



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.4.2003
KOM(2003) 216 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen i 2002 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

Indledning

Den 30. maj 2001 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning nr. 1049/200 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter¹. Denne forordning, der gennemfører den nye artikel 255 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er et centralt led i den generelle politik for åbenhed og information.

Gennemsigtighed er et af aspekterne i de nye styreformer i EU², navnlig hvad angår principperne om åbenhed, deltagelse og ansvarlighed. Der er taget andre initiativer i relation til gennemsigtighed, information og relationer med borgerne. Kommissionen har således vedtaget mindstestandarder for høring af det organiserede civilsamfund³. Kommissionen har fortsat sine bestræbelser på at forenkle og forbedre lovgivningen⁴, og den har foreslået Europa-Parlamentet og Rådet en ny informations- og kommunikationsstrategi⁵.

Forordning 1049/2001 har været anvendt siden den 3. december 2001 og erstatter de regler for aktindsigt, der hidtil havde været gældende for de tre institutioner⁶. Det hedder i forordningens artikel 17, stk. 1: *"Hvert år offentliggør hver institution en rapport for det foregående år med angivelse af antallet af tilfælde, hvor institutionen har afslået aktindsigt, begrundelserne for sådanne afslag, og antallet af følsomme dokumenter, der ikke er indført i registret"*.

Det er den første årsrapport, som Kommissionen har udarbejdet. Den redegør konkret for, hvordan forordningen er blevet anvendt i det første år af alle Kommissionens tjenestegrene, herunder OLAF.

Det er bl.a. på grundlag af oplysningerne i denne rapport og i rapporterne fra Europa-Parlamentet og Rådet, at Kommissionen inden januar 2004 vil udarbejde en rapport om gennemførelsen af principperne i forordningen, således som foreskrevet i forordningens artikel 17, stk. 2.

Rapporten er opdelt i tre dele:

- A en oversigt over de foranstaltninger, der er truffet med henblik på gennemførelsen af forordningen
- B en analyse af anvendelsen af forordningen i praksis
- C tal for anvendelsen af forordningen.

¹ EFT L 145 af 31.5.2001.

² Hvidbog om nye styreformer i EU, KOM(2001) 428, beretning fra Kommissionen om nye styreformer i EU, KOM(2002) 705.

³ Mod en stærkere hørings- og dialogkultur - generelle principper og minimumsstandarder ved Kommissionens høring af interesserede parter - KOM(2002) 704; meddelelse fra Kommissionen om Kommissionens inddragelse og udnyttelse af ekspertise: principper og retningslinjer - "Større viden som grundlag for en bedre politik", KOM(2002) 713.

⁴ Styreformer i EU: bedre lovgivning, KOM(2002) 275; handlingsplan om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer, KOM(2002) 278; meddelelse fra Kommissionen om konsekvensanalyse, KOM(2002) 276.

⁵ En informations- og kommunikationsstrategi for Den Europæiske Union, KOM(2002) 350.

⁶ Rådets afgørelse 93/731, Kommissionens afgørelse 94/90, Europa-Parlamentets afgørelse 97/632.

For at vise udviklingen i begæringer om aktindsigt i Kommissionens dokumenter indeholder rapporten ligeledes statistikker for de sidste tre års anvendelse af adfærdskodeksen ifølge afgørelse 94/90. Fremlæggelsen af oplysninger gør det således muligt at sammenligne fire års praksis med åbenhed over for borgerne.

Endelig skal det understreges, at de meget hyppige begæringer om oplysninger og begæringer om offentliggjorte dokumenter ikke er registreret som begæringer om aktindsigt efter forordning 1049/2001, hvorfor de ikke indgår i tallene i del C i denne rapport.

A. GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN

For at borgerne fuldt ud kan udøve den ret, de er sikret ifølge traktatens artikel 255, indeholder forordningen en række særforanstaltninger. Kommissionen har endvidere taget flere initiativer for at konkretisere de principper, der er opstillet i forordningen. Der er navnlig tale om ledsageforanstaltninger vedrørende information af borgerne og god forvaltningsskik.

1. FORANSTALTNINGER IFØLGE FORORDNINGEN OG DEN FÆLLES ERKLÆRING⁷

1.1. Ændring af forretningsordenen

Ifølge EF-traktatens artikel 255 skal retten til aktindsigt gennemføres på to niveauer:

- en retlig ramme, der for de tre institutioners vedkommende fastsætter de generelle principper for og begrænsninger i retten til aktindsigt
- indarbejdelse af særlige bestemmelser i hver institutions forretningsorden.

Forordning 1049/2001 fastsætter den generelle retlige ramme.

Endvidere foreskriver forordningen i artikel 18, stk. 2, at hver institution skal tilpasse sin forretningsorden til bestemmelserne i forordningen. Kommissionen vedtog den 5. december 2001 en afgørelse, der knytter bestemmelserne om gennemførelsen af forordningen som bilag til dens forretningsorden⁸.

Afgørelse 2001/937 udvider retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter til enhver fysisk og juridisk person, uanset nationalitet, bopæl eller hjemsted. Den fastsætter endvidere de praktiske retningslinjer for anvendelsen af forordningen, navnlig vedrørende:

- (1) behandling af begæringer på to niveauer for at sikre en intern administrativ klageadgang: således behandles oprindelige begæringer af de generaldirektorater, der er ophavsmænd til, eller som ligger inde med dokumenterne, og genfremsatte begæringer behandles af generalsekretæren bemyndiget af kommissærkollegiet; når en genfremsat begæring vedrører et dokument om OLAF's undersøgelsesaktiviteter, træffer OLAF's generaldirektør beslutning efter bemyndigelse fra Kommissionen
- (2) konsultation af ophavsmænd; de konsulteres, så snart Kommissionen har til hensigt at offentliggøre et dokument, der stammer fra en tredjemand, der endnu ikke har været offentliggjort på legitim vis, medmindre det er åbenlyst, at offentliggørelsen ikke vil skade nogle af de interesser, der er beskyttet af forordningen
- (3) definition af de dokumenttyper, der gøres direkte tilgængelige; det drejer sig navnlig om dagsordener og almindelige referater af Kommissionens møder samt tekster, som Kommissionen har vedtaget, og som er bestemt til

⁷ Fælles erklæring vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001, EFT L 173 af 27.6.2001.

⁸ Kommissionens afgørelse af 5.12.2001 (2001/937/EF, EKSF, Euratom) om ændring af dens forretningsorden, EFT L 345 af 29.12.2001, s. 94-98.

offentliggørelse; endvidere sker der en automatisk offentliggørelse af forberedende dokumenter til de tekster, Kommissionen vedtager, så snart det er klart, at ingen af undtagelserne i forordningen finder anvendelse.

1.2. Nedsættelse af et interinstitutionelt udvalg

Da de tre institutioner anvender samme regler for aktindsigt på deres dokumenter, foreskrives det i forordningens artikel 15, stk. 2, at: "*Institutionerne nedsætter et interinstitutionelt udvalg til at undersøge den bedste praksis, behandle eventuelle konflikter og drøfte den fremtidige udvikling vedrørende aktindsigt*".

På et trepartsmøde med deltagelse af de tre formænd den 28. november 2001 blev det aftalt at nedsætte det interinstitutionelle *udvalg* på politisk niveau og samtidig bede de tre generalsekretærer om at forberede arbejdet og sikre den operationelle opfølgning.

Det interinstitutionelle *udvalg* holdt sit konstituerende møde den 13. marts 2002 i Strasbourg med deltagelse af formanden for Europa-Parlamentet Patrick Cox, daværende formand for Rådet Josep Pique og Kommissionens næstformand Loyola de Palacio. På dette møde blev man enige om, at formændene skulle udpege en repræsentant for deres institution til *udvalget*, og at udvalgets møder på skift skulle arrangeres og ledes af hver institution i den rækkefølge, der er fastsat i traktaten. *Udvalget* besluttede ligeledes, at dets møder skulle forberedes af generalsekretærerne, der udarbejder dagsordenen, og at den institution, der arrangerer mødet, står for referatet.

På det interinstitutionelle *udvalgs* andet møde, der blev afholdt i Strasbourg den 10. april 2002, blev følgende punkter behandlet:

- (1) information til borgerne: det blev besluttet at udarbejde en fælles informationsbrochure til borgerne (se punkt 2.2 nedenfor)
- (2) direkte adgang til lovgivningsdokumenter (se punkt 2.3)
- (3) udvidelse af forordningens anvendelsesområde til også at omfatte agenturer (se punkt 1.6).

Der blev afholdt et tredje møde den 9. juli 2002 i Bruxelles, hvor *udvalget*:

- (1) udtrykte tilfredshed med åbningen den 3. juni 2002 af Europa-Parlamentets og Kommissionens offentlige registre (se punkt point 1.3)⁹
- (2) gjorde status over arbejdet med den fælles informationsbrochure
- (3) godkendte undertegnelsen af et memorandum om institutionernes gensidige høring
- (4) udvekslede synspunkter om behandlingen af meget omfattende og urimelige begæringer.

⁹ Rådet har siden den 1.1.1999 haft et offentligt dokumentregister.

Forud for disse møder blev der afholdt forberedende møder med deltagelse af højtstående ansvarlige tjenestemænd i de tre institutioner¹⁰. På det tekniske og administrative plan er de tjenestemænd, der er ansvarlige for anvendelsen af forordningen i de tre institutioner, i regelmæssig kontakt for at sikre en sammenhængende anvendelse, udveksle synspunkter og fastlægge bedste praksis.

1.3. Register over dokumenter

For at give borgerne mulighed for konkret at udøve de rettigheder, som følger af forordningen, foreskrives det i artikel 11, at institutionerne træffer de nødvendige foranstaltninger for at give adgang til registret i elektronisk form.

Før forordningen blev vedtaget, havde Kommissionen på internettet åbnet et register for offentligheden med kommissionsformandens postliste¹¹ samt referencer for svarene på disse breve og de breve, formanden har sendt på eget initiativ. Den 31. december 2002 var der 34 383 dokumenter i dette register.

For at sikre borgerne en bedre information om det forberedende arbejde, åbnede Kommissionen en database med de dokumenter, der indgår i beslutningsprocessen mellem Kommissionen og de øvrige institutioner. Denne base giver oplysninger om, hvordan proceduren skrider frem, og giver direkte adgang i elektronisk form til de tilgængelige forberedende dokumenter¹².

Kommissionen har suppleret disse to informationskilder med et nyt register over interne og forberedende dokumenter, som blev åbnet for offentligheden den 3. juni 2002. På grund af den prioritet, som forordningen giver lovgivningsdokumenter, jf. artikel 12, stk. 2, har Kommissionen i første omgang besluttet, at registret skal indeholde dokumenter med betegnelsen KOM, C eller SEK fra den 1. januar 2001.

KOM-serien dækker alle forslag og meddelelser, som Kommissionen forelægger Rådet og Europa-Parlamentet. C-serien omfatter de retsakter, som Kommissionen vedtager i medfør af dens egne beføjelser eller delegerede beføjelser. De to serier dækker således Kommissionens lovgivningsfunktion. Endelig er SEK-serien interne dokumenter i relation til beslutningsprocessen og den generelle drift for Kommissionens tjenestegrene.

Registret er tilgængeligt via internet¹³. For at gøre søgningen lettere er det slået sammen med de andre elektroniske informationskilder i en fælles portal. En hjælpeside informerer brugerne om anvendelsen. De offentliggjorte dokumenter er direkte tilgængelige via et link til hele teksten i Eur-Lex-systemet¹⁴. Pr. 31. december 2002 indeholdt registret referencer for 24 942 dokumenter.

Det er Kommissionens hensigt gradvist at udvide registret. I den henseende er der flere mulige udviklingstendenser i løbet af 2003 sammen med arbejdet med moderniseringen af dokumentforvaltningen og den elektroniske arkivering.

¹⁰ Kommissionen er repræsenteret af vicegeneralsekretær Moavero Milanesi.

¹¹ Dette register blev oprettet på formandens personlige initiativ for at forbedre gennemsigtigheden i overensstemmelse med den forpligtelse, han indgik i Europa-Parlamentet den 14. september 1999, og som blev offentliggjort i EFT C 91 af 30. marts 2000.

¹² Databasen PreLex.

¹³ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_fr.htm

¹⁴ <http://europa.eu.int/eur-lex>

Registret skal være et hjælpeinstrument ved søgningen af dokumenter. Referencer for et dokument i registret betyder ikke nødvendigvis, at dokumentet også er tilgængeligt.

Forordningens artikel 9 foreskriver en særlig behandling for "følsomme dokumenter"¹⁵. Disse dokumenter udgør en særlig kategori af "klassificerede dokumenter". I medfør af de nye sikkerhedsregler, der har været gældende siden den 1. december 2001¹⁶, er der ved at blive oprettet interne registre over klassificerede dokumenter. Så snart disse er helt operationelle, vil disse interne registre gøre det muligt at identificere alle dokumenter, der mindst er klassificeret som "confidentiel". I praksis udarbejder og modtager Kommissionen kun et begrænset antal dokumenter med en af disse klassifikationer, hvoraf kun en del falder i kategorien "følsomme dokumenter". De tre dokumentkategorier, der på nuværende tidspunkt findes i registret (KOM-, C- og SEK-serierne), omfatter ikke følsomme dokumenter efter forordningens artikel 9.

1.4. Ændring af forordningen om åbning for offentligheden af de historiske arkiver

Formålet med fællesskabslovgiverens ændring af forordning 1049/2001 var at sikre, at de eksisterende regler på området aktindsigt i Kommissionens dokumenter var i overensstemmelse med principperne i den nye forordning. Således hedder det i artikel 18, stk. 2, at "[undersøger] Kommissionen, om Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 354/83 af 1. februar 1983 om åbning for offentligheden af de historiske arkiver for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab er i overensstemmelse med denne forordning for at sikre, at dokumenter bevares og arkiveres i videst mulig udstrækning".

Bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), og i stk. 2, i forordning 354/83 undtager visse kategorier af dokumenter fra aktindsigt. Men i medfør af forordning 1049/2001 er disse dokumenter underlagt bestemmelserne om aktindsigt, og der kan kun gives afslag på offentliggørelse med henvisning til undtagelserne i artikel 4, og bestemmelserne om følsomme dokumenter i artikel 9. Det fastslås endvidere i artikel 4, stk. 7, at der kun er tre undtagelser fra aktindsigt, der eventuelt kan finde anvendelse efter udløbet af perioden på 30 år, nemlig hensynet til privatlivets fred, forretningsmæssige interesser og de særlige bestemmelser om følsomme dokumenter.

Kommissionen vedtog den 19. august 2002 et forslag til forordning om ændring af forordning 354/83¹⁷ for at bringe den i overensstemmelse med forordning 1049/2001. Europa-Parlamentet afgav udtalelse på sit plenarmøde i marts 2003¹⁸.

¹⁵ Dokumenter, der hidrører fra institutionerne eller de af dem oprettede organer, medlemsstater, tredjelande eller internationale organisationer, og som er klassificeret "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" eller "CONFIDENTIEL" i overensstemmelse med de forskrifter, den pågældende institution har fastsat, som beskytter Den Europæiske Unions eller en eller flere medlemsstaters væsentlige interesser inden for de i artikel 4, stk. 1, litra a), anførte områder, navnlig offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender.

¹⁶ Kommissionens afgørelse af 29.11.2001 (2001/844) om ændring af dens forretningsorden, EFT L 317 af 3.12.2001, s. 1.

¹⁷ KOM(2002) 462.

¹⁸ EP 319.253.

1.5. Gennemgang af de særlige regler for fortrolighed i fællesskabslovgivningen

Ønsket om at bringe den eksisterende lovgivning i overensstemmelse med principperne i forordning 1049/2001 ses mere generelt i forordningens artikel 18, stk. 3, hvor det foreskrives, at Kommissionen skal undersøge, om de eksisterende bestemmelser om aktindsigt er i overensstemmelse med denne forordning. Hensigten er at sikre, at de omhandlede særlige bestemmelser ikke indeholder andre undtagelser end dem, der er fastsat i forordningen.

Inden for rammerne af denne undersøgelse har Kommissionen gennemgået over 120 særlige bestemmelser i gældende fællesskabslovgivning, der vedrører betingelserne for, at visse dokumenter eller visse oplysninger kan udleveres. Det skal bemærkes, at disse bestemmelser ikke udelukkende tager sigte på adgang til disse dokumenter men ofte vedrører adgang til oplysninger.

Det følger af analysen af disse bestemmelser, at de kan opdeles i to kategorier.

Visse særlige bestemmelser om aktindsigt eller eventuelt om adgang til oplysninger må betragtes som særtilfælde, der er omfattet af en af de generelle undtagelser i artikel 4 i forordning 1049/2001. Der er oftest tale om beskyttelse af erhvervsmæssige interesser, personoplysninger eller efterretningsvirksomhed.

En gennemgang af disse regler har ikke påvist uforenelighed med principperne i forordning 1049/2001. Det skal bemærkes, at enhver begæring om aktindsigt behandles på grundlag af forordning 1049/2001, og at enhver beslutning om offentliggørelse af et dokument træffes i medfør af forordningens artikel 4.

Andre bestemmelser giver gennem en bestemt procedure de berørte parter adgang til oplysninger eller fortrolige dokumenter, hvis offentliggørelse ville være til skade for en af de beskyttede interesser efter artikel 4 i forordning 1049/2001. Det drejer sig i disse tilfælde om særlige rettigheder for visse personer, der er mere vidtgående end offentlighedens aktindsigt. Sådanne bestemmelser findes navnlig inden for konkurrenceret.

1.6. Udvidelse af forordningens anvendelsesområde til at omfatte agenturer

Ifølge EF-traktatens artikel 255, finder forordningen ikke anvendelse på Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Fællesskabsagenturerne og andre lignende agenturer, som fællesskabslovgiveren har oprettet, er ikke juridiske personer, og de kan derfor ikke sidestilles med de institutioner, der er omfattet af forordningen. Derfor erklærede de tre institutioner ved vedtagelsen af forordningen, at agenturer og lignende organer, der oprettes af lovgiveren, bør fastsætte regler om aktindsigt, som er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser¹⁹. I den henseende skulle Kommissionen foreslå de nødvendige ændringer af retsakterne om oprettelse af de eksisterende agenturer.

Efter vedtagelsen af forordning 1049/2001 blev agenturerne gjort opmærksom på, at forordningen i fremtiden ville være gældende for dem, hvilket eventuelt kunne betyde, at de måtte ændre de regler om frivillig adgang, de hidtil havde anvendt.

¹⁹

Fælles erklæring vedrørende forordning 1049/2001, EFT L 173 af 27.6.2001.

For at sikre en "bedre lovgivning" blev ændringerne om anvendelsen af forordning 1049/2001 indarbejdet i en "pakke" med ændringer af retsakterne om oprettelse af agenturerne som følge af den nye finansforordning. Kommissionen vedtog sit forslag til ændring af fællesskabsorganerne den 17. juli 2002²⁰. Sagen er i øjeblikket til behandling i Europa-Parlamentet og Rådet.

Ændringen består i, at der i hver grundforordning indsættes en bestemmelse, der angiver, at forordning 1049/2001 finder anvendelse på de dokumenter, der beror hos agenturet, og som anmoder bestyrelsen eller direktionen om at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne.

Endvidere skal der indsættes en bestemmelse om klageadgang hos Ombudsmanden eller prøvelse ved EF-Domstolen for de agenturer, hvis grundforordning ikke indeholder bestemmelser om retsmidler.

2. LEDSAGEFORANSTALTNINGER VEDRØRENDE INFORMATION OG GOD ADMINISTRATIV PRAKSIS

Ud over de særlige bestemmelser om gennemførelsen, der fremgår af ovenstående kapitel, opstiller forordning 1049/2001 en række anbefalinger vedrørende information og god administrativ praksis. Kommissionen har taget flere initiativer for at udmønte disse anbefalinger i praksis.

2.1. Netstedet "åbenhed og aktindsigt" på internettet

Forordningen foreskriver, at hver institution skal informere borgerne om deres ret til aktindsigt (artikel 14, stk. 1), og at de skal fremme udøvelsen af denne ret (artikel 15, stk. 1).

I den henseende har Kommissionen udviklet og moderniseret det særlige netsted "åbenhed og aktindsigt" på EUROPA-serveren, der blev oprettet for at informere offentligheden om adfærdskodeksen for aktindsigt i dens dokumenter. Dette netsted²¹ indeholder en række nyttige oplysninger, der giver borgerne mulighed for at få et bedre kendskab til deres rettigheder og udnytte dem.

Et vigtigt aspekt ved netstedet er vejledningen til borgerne om aktindsigt i Europa-Kommissionens dokumenter. Vejledningen, der findes på alle EU's sprog, forklarer i detaljer, hvordan man kan fremsætte begæring om aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Den forklarer, hvordan man kan få fat i dokumenter, der er offentliggjort eller gjort tilgængelige for offentligheden, navnlig på netsteder på internettet, og den oplyser ligeledes om de særlige kontaktsteder for generelle begæringer om oplysninger.

For at lette søgningen giver netstedet adgang til ovennævnte (punkt 1.3) register over interne og forberedende dokumenter, registret over formandens postliste samt diverse andre informationskilder vedrørende Kommissionens aktiviteter, som f.eks.:

²⁰ KOM(2002) 406 endelig.

²¹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm.

- databaser med den interinstitutionelle lovgivningsproces og gældende fællesskabsret
- statistiske oplysninger om anvendelsen af fællesskabsretten
- database med historiske arkiver.

Fra samme side har brugeren direkte adgang til visse kategorier af dokumenter:

- dagsordener og almindelige referater fra Kommissionens møder
- pressemeddelelser
- tekster offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende
- Bulletinen for Den Europæiske Union og den almindelige beretning.

En anden side giver mulighed for at se organigrammerne for generaldirektoraterne og Kommissionens tjenestegrene. Endelig indeholder netstedet links til lignende netsteder i de andre institutioner, ligesom det indeholder oplysninger om medlemsstaternes lovgivning om aktindsigt.

Successen for netstedet om aktindsigt ses af de mange opslag. Der er over 30 000 opslag hver måned.

2.2. Den interinstitutionelle brochure

For at give borgerne generelle oplysninger om, hvordan man får adgang til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, har de tre institutioner udgivet en fælles brochure på alle fællesskabssprogene²².

Denne brochure er en opfølgning på en beslutning truffet af det interinstitutionelle udvalg, der er nævnt i punkt 1.2. Brochuren findes i repræsentationer, delegationer, relæer og net.

2.3. Direkte adgang til dokumenter

Forordningens artikel 12 indeholder anbefalinger om automatisk tilrådighedsstillelse af dokumenter, navnlig dokumenter der er knyttet til EU's lovgivningsproces. Artikel 13, der handler om offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende, bekræfter en allerede eksisterende praksis.

De dokumenter, som offentligheden automatisk har adgang til, er præciseret i artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne²³.

I medfør af disse bestemmelser er der direkte adgang til dagsordener for og almindelige referater af Kommissionens møder på netstedet vedrørende aktindsigt, der er nævnt ovenfor²⁴. Tekster vedtaget af Kommissionen, som skal offentliggøres i

²² Katalognummer: KA-41-01-187-FR-C - ISBN 92-894-1904-0

²³ EFT L 345 af 29.12.2001 s. 94-98.

²⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm.

Den Europæiske Unions Tidende, er tilgængelige via Eur-Lex-systemet²⁵ umiddelbart efter deres vedtagelse.

Dokumenter, der allerede er blevet offentliggjort som følge af en tidligere begæring, eller dokumenter, der hidrører fra tredjemand, og som allerede er blevet offentliggjort af ophavsmanden eller med dennes samtykke, udleveres efter begæring.

Ud over de dokumenter, der er direkte tilgængelige i medfør af bestemmelserne i forordningen, offentliggør generaldirektoraterne og andre tjenestegrene i Kommissionen et stort antal dokumenter på EUROPA-serveren og giver adgang til omkring 50 databaser. Denne server er den vigtigste kilde til oplysning om Europa-Kommissionens aktiviteter. I 2002 blev ca. 500 millioner dokumenter konsulteret eller downloaded fra netstedet EUROPA.

2.4. Oplysning, information og uddannelse af personalet

For at omsætte de nye bestemmelser om aktindsigt i praksis var det nødvendigt at uddanne personalet. Det var frem for alt vigtigt at informere tjenestemændene om de forpligtelser, der følger af artikel 15, stk. 1, i forordningen, der foreskriver, at institutionerne skal udvikle god forvaltningsskik for at fremme udøvelsen af den ret til aktindsigt, der sikres ved forordningen.

Forordningen bibeholder den centraliserede behandling af begæringer om aktindsigt. De første, der blev uddannet, var medlemmerne af netværket af ansvarlige tjenestemænd i de forskellige generaldirektorater. Dette netværk, der blev oprettet med henblik på anvendelsen af adfærdskodeksen, tager sigte på udveksling af oplysninger, erfaringer og god praksis. Medlemmerne af netværket fungerer også som kontaktpersoner i generaldirektoraterne og de respektive tjenester. De har sørget for, at deres kolleger blev uddannet og oplyst tjenestemændene i deres generaldirektorat om følgerne af den nye forordning.

Der er uddelt en vejledning til tjenestemændene, der skal hjælpe dem med at behandle begæringer om aktindsigt. Denne vejledning, der findes på Kommissionens intranet, kan ligeledes konsulteres af personalet i de andre EU-institutioner.

Endelig er der oprettet et kursus om aktindsigt i kursusrækken for nye tjenestemænd i Kommissionen.

²⁵

<http://europa.eu.int/eur-lex/>.

B. PRAKTISK ANVENDELSE AF FORORDNINGEN I 2002²⁶

1. GENEREL UDVIKLING INDEN FOR AKTINDSIGT

2002 var et afgørende år for Kommissionens politik om aktindsigt. Antallet af oprindelige begæringer, der var forholdsvis konstant i de seneste tre år af anvendelsen af adfærdskodeksen, blev mere end fordoblet i det første år efter vedtagelsen af forordning 1049/2001 (fra 450 i 2001 til 991 i 2002). Antallet af genfremsatte begæringer blev stort set også fordoblet.

Selv om der endnu ikke foreligger objektive data om grundene til denne bemærkelsesværdige stigning, kan den uden tvivl i høj grad tilskrives vedtagelsen af forordningen og den omtale, der fulgte med, samt åbningen af det offentlige register.

Der har ligeledes været en udvikling sidste år, hvad angår begæringernes art og oprindelse. Følgende tendenser kan fremhæves:

- En særdeles mærkbar stigning på områderne konkurrence, toldpolitik og beskatning; på disse områder kan der faktisk konstateres en fordobling af procenten for begæringer, hvilket i absolutte tal svarer til en firedobling i forhold til 2001. Derimod har antallet af begæringer vedrørende det indre marked været konstant (hvilket imidlertid svarer til en fordobling af antallet af begæringer i absolutte tal) og er faldet med over halvdelen for miljøpolitikens vedkommende (hvilket imidlertid betyder, at antallet af begæringer stort set har været på samme niveau). Det er interessant at bemærke, at næsten 40 % af det samlede antal begæringer er blevet behandlet af de fire generaldirektorater, der er ansvarlige for disse områder, og Generalsekretariatet har behandlet 15 % af alle de begæringer, der fremsættes over for Kommissionen.
- Andelen af begæringer fra borgere eller personer, som ikke udtrykkeligt handler på en organisations vegne, er steget kraftigt, fra gennemsnitligt 10 % til over 30 %. Det skyldes delvis det store antal begæringer, der fremsættes med e-mail, hvor det kun er ansøgerens navn, der figurerer.
- Advokatkontorernes interesse bekræftes og er fortsat på omkring 22-23 %. Denne stabilitet i procent svarer imidlertid i realiteten til en fordobling i absolutte tal.
- Begæringer fra det akademiske miljø har oplevet et klart relativt fald fra 22 til 12 %, hvilket imidlertid svarer til en mindre stigning i absolutte tal.
- Mange af de begæringer om aktindsigt, der fremsendes til Kommissionen, er omfattende og upræcise. Således vedrører en række begæringer aktindsigt i samtlige dokumenter om et givet emne. Sådanne begæringer kan omfatte hundredvis af dokumenter. De stammer navnlig fra forskere og studerende og advokatkontorer.

²⁶

Kun begæringer om aktindsigt i ikke-offentliggjorte dokumenter eller i dokumenter, der er ikke-offentligt eje, betragtes som begæringer om aktindsigt efter forordning 1049/2001.

2. OPRINDELIGE BEGÆRINGER

Antallet af begæringer er mere end fordoblet fra 450 i 2001 til 991 i 2002. Antallet af identificerbare dokumenter for samtlige begæringer er næsten firdoblet.

Den negative svarprocent for oprindelige begæringer er steget gradvist i de sidste fire år. Den var på ca. 20 % i 1999, 25 % i 2000, 30 % i 2001 og 33 % i 2002.

Forskellige faktorer kan forklare den relative stigning i antallet af afslag:

- (1) det stigende antal begæringer om overtrædelsesprocedurer og sager på konkurrenceområdet; det skal bemærkes, at over en tredjedel af afslagene (35,9 %) skyldes beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. Der er navnlig tale om begæringer fra advokatkontorer. Denne tendens ses meget klart i domstolsprøvelserne (se punkt 4.1).
- (2) udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte dokumenter fra tredjemand
- (3) en betydelig stigning i antallet af kommissionsdokumenter, der offentliggøres eller er direkte tilgængelige, bl.a. på EUROPA-netstedet, der betyder, at begæringer i stadig højere grad vedrører dokumenter, der ikke kan offentliggøres.

3. GENFREMSATTE BEGÆRINGER

Antallet af genfremssatte begæringer er steget i samme forhold som oprindelige begæringer fra 52 i 2001 til 96 i 2002. Genfremssatte begæringers procentdel i forhold til antallet af afslag i første omgang er fortsat forholdsvis stabilt på omkring en tredjedel. Den ganske vist svage stigning i antallet af afslag på oprindelige begæringer har således ikke medført en stigning i antallet af genfremssatte begæringer.

Antallet af beslutninger, der bekræfter det oprindelige afslag, er stort set på samme niveau som i 2001, dvs. omkring to tredjedele af sagerne, mod omkring tre fjerdedele i 1999 og 2000. I næsten 10 % af sagerne har generalsekretæren indrømmet delvis aktindsigt i de dokumenter, der var omfattet af det oprindelige afslag. Denne procentsats vidner om en øget gennemsigtighed, der skyldes den nye bestemmelse i forordningen. I næsten en ud af fire sager fører en fornyet behandling af begæringen om aktindsigt til en positiv beslutning.

Langt den hyppigste grund til afslag er beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der vedrører næsten 30 % af afslagene på genfremssatte begæringer. Det skal bemærkes, at i næsten halvdelen af de negative beslutninger vedrørende en genfremssat begæring er afslaget begrundet med hensynet til flere undtagelser fra retten til aktindsigt. Hvis man ser på hele sagsbehandlingen, andrager den samlede positive svarprocent for samtlige begæringer ca. 70 %.

4. RETSMIDLER

4.1 Domstolsprøvelse

Den eneste sag, der har givet anledning til en dom fra Retten i Første Instans i referenceperioden er sagen *British American Tobacco (Investments) Ltd mod Kommissionen* (T-311/00, Sml. 2002, s. II-2781). I denne dom, der vedrører anvendelsen af afgørelse 94/90, stadfæster Retten, at retten til aktindsigt kun gælder for eksisterende dokumenter.

Der er anlagt annulationssøgsmål ved Retten i Første Instans mod fem beslutninger om afslag på aktindsigt truffet i 2002 på basis af forordning 1049/2001. Disse sager behandles fortsat.

Sag T-76/02 Messina mod Kommissionen²⁷

Sagsøger klager over det implicite afslag på aktindsigt i en brevveksling mellem Kommissionen og en medlemsstats myndigheder vedrørende en anmeldt statsstøtteordning, for hvilken Kommissionen havde besluttet ikke at gøre indsigelser.

Aktindsigt i disse dokumenter var oprindeligt blevet afslået med henvisning til forordningens artikel 4, stk. 2, tredje led (beskyttelse af formålet med undersøgelsen). De nationale myndigheder var blevet hørt i forbindelse med behandlingen af den genfremsatte begæring og havde modsat sig offentliggørelse af de dokumenter, myndighederne havde fremsendt til Kommissionen i forbindelse med denne støtte. Da høringsprocessen imidlertid ikke gav mulighed for et svar inden for de frister, der er fastsat i forordningen, anlagde sagsøger annulationssøgsmål vedrørende dette implicite afslag.

Sag T-68/02 og T-159/02 Masdar (UK) mod Kommissionen²⁸

Denne sag vedrører et afslag på offentliggørelse af revisionsrapporter med henvisning til beskyttelse af undersøgelsen (artikel 4, stk. 2, tredje led) og subsidiært beskyttelse af det reviderede selskabs forretningsmæssige interesser (artikel 4, stk. 2, første led).

Sag T-168/02 Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH mod Kommissionen²⁹

Denne sag vedrører et afslag ifølge forordningens artikel 4, stk. 5, på aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat, der ikke ønsker disse offentliggjort. Sagsøgeren bestrider Kommissionens fortolkning af bestemmelsen og mener ikke, at en medlemsstats modstand er tilstrækkelig til at begrunde et afslag på aktindsigt.

Sag T-237/02 Technische Glaswerke Ilmenau GmbH mod Kommissionen³⁰

Denne sag angår anvendelsen af undtagelserne vedrørende beskyttelse af undersøgelser i forbindelse med en støtteordning (artikel 4, stk. 2, tredje led) samt

²⁷ EFT C 109 af 4.5.2002, s. 68.

²⁸ EFT C 131 af 1.6.2002s s. 21 og EFT C 202 af 24.8.2002, s. 29.

²⁹ EFT C 202 af 24.8.2002, s. 30.

³⁰ EFT C 233 af 28.9.2002, s. 35.

beskyttelse af forretningsmæssige interesser (artikel 4, stk. 2, første led). Sagsøgeren mener, at Kommissionen har anvendt disse undtagelser generelt uden konkret at påvise den skade, som en offentliggørelse af de ønskede dokumenter ville medføre. Sagsøger bestrider endvidere anvendelsen af retspraksis vedrørende overtrædelsesprocedurer på sager om offentlig støtte.

Sag T-2/03 Verein für Konsumenteninformation (VKI) mod Kommissionen³¹

Sagen, der blev anlagt den 8. januar 2003, vedrører en beslutning af 18. december 2002, hvor Kommissionen gav afslag på aktindsigt i en kartelsag. Afslaget er baseret på undtagelsen vedrørende "undersøgelser" (artikel 4, stk. 2, tredje led) samt hensynet til de implicerede virksomheders forretningsmæssige interesser, den igangværende retssag samt integriteten for de personer, der er citeret i sagen. På grundlag af proportionalitetsprincippet som fastslået af EF-Domstolen og Retten i Første Instans i flere domme mente Kommissionen, at den administrative byrde, som ville følge af en gennemgang af hvert enkelt dokument for at finde de dele, der kunne offentliggøres, ville stå i et helt urimeligt forhold til indsatsen.

4.2 Klager til Den Europæiske Ombudsmand

I denne rapport omtales kun klager, hvor hovedklagen vedrører en begæring om aktindsigt.

Klage 1128/2001/IJH indgivet af Hoedeman (på vegne af Corporate Europe Observatory) den 21. juli 2001 (afsluttet sag)

Klagen vedrører et afslag på aktindsigt i briefingnotater udarbejdet for kommissæren og generaldirektøren i forbindelse med møder med Transatlantic Business Dialogue. Det skal bemærkes, at alle andre ønskede dokumenter er tilgængelige på internettet eller er blevet offentliggjort.

Begæringen var blevet behandlet i henhold til adfærdskodeksen. Ombudsmanden anmodede Kommissionen om at tage sin beslutning op til fornyet overvejelse i lyset af den forordning, der i mellemtiden var trådt i kraft. Kommissionen bekræftede sit afslag med henvisning til to undtagelser: beskyttelse af Kommissionens forhandlingsposition (dvs. beskyttelse af beslutningsprocessen, artikel 4, stk. 3, første led) og beskyttelse af internationale forbindelser (artikel 4, stk. 1, litra a)).

Ombudsmanden vurderede først, at Kommissionen ikke havde taget tilstrækkelig højde for offentlighedens interesse i en offentliggørelse af de ønskede dokumenter. I et udkast til henstilling bad ombudsmanden Kommissionen om at offentliggøre dokumenterne, medmindre der var åbenlys grund til at meddele afslag. Kommissionen fremsatte en mere udbygget argumentation, som Ombudsmanden accepterede. Sagen blev afsluttet den 9 december 2002.

³¹ EFT C 55 af 8.3.2003, s. 37.

Klage 1184/2002/PB indgivet af Jens-Peter Bonde (medlem af Europa-Parlamentet) den 29. maj 2002 (afsluttet sag)

Der er tale om en række meget omfattende begæringer, der i nogle henseender ligger uden for forordningens rammer, idet visse dokumenter ikke eksisterer. Kommissionen svar på disse forskellige begæringer var følgende:

- en fuldstændig fortegnelse over alle udvalg og arbejdsgrupper med deltagernes navne: klageren har modtaget en fortegnelse over udvalg og arbejdsgrupper; der findes ikke fortegnelser over deltagerne, da det afhænger af emnerne
- en fuldstændig fortegnelse over personer, der har fået godtgjort rejse- og opholdsudgifter: en sådan fortegnelse findes ikke
- en fortegnelse over alle dokumenter, hvor der eventuelt kan meddeles helt eller delvist afslag på aktindsigt: en sådan fortegnelse findes ikke og er umulig at udarbejde
- alle udtalelser fra Juridisk Tjeneste om fællesskabsretten: en sådan begæring er for omfattende; i betragtning af den beskyttelse, der gælder for udtalelser fra Juridisk Tjeneste (artikel 4, stk. 2, andet led), skal muligheden for offentliggørelse undersøges i hver enkelt sag på baggrund af de konkrete dokumenter
- screening-rapporter vedrørende Malta: disse dokumenter hidrører ikke fra Kommissionen; der skal rettes henvendelse til medlemsstaterne.

Kommissionen fremsendte sine kommentarer til ombudsmanden den 1. august 2002. Ombudsmanden afsluttede sagen den 11. marts 2003 og konkluderede, at der ikke var tale om mangelfuld administration fra Kommissionens side.

Klage 1437/2002/IJH af 31. juli 2002

Klageren er en af de private investorer på Lloyd's forsikringsmarked ("Names"), der gik konkurs på grund af Lloyd's tab i USA efter udbetaling af meget store skadeserstatninger til ofre for asbest. Han har indgivet klage mod de britiske myndigheder for manglende anvendelse af skadesforsikringsdirektivet (73/239/EØF).

Klageren bad om en kopi af åbningsskrivelsen. Afslaget fra Generaldirektoratet for Det Indre Marked blev bekræftet af generalsekretæren. Kommissionen fremsendte sine kommentarer til ombudsmanden den 24. oktober 2002. Undersøgelsen er stadig i gang.

Klage 1753/2002/GG af 7. oktober 2002

Klageren bestrider afslaget på aktindsigt i dokumenter fra en medlemsstat. Efter henvendelse fra Kommissionen modsatte de nationale myndigheder sig offentliggørelse. I medfør af forordningens artikel 4, stk. 5, afviste Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion at offentliggøre dokumenterne. Beslutningen blev efterfølgende bekræftet af generalsekretæren.

Klageren bestred navnlig det forhold, at Kommissionen havde henvendt sig til de nationale myndigheder. Han mente nemlig, at Kommissionen i medfør af forordningens gennemførelsesbestemmelser burde have givet ham aktindsigt i de ønskede dokumenter uden henvendelse til de nationale myndigheder.

Kommissionen fremsendte sine kommentarer til ombudsmanden den 9. januar 2003. Undersøgelsen er stadig i gang.

C. TAL FOR ANVENDELSEN AF FORORDNINGEN

Der mindes om, at disse statistikker udelukkende omfatter begæringer vedrørende ikke-offentliggjorte dokumenter. De omfatter således ikke de mange begæringer om oplysninger og de stadig mere udbredte begæringer vedrørende offentliggjorte dokumenter, der behandles af Kommissionen.

1. OPRINDELIGE BEGÆRINGER

Antal oprindelige begæringer			
1999	2000	2001	2002
408	481	450	991

Antal identificerbare dokumenter, som er medtaget			
1999	2000	2001	2002
587	505	589	2150

Antal positive/negative svar (i %)			
1999	2000	2001	2002
81 / 19	76,6 / 23,4	70,3 / 29,7	66,5 / 33,5

Antal begæringer, hvor der er indrømmet delvis aktindsigt			
1999	2000	2001	2002
Ingen tilgængelige data			44

Fordeling af afslag på aktindsigt efter påberåbt undtagelse (i %)	1999	2000	2001	2002
Beskyttelse af offentlighedens interesser (offentlig sikkerhed)	50,6	58,8	65,3	-
Beskyttelse af offentlighedens interesser (forsvar og militære anliggender)				0,46
Beskyttelse af offentlighedens interesser (internationale forbindelser)				1,8
Beskyttelse af offentlighedens interesser (finanspolitik, valutapolitik eller økonomisk politik)				0,46
Beskyttelse af retslige procedurer og juridisk lovgivning				3,7
Beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision				35,9
Beskyttelse af forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder	2,6	4,1	2,6	3,7
Beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet (beskyttelse af personoplysninger)	-	2,1	1,7	5,2
Beskyttelse af beslutningsprocessen	13,0	9,3	8,7	8,6
Fortrolighed krævet af en medlemsstat	6,5	5,1	2,6	2,1
Flere undtagelser/ikke-præciseret undtagelse	27,3	19,6	19,1	38
Ikke-angivet undtagelse	11,7	7,2		19,6

2. GENFREMSATTE BEGÆRINGER

Antal genfremsatte begæringer			
1999	2000	2001	2002
33	46	52	96

Fordeling af beslutninger om genfremsatte begæringer (i %)				
	1999	2000	2001	2002
Bekræftelse af afslaget	73,1	73	65,3	66,9
Delvis aktindsigt	-	-	-	9,2
Fuldstændig omvurdering	26,9	27	34,7	23,9

Fordeling af afslag på aktindsigt efter påberåbt undtagelse (i %)	2002
Beskyttelse af offentlighedens interesser (offentlig sikkerhed)	-
Beskyttelse af offentlighedens interesser (forsvar og militære anliggender)	-
Beskyttelse af offentlighedens interesser (internationale forbindelser)	7,2
Beskyttelse af offentlighedens interesser (finanspolitik, valutapolitik eller økonomisk politik)	-
Beskyttelse af retslige procedurer og juridisk lovgivning	4,4
Beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision	29,4
Beskyttelse af forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder	3,3
Beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet (beskyttelse af personoplysninger)	0,6
Beskyttelse af beslutningsprocessen	1,6
Fortrolighed krævet af en medlemsstat	4,4
Flere undtagelser	48,9

3. STATISTIK FOR SAMTLIGE BEGÆRINGER

Positive svar for hele proceduren (i %)			
1999	2000	2001	2002
82,8	80,7	74,7	70,7*

* inkl. 8,3 % tilfælde, hvor der er indrømmet delvis aktindsigt.

Fordeling af begæringerne

efter ansøgernes erhvervsmæssige tilhørsforhold (i %)	1999	2000	2001	2002
Borgere og ikke præciserede profiler	10,5	10,5	12,6	31,8
Advokater	18,4	21,6	23,5	22,4
Civilsamfundet (industri, lobbier, ngo'er osv.)	26,0	25,4	23,2	17,8
Akademiske miljø	26,2	20,4	22,0	12,3
Offentlige myndigheder	13,4	13,2	12,0	8,6
Journalister	2,5	5,7	2,6	3,8
Medlemmer af Europa-Parlamentet	2,7	3,2	4,1	3,1

efter geografisk oprindelse (i %)	1999	2000	2001	2002
Tyskland	10,0	9,3	12,7	10,9
Østrig	1,7	1,1	0,9	2,1
Belgien	27,5	28,5	23,6	23,0
Danmark	1,2	2,8	2,7	1,6
Spanien	7,1	4,2	7,1	5,4
Finland	0,2	1,1	1,6	0,5
Frankrig	10,5	6,6	7,3	10,3
Grækenland	1,0	0,4	0,2	1,2
Irland	1,0	2,3	3,8	2,0

Italien	7,6	12,1	7,3	9,6
Luxembourg	1,7	0,2	0,7	0,4
Nederlandene	9,0	11,0	8,2	6,4
Portugal	0,7	0,6	0,4	1,2
Det Forenede Kongerige	15,0	13,4	15,8	8,8
Sverige	2,0	1,5	1,1	1,3
Europæiske lande uden for EU	1,7	2,8	1,8	1,7
Ikke-europæiske lande	2,0	1,3	3,3	1,3
Oprindelse ikke angivet	0,0	0,8	1,5	12,2

efter område (i %)	2000	2001	2002
Administration og personale	1,8	1,9	3,2
Udviklingsstøtte	2,4	2,4	0,8
Humanitær bistand	0,6	0,4	0,1
Landbrug	2,2	2,9	4,8
Budget	1,6	3,7	2,3
Handel	1,0	0,8	1,1
Konkurrence	4,3	5,2	12,7
Finanskontrol	0,2	0,6	0,4
Uddannelse og kultur	2,0	1,7	0,5
Økonomi og finans	1,4	1,4	1,1
Udvidelse	1,4	1,2	1,0
Beskæftigelse og socialpolitik	4,5	3,5	3,2
Erhvervspolitik	4,1	5,0	3,9
Miljø	14,6	16,3	6,2
Beskatning og toldunion	9,7	5,0	10,6
Generalinspektorat	0,0	0,4	0,2
Retlige og indre anliggender	6,3	5,8	2,2
Indre marked	5,7	11,4	10,3
Kontoret for bekæmpelse af svig	2,2	1,2	2,4
Fiskeri	2,2	1,0	0,6
Presse	0,2	0,8	0,8
Regionalpolitik	2,6	1,7	0,8
Eksterne forbindelser	2,8	3,7	2,1
Forskning og teknologisk udvikling	0,6	0,6	0,7
Forskning (fælles forskningscenter)	0,4	0,2	0,3
Sundhed og forbrugerbeskyttelse	3,0	2,7	4,4

Generalsekretariat	15,8	12,1	15,9
Fælles tolke- og konferencetjeneste	0,0	0,0	0,4
Juridisk Tjeneste	1,8	2,9	3,0
Oversættelsestjeneste	0,0	0,2	0,4
Informationssamfund	0,6	0,6	0,7
Statistisk kontor	0,0	0,4	0,1
Transport og energi	4,0	2,3	2,9