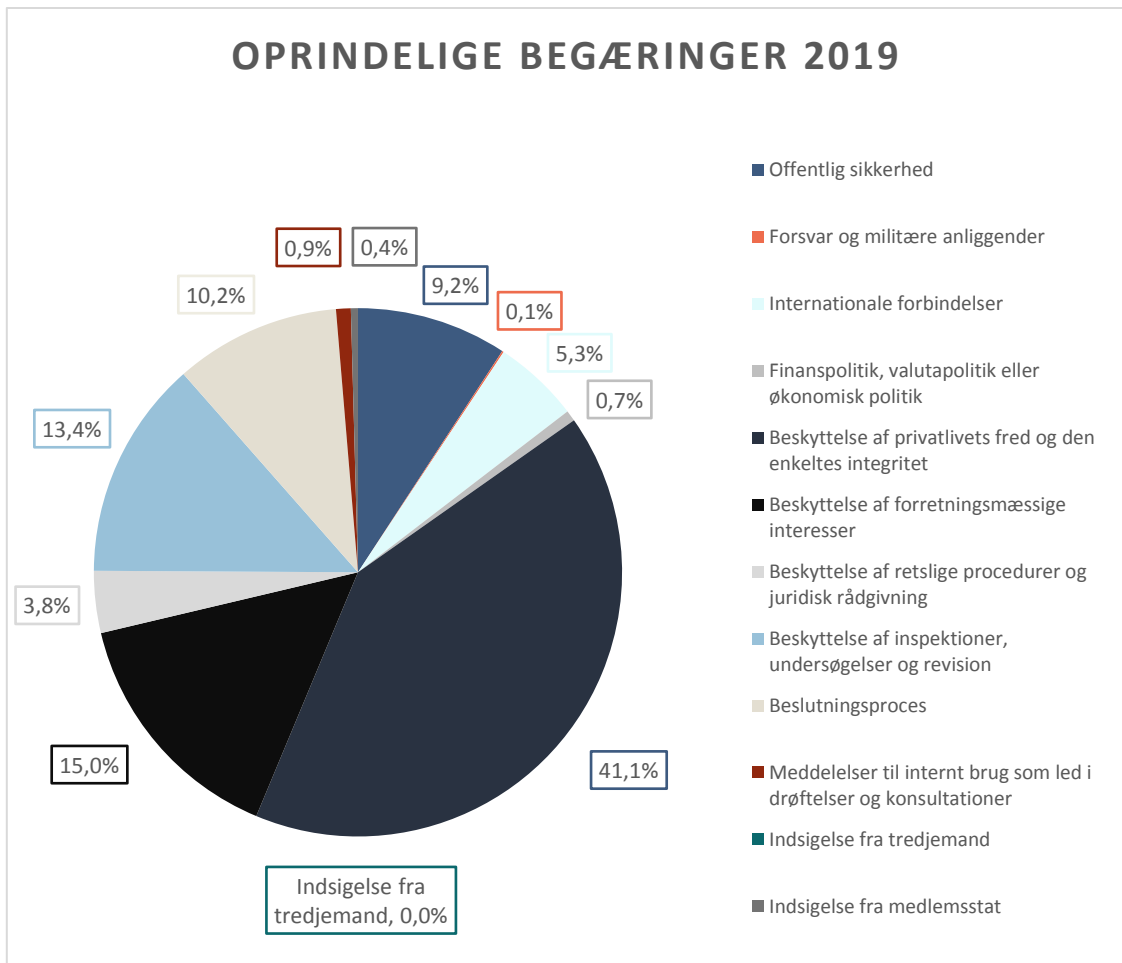
⁶³ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁶⁴ Sammenlignet med 15,1 % i 2018 og 16,3 % i 2017.

⁶⁵ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁶⁶ Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

⁶⁷ Sammenlignet med 5,8 % i 2018, 4 % i 2017 og 3,4 % i 2016, hvilket dermed viser en lille, men støt stigning i Europa-Kommissionens anvendelse heraf.



4.2.2. Genfremsatte begæringer

Uanset et vist fald i anvendelsen heraf var beskyttelsen af *formålet med inspektioner, undersøgelser og revision* i 2019 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 24,3 % af tilfældene (sammenlignet med 30,6 % i 2018 og næsten 35 % i 2017).

Undtagelsen, der beskytter *privatlivets fred og den enkeltes integritet*, kom på andenpladsen (22,2 % sammenlignet med 25 % i 2018 og næsten 26,1 % i 2017).

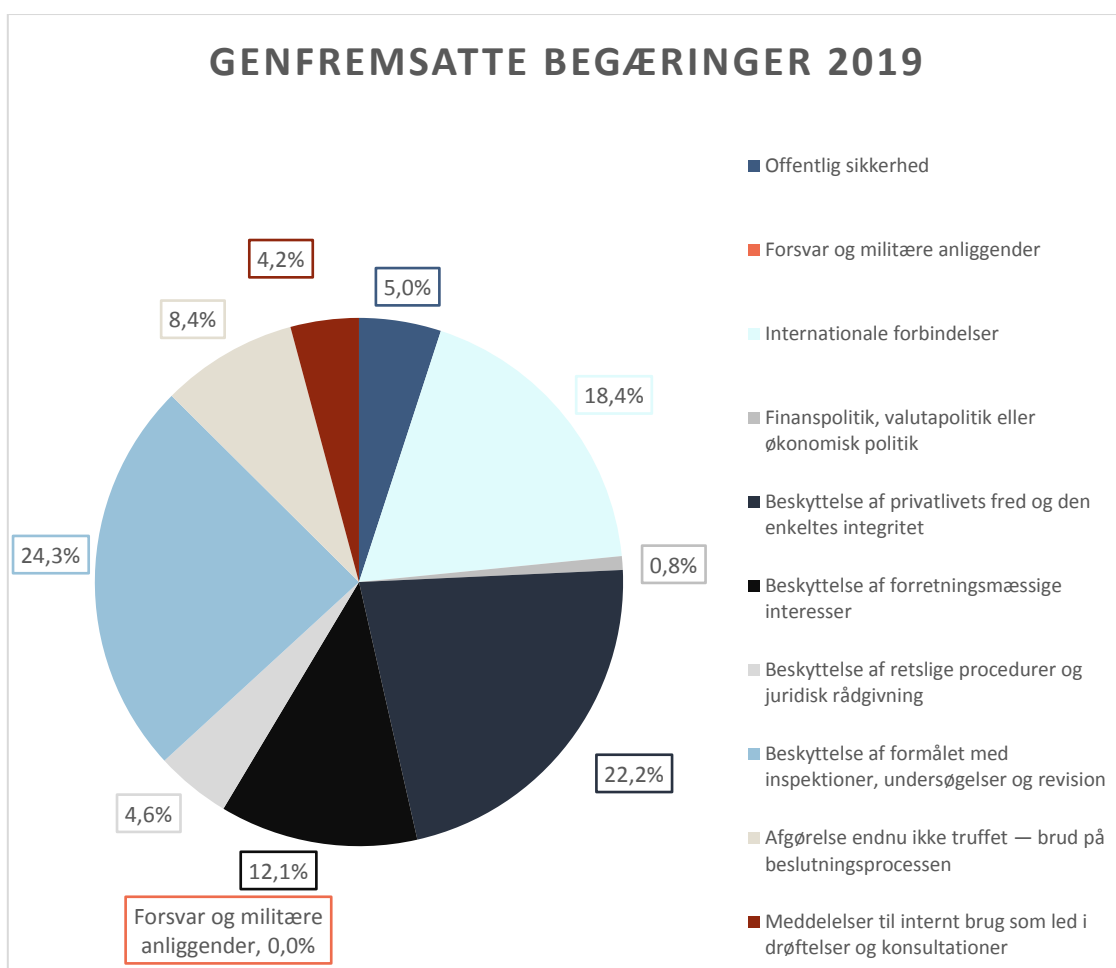
Undtagelsen om beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til *internationale forbindelser* indtog tredjepladsen i 2019 med 18,4 % (mod 5,6 % i 2018 og næsten 4 % i 2017).

Undtagelsen vedrørende beskyttelse af *forretningsmæssige interesser* blev fortsat påberåbt mindre hyppigt (12,1 % i 2019 sammenlignet med 12,5 % i 2018 og 13,2 % i 2017), hvilket bragte den på fjerdepladsen og bekræftede det konstante fald i anvendelsen heraf, der er konstateret siden 2016 (hvor den blev anvendt i 15,9 % af de bekræftende afslag).

Undtagelsen vedrørende beskyttelse af institutionens *igangværende beslutningsproces* kom ind på femtepladsen med en anvendelsesprocentdel på 8,4 %. Dette tal bekræfter den tendens, der blev konstateret i den foregående rapport, hvor det anføres, at undtagelsen ser ud til at

være blevet påberåbt mindre konstant (idet anvendelsen allerede er faldet fra 10,8 % i 2018, ca. 12,2 % i 2017 og 20,2 % i 2016).

De undtagelser, som beskytter offentlighedens interesser med hensyn til *offentlig sikkerhed* og *retslige procedurer og juridisk rådgivning* fulgte efter som institutionens mest benyttede undtagelser (med henholdsvis 5 % og 4,6 %).



5. KLAGER TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

I 2019 lukkede Ombudsmanden 42 klagesager om Europa-Kommissionens behandling af begæringer om aktindsigt⁶⁸. Til sammenligning havde Den Europæiske Ombudsmand i de sidste tre år lukket et lavere antal klager (nemlig 29 i 2018, 25 i 2017 og 21 i 2016).

I blot seks af sagerne konstaterede Den Europæiske Ombudsmand, at der forelå tilfælde af fejl og forsømmelser⁶⁹.

⁶⁸ Statistikkerne vedrører Den Europæiske Ombudsmands sager for alle Europa-Kommissionens tjenestegrene undtagen Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.

⁶⁹ Det drejer sig om følgende sager: 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 og 1708/2015.

I 2019 indledte Den Europæiske Ombudsmand 32 nye undersøgelser, hvor klagen først og fremmest, eller i et vist omfang, vedrørte aktindsigt, sammenlignet med 29 i 2018, 25 i 2017 og 12 i 2016.

Disse statistikker bekræfter den betydelige stigning, der er konstateret siden 2017, i antallet af nye undersøgelser⁷⁰, og afspejler den øgede betydning, som Den Europæiske Ombudsmand tillægger dette specifikke aktivitetsområde⁷¹.

Denne betydning illustreres yderligere af den "hurtige procedure" for klager over aktindsigt, som Ombudsmanden iværksatte i 2018. I henhold til denne procedure har Ombudsmanden forpligtet sig til at træffe afgørelse om indledningen af en undersøgelse inden for fem arbejdsdage og til at træffe afgørelse om undersøgelser vedrørende "aktindsigt i dokumenter" inden for 40 arbejdsdage efter modtagelsen af klagerne⁷².

Hvis Ombudsmanden finder, at Europa-Kommissionens afslag på aktindsigt i det eller de ønskede dokumenter, var ukorrekt, kan Ombudsmanden anbefale, at Kommissionen giver fuld eller delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Disse anbefalinger er ikke retligt bindende for institutionen. Hvis Kommissionen ikke følger Ombudsmandens anbefalinger, kan Ombudsmanden henvise sagen til Europa-Parlamentet med en særlig rapport.

Endelig udgør den svage stigning i antallet af klager og begæringar kun en meget lille del af det samlede antal begæringar om aktindsigt, der behandles af Europa-Kommissionen.

6. DOMSTOLSPRØVELSE

I 2019 har EU's retsinstanter 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 2019 afsagde Domstolen mindst fem afgørelser i klagesager vedrørende retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen, sammenlignet med en afgørelse i 2018⁷³.

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

⁷⁰ Se den årlige rapport om aktindsigt for 2017, op.cit., s. 11.

⁷¹ Se også den årlige rapport om aktindsigt for 2018, op.cit.

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/da/multimedia/infographics/da/58>.

⁷³ Kendelse af 30. januar 2019, Verein Deutsche Sprache eV mod Europa-Kommissionen, C-440/18P, EU:C:2019:77, dom af 13. marts 2019, AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, C-666/17P, EU:C:2019:196, kendelse af 21. maj 2019, P Anikó Pint mod Europa-Kommissionen, C-770/18, EU:C:2019:436, kendelse af 6. november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, C-332/19 P, EU:C:2019:948, og kendelse af 17. december 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH mod Europa-Kommissionen, C-568/18P, EU:C:2019:1092.

6.1.1. *Præcisering af visse materielle regler*

To af Domstolens fem afgørelser i 2019 vedrørende gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 vedrørte anvendelsen af den *generelle formodning om fortrolighed* i forbindelse med dokumenter, der indgår i *statsstøttesager*⁷⁴.

Domstolen bekræftede, at udbredelsen af dokumenter fra Kommissionens administrative sagsakter vedrørende kontrollen af statsstøtte i princippet undergraver beskyttelsen af formålet med undersøgelser, revisioner eller inspektion, jf. artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

Institutionen kan anvende en generel formodning om fortrolighed alene med den begrundelse, at det eller de ønskede dokumenter indgår i en administrativ statsstøttesag⁷⁵. De således beskyttede dokumenter er "ikke undergivet en forpligtelse til hel eller delvis udbredelse af deres indhold"⁷⁶.

Denne generelle formodning finder også anvendelse i) uanset antallet af dokumenter, der er begæret aktindsigt i, ii) uanset om ansøgeren konkret har identificeret det eller de pågældende dokumenter⁷⁷, eller iii) uanset om de "allerede var eksisterende" ved den formelle indledning af den pågældende undersøgelse af statsstøtten⁷⁸.

Den nævnte generelle formodning er imidlertid afkræftelig og udelukker ikke, at visse af de specifikke dokumenter, der indgår i Kommissionens statsstøttesag, kan videregives⁷⁹. Bevisbyrden påhviler ansøgeren, uanset om det er vanskeligt at fremlægge de nødvendige beviser for at afkræfte den⁸⁰. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det forhold, at de dokumenter, der begæres aktindsigt i, vedrører ansøgeren direkte og konkret, ikke er tilstrækkeligt til at afkræfte den pågældende generelle formodning⁸¹.

Domstolen bekræftede endvidere, at dokumenter vedrørende *EU-pilotprojektprocedurer* også er omfattet af en generel formodning om fortrolighed på grund af deres forbindelse med traktatbrudsprocedurer, som de går forud for, forbereder eller forhindrer⁸².

De ovennævnte generelle formodninger, som er anerkendt af Domstolen, udelukker ikke den berørte parts ret til at godtgøre, at der er tale om en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde udbredelsen af det eller de ønskede dokumenter.

I denne forbindelse præciserede Domstolen, at en sådan interesse ikke kan godtgøres med den begrundelse, at dokumenterne vil gøre det muligt for sagsøger at fremføre mere overbevisende argumenter i forbindelse med et annullationssøgsmål⁸³, at forberede en retssag

⁷⁴ Afgørelser af 13. marts 2019, AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, og af 6. november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, op.cit.

⁷⁵ Se dom af 13. marts 2019, AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 32.

⁷⁶ Ibid, præmis 70.

⁷⁷ Ibid, præmis 31.

⁷⁸ Ibid, præmis 34.

⁷⁹ Ibid, præmis 38.

⁸⁰ Ibid, præmis 39.

⁸¹ Kendelse af 6. november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 7.

⁸² Kendelse af 21. maj 2019, P Anikó Pint mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 12.

⁸³ Dom af 13. marts 2019, AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 56.

eller fremlægge bevismateriale i en sag ved de nationale domstole⁸⁴ eller at udøve sin ret til forsvar i traktatbrudsproceduren vedrørende statsstøtte⁸⁵. Hver af disse grunde betragtes således som private interesser.

Endelig understregede Domstolen på ny sin faste retspraksis, hvorefter Kommissionens administrative virksomhed ikke kræver en lige så vid adgang til aktindsigt som den, der gælder for dens lovgivningsvirksomhed⁸⁶.

6.1.2. *Præcisering af visse procedureregler*

For det første anerkendte Domstolen den formodning om lovlighed, der var knyttet til institutionens erklæring om, at de ønskede dokumenter ikke fandtes⁸⁷. Domstolen fastslog, at en sådan formodning i) også finder anvendelse på en generel erklæring (ikke vedrørende specifikke og identificerede dokumenter)⁸⁸, og ii) ikke kan afkræftes blot ved at påstå, at en erklæring om manglende eksisterende dokumenter strider klart mod forsvarlig administrativ praksis⁸⁹.

For det andet understregede Domstolen på ny, at en sagsøger i princippet mister sin interesse i en søgsmål om annullation af en anfægtet afgørelse, som ikke formelt er blevet trukket tilbage, efter udbredelsen af de ønskede dokumenter, også selv om det sker efter indledningen af retssagen⁹⁰. Bevarelsen af denne interesse forudsætter, at den pågældende ulovlighed vil kunne gentage sig fremover, uafhængigt af omstændighederne i den konkrete sag, og interessen skal bedømmes konkret⁹¹.

6.2. **Retten**

I 2019 afsagde Retten ni domme, som involverede Europa-Kommissionen i forbindelse med retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001⁹². Europa-Kommissionen var part i dem alle.

I fire af disse ni domme blev Kommissionen frifundet i annullationssøgsmålene til prøvelse af Kommissionens afgørelser. Mere konkret stadfæstede Retten i to af dommene Europa-

⁸⁴ Kendelse af 21. maj 2019, P Anikó Pint mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 24.

⁸⁵ Kendelse af 6. november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 16.

⁸⁶ Dom af 13. marts 2019, AlzChem AG mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 65.

⁸⁷ Kendelse af 30. januar 2019, Verein Deutsche Sprache eV mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 14.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid, præmis 23.

⁹⁰ Kendelse af 17. december 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH mod Europa-Kommissionen, op.cit., præmis 25 og 26. (i dette tilfælde efter klagens indgivelse).

⁹¹ Ibid., præmis 27-29.

⁹² Kendelser af 12. november 2019, Patrick Breyer mod Europa-Kommissionen, T 158/19, EU:T:2019:791, af 17. december 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) mod Europa-Kommissionen, T-560/19, EU:T:2019:905, af 11. april 2019, Damien Bruel mod Europa-Kommissionen, T-202/18, EU:T:2019:253, af 30. april 2019, Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-746/18, EU:T:2019:280, af 14. maj 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP) mod Europa-Kommissionen, T-422/18, EU:T:2019:339, af 12. september 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP) mod Europa-Kommissionen, T-250/18, EU:T:2019:615, af 27. februar 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mod Europa-Kommissionen, T-25/18, EU:T:2019:129, og domme af 14. maj 2019, Commune de Fessenheim m.fl. mod Europa-Kommissionen, T-751/17, EU:T:2019:330, og af 12. februar 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, T-134/17, EU:T:2019:80.

Kommissionens afgørelse og frifandt Kommissionen i det hele⁹³, og Retten fandt i de to andre domme, at det var åbenbart, at søgsmålene ikke kunne antages til realitetsbehandling⁹⁴.

I forbindelse med de fem resterende domme afsagde Retten kendelse om, at tre søgsmål mod Europa-Kommissionen skulle slettes af registret som følge af sagsøgernes afgørelse om at hæve sagen⁹⁵. Desuden berigtigede Retten i et enkelt tilfælde en sag, der var anlagt fejlagtigt mod Europa-Kommissionen i stedet for mod Forvaltningsorganet for Forskning⁹⁶, og i en anden sag fandt Retten, at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse⁹⁷.

I denne retspraksis, som blev udviklet i 2019, 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 2019 vedrørte Rettens præcisering af materielle regler i det væsentlige anvendelsen af undtagelsen vedrørende *beskyttelsen af formålet med undersøgelser*, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

- *Fasen forud for anmeldelse af statsstøtte, der er beskyttet i henhold til en generel formodning*

For det første anerkendte Retten "udvidelsen" af anvendelsen af en generel formodning om fortrolighed til at omfatte de dokumenter, der udveksles i den anmeldelsesforberedende fase⁹⁸, med den begrundelse, at den sikrer et godt samarbejde mellem medlemsstaterne i en atmosfære af gensidig tillid og dermed, at en eventuel efterfølgende indledende undersøgelse eller endog den formelle undersøgelsesprocedure, forløber hensigtsmæssigt⁹⁹.

Retten understregede i denne forbindelse, at udvekslingerne i forbindelse med forhåndsunderretninger finder sted på medlemsstaternes initiativ, og deres udfald afhænger i det væsentlige af det tillidsforhold, som Kommissionen har skabt med dem¹⁰⁰. Desuden giver forhåndsunderretningen imidlertid ikke anledning til en sådan afgørelse, men til en ikkebindende udtalelse, som blot er udtryk for Kommissionens opfattelse, der kan ændre sig på baggrund af oplysninger, institutionen senere måtte få forelagt¹⁰¹.

⁹³ Domme af 14. maj 2019, Commune de Fessenheim m.fl. mod Europa-Kommissionen, T-751/17, *op.cit.* og af 12. februar 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, T-134/17, *op.cit.*

⁹⁴ Kendelser af 17. december 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) mod Europa-Kommissionen, T-560/19, *op.cit.*, og af 14. maj 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP) mod Europa-Kommissionen, T-422/18, *op.cit.*

⁹⁵ Kendelser af 11. april 2019, Damien Bruel mod Europa-Kommissionen, T-202/18, *op.cit.*, af 30. april 2019, Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-746/18, *op.cit.*, og af 12. september 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP) mod Europa-Kommissionen, T-250/18, *op.cit.*

⁹⁶ Kendelse af 12. november 2019, Patrick Breyer mod Europa-Kommissionen, T-158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Kendelse af 27. februar 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mod Europa-Kommissionen, T-25/18, EU:T:2019:129.

⁹⁸ Dom af 14. maj 2019, Commune de Fessenheim m.fl. mod Europa-Kommissionen, T-751/17, *op.cit.* præmis 71.

⁹⁹ *Ibid.*, præmis 50.

¹⁰⁰ *Ibid.*, præmis 54.

¹⁰¹ *Ibid.*, præmis 33.

En institution, der påberåber sig en undtagelse fra retten til aktindsigt, jf. artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001, skal i henhold til fast retspraksis i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse.

Retten understregede imidlertid, at når institutionen har ret til at basere sin beslutning på en generel formodning om fortrolighed, kan det ikke kræves, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder. Det er nemlig tilstrækkeligt, at begrundelsen klart og utvetydigt angiver de betragtninger, som institutionen har lagt til grund, således for det første at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning og forsvare deres rettigheder, og for det andet således at retterne kan udøve deres prøvelsesret¹⁰².

Retten understregede endvidere, at institutionens anvendelse af en generel formodning om fortrolighed med henblik på at afslå aktindsigt i de dokumenter, der blev udvekslet under proceduren forud for anmeldelsen af en statsstøttesag, hverken tilsidesætter artikel 42 eller artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder¹⁰³.

Hvad angår denne sidste bestemmelse er det værd at bemærke, at Retten fulgte Europa-Kommissionen ved at fastslå, at formålet med forordning nr. 1049/2001 desuden er "at behandle spørgsmål om aktindsigt i dokumenter, som EU-institutionerne er i besiddelse af, og ikke dokumenter vedrørende bevismateriale, som parterne skal fremlægge i forbindelse med retssager, det være sig i sager ved Unionens retsinstanser eller for nationale domstole"¹⁰⁴.

- *Beskyttelse af afsluttede statsstøttesager i henhold til en generel formodning om fortrolighed*

Endvidere bekræftede Retten, at formodningen om fortrolighed finder anvendelse i forbindelse med *statsstøttesager, selv afsluttede sager*, når der verserer et søgsmål til prøvelse af afgørelsen om sagens realitet¹⁰⁵. Retten fulgte således fast retspraksis, som tager hensyn til, at Europa-Kommissionen, afhængigt af udfaldet af den retslige procedure, kan genoptage sine undersøgelser med henblik på eventuelt at vedtage endnu en afgørelse¹⁰⁶.

- *Begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse"*

Retten præciserede også grænserne for begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse" som omhandlet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001. Sidstnævnte spiller en afgørende rolle inden for rammerne af forordningen, for så vidt som den kan veje tungere end nogen af de undtagelser, som begrunder et afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter. Retten gentog i

¹⁰² Ibid, præmis 72.

¹⁰³ Ibid, præmis 112 og 125.

¹⁰⁴ Ibid, præmis 123.

¹⁰⁵ Dom af 12. februar 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, T-134/17, op.cit., præmis 44-47, 54 og 55.

¹⁰⁶ Ibid.

denne forbindelse, at sagsøgerens *ret til forsvar* ikke kan betegnes som "en mere tungtvejende offentlig interesse" som omhandlet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001¹⁰⁷.

Tilsvarende kan den særlige interesse, som en person, der anmoder om aktindsigt i *et eller flere dokumenter, der vedrører den pågældende personligt*, kan fremføre, ikke tages i betragtning som en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001, da formålet med denne forordning er at give offentligheden aktindsigt i institutionernes dokumenter og ikke at fastsætte regler, der har til formål at beskytte den særlige interesse, som en bestemt person kan have i at få aktindsigt i et eller flere af dokumenterne¹⁰⁸.

6.2.2. *Præcisering af visse procedureregler*

I 2019 behandlede Retten også flere procedurespørgsmål vedrørende annullationssøgsmål mod Europa-Kommissionens afgørelser truffet i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001.

▪ *Den obligatoriske karakter af tidsfristen i artikel 263 i TEUF*

Hvad angår procedureregler fremhævede Retten først den bindende karakter af den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde for anlæggelse af et annullationssøgsmål til prøvelse af institutionens afgørelser.

Fristen på to måneder er således præceptiv og kan ikke fraviges af parterne eller Retten¹⁰⁹.

Fristen i artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde blev fastsat for at tilvejebringe klarhed og retssikkerhed og undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen¹¹⁰.

Den kan kun fraviges, hvis der foreligger omstændigheder, som ikke kan forudses, eller force majeure, jf. artikel 45 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol¹¹¹.

Det er derfor åbenbart, at annullationssøgsmål til prøvelse af en bekræftende afgørelse fra Europa-Kommissionen, som anlægges efter den i artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsatte frist på to måneder, skal afvises¹¹².

¹⁰⁷ Ibid., præmis 46-47 og 54.

¹⁰⁸ Ibid, præmis 44.

¹⁰⁹ Kendelse af 17. december 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) mod Europa-Kommissionen, T-560/19, EU:T:2019:905, præmis 7.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid, præmis 9.

¹¹² Ibid, præmis 10.

- *Retsvirkningen af den bekræftende afgørelse*

For det andet mindede Retten om, at det i princippet kun er afgørelser truffet af generalsekretæren på vegne af Europa-Kommissionen, der kan påklages i henhold til artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Dette er i overensstemmelse med fast retspraksis, i henhold til hvilken et første svar som omhandlet i forordningens artikel 7, stk. 1, i princippet ikke kan anfægtes, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. hvis det er behæftet med en mangel såsom manglende information om klagemuligheder, til den, der har fremsat begæringen, eller hvis det udgør institutionens endelige stillingtagen¹¹³.

En afgørelse truffet i genfremsættelsesfasen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001 er en retlig afgørelse, som med tilbagevirkende kraft (*ex tunc*) i sin helhed erstatter den tidligere stillingtagen i institutionens første svar¹¹⁴. Kun denne afgørelse kan således få retlige virkninger, der kan påvirke ansøgerens interesser og derfor kan være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde¹¹⁵.

- *Konsekvenserne af den faktiske tilbagekaldelse af den anfægtede afgørelse*

For det tredje bekræftede Retten, at tvistens genstand bortfalder, og det således er ufornuddent at træffe afgørelse i forbindelse med et annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afgørelse, når sagsøgeren har opnået de ønskede oplysninger ved en senere afgørelse truffet af institutionen, som *de facto* har trukket den anfægtede afgørelse tilbage¹¹⁶.

- *Berigtigelse af formelle fejl i forbindelse med et annullationssøgsmål*

Endelig imødekom Retten en anmodning om berigtigelse fra en sagsøger, som fejlagtigt havde anlagt sag mod Europa-Kommissionen i stedet for mod Forvaltningsorganet for Forskning¹¹⁷.

Retten bemærkede i denne forbindelse, at formelle fejl vedrørende angivelse af sagsøgte i henhold til fast retspraksis kan berigtiges efter anlæggelsen af sagen, såfremt den pågældendes identitet kan udledes utvetydigt¹¹⁸.

Retten accepterede derfor at antage, at Forvaltningsorganet for Forskning betragtes som den part, annullationssøgsmålet er rettet mod¹¹⁹. I den foreliggende sag fandt Retten, at overskriften i den anfægtede afgørelse, hvor "Europa-Kommissionen Forvaltningsorganet for Forskning" anføres med blokbogstaver, kunne være vildledende med hensyn til

¹¹³ Se f.eks. dom af 11. december 2018, Arca Capital Bohemia a.s. mod Europa-Kommissionen, T-441/17, EU:T:2018:899, præmis 18-20.

¹¹⁴ Kendelse af 14. maj 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP) mod Europa-Kommissionen, T-422/18, EU:T:2019:339, præmis 35.

¹¹⁵ Ibid, præmis 37.

¹¹⁶ Kendelse af 27. februar 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mod Europa-Kommissionen, T-25/18, *op.cit.*, præmis 18-20.

¹¹⁷ Kendelse af 12. november 2019, Patrick Breyer mod Europa-Kommissionen, T-158/19, *op.cit.*

¹¹⁸ Ibid, præmis 24.

¹¹⁹ Ibid, præmis 31.

Forvaltningsorganet for Forsknings status som juridisk person¹²⁰. Annullationssøgsmålet blev derfor berigtiget og antaget til realitetsbehandling over for Forvaltningsorganet for Forskning.

6.3. Sager indbragt mod Europa-Kommissionen i 2019¹²¹

I 2019 blev der anlagt 12 nye sager ved Retten med deltagelse af Europa-Kommissionen i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001¹²². Tre af disse sager blev allerede i 2019 enten afvist, trukket tilbage eller videreført mod en anden part¹²³.

Parallelt hermed blev der indbragt to sager for Domstolen mod domme afsagt af Retten, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen¹²⁴. Begge sager blev afvist som åbenbart grundløse ved to kendelser afsagt i 2019.

Europa-Kommissionen fulgte nøje udviklingen i de europæiske domstoles retspraksis i 2019. Institutionen glædede sig navnlig over, at de europæiske domstole i alle ovennævnte afgjorte sager i 2019 havde bekræftet, at Kommissionens forvaltningsskik var i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1049/2001. Alle otte sager, som både Domstolen og Retten traf afgørelse om i 2019¹²⁵, førte til hel afvisning af annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afgørelser, og institutionen fik derfor medhold i disse sager.

Europa-Kommissionen noterede sig også alle ovennævnte materielle og proceduremæssige præciseringer fra de europæiske domstole i 2019 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.

¹²⁰ Ibid, præmis 26.

¹²¹ Pr. 31. december 2019.

¹²² Det drejer sig om følgende sager: PL mod Europa-Kommissionen, T-728/19, Basaglia mod Europa-Kommissionen, T-727/19, AlzChem Group mod Europa-Kommissionen, T-569/19, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) mod Europa-Kommissionen, op.cit., T-560/19, Homoki mod Europa-Kommissionen, T-517/19, Public Resource Org og Right to Know mod Europa-Kommissionen, T-185/19, Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-166/19, Breyer mod Research Executive Agency, T-158/19, op.cit., Activos e Inversiones Monterroso mod CRU, T-16/19, Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-746/18, op.cit., Umweltinstitut München mod Europa-Kommissionen T-712/18, og Campbell mod Europa-Kommissionen, T-701/18,

¹²³ Det drejer sig om følgende sager: Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) mod Europa-Kommissionen, op.cit., T-560/19, Breyer mod Research Executive Agency, T-158/19, op.cit., og Marco Bronckers mod Europa-Kommissionen, T-746/18, op.cit.

¹²⁴ Det drejer sig om følgende sager: Anikó Pint mod Europa-Kommissionen, C-770/18 P, op.cit., og Hércules Club de Fútbol, SAD mod Europa-Kommissionen, C-332/19 P, op.cit.

¹²⁵ Ud over de sager, der er slettet i registret, eller hvor det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse.

KONKLUSIONER

2019 markerede overgangen fra "Juncker-Kommissionen" til "von der Leyen-Kommissionen".

På denne politiske baggrund var gennemsigtighed, integritet og ansvarlighed, som er en del af fundamentet under demokratiet fortsat Kommissionens topprioriteter i 2019.

Europa-Kommissionen glæder sig over den voksende generelle offentlige interesse, der er skabt af dens egne aktiviteter. Institutionen iværksætter til stadighed nye initiativer med sigte på proaktivt at udvikle åbenhed i sine beslutningsprocesser og borgernes deltagelse.

I 2019 blev dette bl.a. illustreret ved de to medlovgiveres vedtagelse af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske borgerinitiativ, der har til formål at fremme EU-borgernes øgede deltagelse i institutionernes demokratiske proces, men også ved offentliggørelsen af detaljerede og praktiske retningslinjer for etiske standarder for de kommissionsmedlemmer, som deltog i valgkampen op til Europa-Parlamentsvalget i maj, en fortsat proaktiv offentliggørelse af Brexit-dokumenter og institutionens tilsagn om at opretholde denne meget høje grad af gennemsigtighed i gennemførelsen af udtrædelsesaftalen og i de kommende forhandlinger om de fremtidige forbindelser mellem EU og Det Forenede Kongerige.

Disse foranstaltninger bygger på en række veletablerede redskaber og initiativer, som allerede bidrager til Kommissionens opretholdelse af princippet om gennemsigtighed, f.eks. åbenhedsportalen, den systematiske offentliggørelse af kommissærernes møder, indgivelsen af deres interesseerklæringer, registret over Kommissionens dokumenter og andre registre¹²⁶, EurLex¹²⁷, onlineressourcer med oplysninger om EU-finansieringsmuligheder¹²⁸ og støttemodtagere¹²⁹, portalen om offentlige høringer og EU's portal for åbne data osv.

I 2019 spillede retten til aktindsigt på begæring som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, Den Europæiske Unions traktater og forordning (EF) nr. 1049/2001 på denne baggrund fortsat en central rolle i Europa-Kommissionens gennemførelse af sin forpligtelse til gennemsigtighed.

Europa-Kommissionen er fortsat den institution i EU, der behandler langt det største antal begæring om aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001. I 2019 nåede den sit højeste antal begæring nogensinde, siden forordningen trådte i kraft i 2001, idet den modtog hele 7 445 oprindelige begæring.

De fleste af disse begæring vedrørte hver især flere dokumenter, endog hele sagskomplekser, og gav anledning til flere forskellige svar. Institutionen afgav mindst 8 449 oprindelige svar.

¹²⁶ F.eks. Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder, komitologiregistret osv.

¹²⁷ Databasen, der giver adgang til EU-retten, Domstolens retspraksis og andre offentlige EU-dokumenter.

¹²⁸ Vedrørende tilskud og udbud.

¹²⁹ Gennem ordningen for finansiel gennemsigtighed.

På den ene side har den stadige stigning i antallet af begæringer observeret siden 2016 og deres kompleksitet i stigende grad stillet institutionen over for den vanskelige udfordring at forene princippet om gennemsigtighed med princippet om effektivitet og god forvaltning.

På den anden side har det ubestrideligt resulteret i, at et stort antal dokumenter gøres tilgængelige for offentligheden. De frigivne dokumenter supplerede den betydelige mængde oplysninger og dokumenter, som allerede var tilgængelige på Europa-Kommissionens websted, som følge af institutionens politik med konstant at øge sin proaktive offentliggørelse og sit stærke engagement i gennemsigtighed.

Den 24. september 2019 deltog Europa-Kommissionen i ekspertseminaret afholdt af det finske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union med titlen "The Future of EU Transparency", der skulle sætte yderligere skub i en åben, effektiv og uafhængig forvaltning i den digitale tidsalder. Inden for rammerne af denne fælles drøftelse af konkrete foranstaltninger til at øge gennemsigtigheden i den kommende valgperiode gjorde Kommissionen status over retspraksis vedrørende aktindsigt og undersøgte, om forordning (EF) nr. 1049/2001 stadig var relevant.

Domstolens præciseringer bidrog væsentligt til at forbedre Kommissionens gennemførelse af de eksisterende regler.

Det lave antal annullationssøgsmål og domme om annullation af institutionens afgørelser på dette område viser, at Europa-Kommissionen generelt finder den rette balance mellem retten til aktindsigt og de andre offentlige eller private interesser, der er beskyttet i henhold til de undtagelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001.

Den svage stigning i antallet af sager indbragt for Domstolen og klager indgivet til Den Europæiske Ombudsmand udgør dog kun en meget lille del af det samlede antal begæringer, som Kommissionen har behandlet, og dette antal er også konstant stigende.

Det kan konkluderes, at Europa-Kommissionen i 2019 opfyldte sit tilsagn om en åben europæisk forvaltning i overensstemmelse med EU-traktaterne og chartret om grundlæggende rettigheder som fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001.

Europa-Kommissionen var i sidste ende mere end nogensinde før fast besluttet på at bekæmpe de nye trusler mod demokratiet som følge af den manglende gennemsigtighed i den digitale tidsalder eller desinformation, der er åbenhedens modsætning.