KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.07.2005
KOM(2005) 348 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen i 2004 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

{SEK(2005) 1025}

FORORD

I henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[1], der har været gældende siden den 3. december 2001, skal hver institution offentliggøre en årlig rapport for det foregående år. Heri skal institutionerne gøre status over antallet af tilfælde, hvor de har afslået at give aktindsigt, og redegøre for begrundelserne for disse afslag. Rapporten skal desuden indeholde oplysninger om antallet af følsomme dokumenter, der ikke er indført i det offentlige dokumentregister.

Denne rapport, der dækker året 2004, er den tredje, som Kommissionen udsender med henvisning til ovennævnte bestemmelse.

Bilaget til denne rapport indeholder statistiske oplysninger om behandlingen af begæringer om aktindsigt. Det indeholder en række tabeller med taloplysninger vedrørende de tre år, hvor forordningen er blevet anvendt, og de gør det muligt at følge udviklingen i gennemførelsen af forordningen. Det skal i denne forbindelse understreges, at statistikkerne kun bygger på begæringer om indsigt i ikke-offentliggjorte dokumenter og ikke bestillinger af allerede offentliggjorte dokumenter eller begæringer om oplysninger.

Bilaget indeholder ligeledes en detaljeret analyse af begæringerne om aktindsigt og af anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne samt en oversigt over klagerne indgivet til Den Europæiske Ombudsmand og domstolsprøvelser.

[1] EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

1. SPECIFIKKE TILTAG I TILKNYTNING TIL ANVENDELSEN AF FORORDNINGEN

1.1. Kommissionen vedtog den 30. januar 2004 rapporten om gennemførelsen af principperne i forordning 1049/2001, jf. artikel 17, stk. 2, i samme forordning.

1.2. Siden den 1. oktober 2003 har forordning nr. 1049/2001 fundet anvendelse på de af Fællesskabets agenturer, der eksisterede på det tidspunkt. I løbet af 2004 vedtog de gennemførelsesbestemmelser for forordningen. For nye agenturers vedkommende vil deres vedtægter systematisk komme til at indeholde en bestemmelse om, at forordningen også gælder for dem.

1.3. Europa-Parlamentet har ved førstebehandlingen afgivet udtalelse om Kommissionens forslag til forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer[2], og Rådet har indgået en politisk aftale om forslaget.

2. OPLYSNINGER TIL BORGERNE

2.1. Kommissionens register over interne dokumenter er efter udvidelsen af EU den 1. maj 2004 blevet udvidet til at dække alle tyve officielle sprog. De endelige udgaver af KOM-dokumenterne, Kommissionens mødedagsordener og mødereferater kan konsulteres direkte i deres fulde ordlyd. Kommissionen har arbejdet videre på den tekniske udvikling af registret, som også vil gøre andre dokumentserier direkte tilgængelige.

2.2. I december 2003 blev registret over interne dokumenter udvidet med et særligt register, der dækker arbejdet i de komitéer og udvalg, der bistår Kommissionen i udøvelsen af dennes gennemførelsesbeføjelser. Det indeholder de dokumenter om arbejdet i komitéerne og udvalgene, som er blevet fremsendt til Europa-Parlamentet i medfør af den såkaldte komitologiafgørelse[3].

2.3. Det særlige netsted kaldet "åbenhed og aktindsigt" på Europa-serveren havde i 2004 i alt 1 384 108 besøg (beregnet ud fra antallet af visualiserede skærmbilleder), dvs. gennemsnitlig 115 342 om måneden og 5 250 pr. hverdag. Det svarer til en tredobling i forhold til 2003.

2.4. Den brochure, som de tre institutioner udsendte i fællesskab i 2002 på de daværende elleve officielle EU-sprog[4], er blevet oversat til de ni nye officielle sprog. Brochuren fås hos repræsentationerne og delegationerne eller gennem relæerne og netværkene.

2.5. De tre institutioner undersøger fortsat muligheden for at skabe et informationsredskab, der dækker området "retfærdighed, frihed, sikkerhed".

---

2 KOM(2003) 622 endelig.

3 Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

4 Katalognummer KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0.

3. SAMARBEJDE MED DE ØVRIGE INSTITUTIONER OG MEDLEMSSTATERNE

3.1. Det interinstitutionelle udvalg, der er omhandlet i forordningens artikel 15, stk. 2, mødtes ikke på politisk plan i 2004. De tjenestegrene i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens generalsekretariater, der er ansvarlige for anvendelsen af forordning nr. 1049/2001, udvekslede også i 2004 oplysninger og erfaringer med det formål at finde frem til, hvordan man bedst kan sikre en konsekvent anvendelse af forordningen.

3.2. Det nederlandske EU-formandskab afholdt den 25. og 26. november 2004 en ny konference i Haag om åbenhed i Europa med henblik på at gøre status over anvendelsen af forordning nr. 1049/2001 ved udvidelsen med ti nye medlemsstater.

4. ANALYSE AF BEGÆRINGERNE OM AKTINDSIGT

4.1. Tendensen til en konstant stigning i antallet af begæringer om aktindsigt, som man har kunnet konstatere siden vedtagelsen af forordningen, blev bekræftet i det forløbne år:

– fra 2002 til 2003 steg antallet af oprindelige begæringer fra 991 til 1 523 svarende til en forøgelse på 53,7 %

– i 2004 blev der registreret 2 600 oprindelige begæringer, dvs. 1 077 flere end i 2003, hvilket svarer til en forøgelse på 70,72 %.

4.2. Stigningen er mindre markant, når det gælder genfremsatte begæringer:

– fra 2002 til 2003 steg antallet fra 96 til 143, hvilket svarer til en stigning på 48,96 %

– i 2004 steg antallet af genfremsatte begæringer til 162, dvs. 19 flere end i 2003, og det svarer til en stigning på 13,29 %.

4.3. Fordelingen af begæringerne på de enkelte emneområder var stort set identisk med fordelingen i 2003. Det var fortsat konkurrence, told, indirekte beskatning, det indre marked og miljø, der var størst interesse for, og næsten 40 % af samtlige begæringer om aktindsigt vedrørte disse områder.

4.4. Begæringernes fordeling på socioprofessionelle grupper har ikke ændret sig meget. De forskellige interesseorganisationer, ngo'erne og erhvervslivet tegnede sig for over en fjerdel af begæringerne om aktindsigt.

4.5. Over en fjerdedel af begæringerne (26,42 %) stammede fra personer eller organisationer, der er hjemmehørende i Belgien. Dette høje tal kan tilskrives det forhold, at mange multinationale selskaber, internationale advokatkontorer og sammenslutninger eller ngo'er, der opererer på europæisk plan, har et kontor i Bruxelles. Hovedparten af begæringerne om aktindsigt kom fra følgende lande: Tyskland, Italien, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Spanien og Nederlandene. De tegnede sig tilsammen for over halvdelen af begæringerne. De nye medlemsstater tegnede sig igen for en beskeden andel af det samlede antal begæringer (4,31 %).

5. ANVENDELSE AF UNDTAGELSERNE FRA RETTEN TIL AKTINDSIGT

5.1. Procentdelen af positive svar i den indledende fase af begæringer om aktindsigt lå stort set på samme niveau i 2004 som i 2003, idet den dog faldt en anelse fra 69,31 % til 68,19 %. I 64,8 % af sagerne blev dokumentet udleveret i sin helhed, mens der i 3,39 % af sagerne blev givet delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter.

I procentdelen af positive svar er i øvrigt ikke medregnet det store antal tilfælde, hvor ansøgeren ønskede aktindsigt i allerede offentliggjorte dokumenter (næsten en ud af fem begæringer). Der gøres i øvrigt opmærksom på, at omtrent 2 % af begæringerne om aktindsigt vedrørte ikke eksisterende dokumenter.

5.2. Andelen af oprindelige afgørelser, der blev bekræftet, voksede ganske markant fra 61,57 % til 73,21 %.

Andelen af fuldstændigt positive svar efter et afslag i første omgang faldt fra 30,13 % til 9,09 %. Til gengæld mere end fordobledes andelen af afgørelser om at indrømme delvis aktindsigt efter et oprindeligt afslag på aktindsigt, nemlig fra 8,29 % à 17,7 %.

Efter den endelige behandling af begæringer om aktindsigt udgjorde andelen af positive svar 70 % (mod 72,82 % i 2003). I 65,45 % af tilfældene blev dokumenterne udleveret i deres helhed, og i 4,58 % af tilfældene blev der indrømmet delvis aktindsigt.

5.3. I den indledende fase var den hyppigste begrundelse for et afslag også i 2004 beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision (artikel 4, stk. 2, tredje led), skønt andelen af afslag baseret på denne undtagelsesbestemmelse faldt en anelse, nemlig fra 37,55 % til 31,81 %. I de fleste tilfælde var der tale om begæringer om aktindsigt i åbningsskrivelser, begrundede udtalelser eller andre dokumenter vedrørende uafsluttede overtrædelsesprocedurer eller vedrørende undersøgelser i konkurrencesager.

Den næsthyppigste begrundelse for afslag vedrører beskyttelse af Kommissionens beslutningsproces (artikel 4, stk. 3). Andelen af afslag baseret på denne undtagelsesbestemmelse steg fra 20,92 % til 25,44 %.

5.4. Hovedbegrundelserne for bekræftelsen af et afslag på aktindsigt var identiske med begrundelserne i den indledende fase:

– beskyttelse af formålet med undersøgelsesaktiviteter (26,32 %)

– beskyttelse af beslutningsprocessen (21,75 %).

Det skal i øvrigt bemærkes, at hensynet til beskyttelsen af forretningsmæssige interesser blev brugt som begrundelse for afslag på genfremsatte begæringer om aktindsigt i langt flere tilfælde end i 2003, idet andelen heraf steg fra 11,87 % til 15,79 %. Andelen af afslag baseret på denne undtagelsesbestemmelse var væsentligt større end i den indledende fase (8,33 %).

6. KLAGER INDGIVET TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

6.1. I 2004 afsluttede Ombudsmanden tretten klagesager, der var blevet indledt mod Kommissionen, fordi den havde givet afslag på at udlevere bestemte dokumenter. I fem af disse sager fastslog Ombudsmanden, at begæringen om aktindsigt var blevet behandlet korrekt. I fem andre sager blev der fundet en mindelig løsning eller en løsning i mellemtiden. De tre sidste klagesager gav anledning til kritik fra Ombudsmandens side.

6.2. Ombudsmanden modtog elleve nye klagesager i 2004. Fire af disse vedrørte afslag på udlevering af dokumenter, der var blevet udarbejdet eller modtaget som led i overtrædelsesprocedurer (åbningsskrivelser, begrundede udtalelser, svar fra medlemsstater).

7. DOMSTOLSPRØVELSER

7.1. Førsteinstansretten afsagde to domme om afvisning af klager over afgørelser om ikke at udlevere et dokument. Ved at annullere en dom afsagt af Førsteinstansretten annullerede Domstolen en negativ afgørelse truffet af Rådet og Kommissionen.

– Førsteinstansrettens dom af 23. november 2004, sag T-84/03, *Turco mod Rådet*

– Førsteinstansrettens dom af 30. november 2004, sag T-168/02, *Internationaler Tierschutzfonds mod Kommissionen*

– Domstolens dom af 22. januar 2004, sag C-353/01 P, *Mattila mod Rådet og Kommissionen*.

7.2. Der blev indledt ni nye sager i 2004 mod afgørelser truffet af Kommissionen i medfør af forordning nr. 1049/2001:

– sag T-36/04, *Association de la Presse Internationale mod Kommissionen*

– sag T-194/04, *Bavarian Lager mod Kommissionen*

– sag T-446/04, *Co-Frutta mod Kommissionen*

– sag T-70/04, *Franchet-Byk mod Kommissionen*

– sag T-319/04, *Port Support Customs Agency mod Kommissionen*

– sag T-380/04, *Terezakis mod Kommissionen*

– sag T-237/04, *Ultradent mod Kommissionen*

– sag T-284/04, *UPS mod Kommissionen*

– sag T-161/04, *Valero Jordana mod Kommissionen*.

8. KONKLUSION

Offentlighedens stigende interesse i at få aktindsigt i Kommissionens ikke offentliggjorte dokumenter blev bekræftet i 2004. Som i tidligere år stammede en meget stor del af begæringerne om aktindsigt (over 40 %) fra virksomheder, ngo'er, advokatkontorer og diverse interesseorganisationer.

Det generelle billede, der tegner sig efter en nærmere analyse af begæringerne om aktindsigt, viser, at en betydelig del heraf vedrører Kommissionens kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten. I et meget stort antal tilfælde fremsættes begæringen om aktindsigt med det formål at få adgang til dokumenter, som ansøgeren kan benytte som bevismateriale i en klagesag, f.eks. en sag vedrørende en formodet overtrædelse af fællesskabsretten, eller som led i en administrativ klage eller en domstolsprøvelse. Det skal bemærkes, at disse begæringer om aktindsigt almindeligvis angår et meget stort antal dokumenter, og at gennemgangen af de dokumenter, der anmodes om, medfører et meget stort administrativt arbejde.

Afslag på aktindsigt er i de fleste tilfælde begrundet i hensynet til beskyttelse af følgende interesser: formålet med undersøgelser, forretningsmæssige interesser og beslutningsprocessen i Kommissionen. Denne sidstnævnte begrundelse benyttes i højere grad til at beskytte vedtagelsen af beslutninger i enkeltsager end til at beskytte selve lovgivningsprocessen. På det lovgivningsmæssige område er der en tendens til at offentliggøre flere og flere dokumenter uden at afvente en begæring om aktindsigt.

Antallet af klager rettet til Den Europæiske Ombudsmand, som har relation til anvendelsen af forordning nr. 1049/2001, forbliver stabilt trods stigningen i antallet af begæringer om aktindsigt. I de fleste tilfælde har Ombudsmanden fastslået, at der ikke har været tale om fejladministration, eller at sagen er blevet løst til den klagende parts tilfredshed.

Førsteinstansretten har bekræftet sin fortolkning af den undtagelsesbestemmelse, der giver medlemsstaterne ret til at modsætte sig udlevering af dokumenter, de har sendt til Kommissionen.