ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 29.07.2005
COM(2005) 348 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

σχετικά με την εφαρμογή κατά το έτος 2004 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής

{SEC(2005) 1025}

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής[1], που εφαρμόζεται από τις 3 Δεκεμβρίου 2001, ορίζει στο άρθρο 17 παράγραφος 1 ότι κάθε όργανο δημοσιεύει ετήσια έκθεση που αναφέρεται στο προηγούμενο έτος. Στην έκθεση αυτή, τα όργανα αναφέρουν τον αριθμό των υποθέσεων για τις οποίες αρνήθηκαν να κοινοποιήσουν έγγραφα κατόπιν αιτήσεως και εκθέτουν τους λόγους για την εν λόγω άρνηση. Η έκθεση πρέπει επίσης να αναφέρει τον αριθμό των ευαίσθητων κειμένων των οποίων τα στοιχεία δεν έχουν καταγραφεί στο δημόσιο μητρώο εγγράφων.

Η παρούσα έκθεση, που καλύπτει το έτος 2004, είναι η τρίτη έκθεση που υποβάλλει η Επιτροπή κατ' εφαρμογήν αυτής της διάταξης.

Το παράρτημα της παρούσας έκθεσης περιέχει στατιστικά στοιχεία σχετικά με την επεξεργασία των αιτήσεων πρόσβασης. Μια σειρά πινάκων παραθέτει τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τα τρία έτη εφαρμογής του κανονισμού, πράγμα που επιτρέπει την παρακολούθηση της εφαρμογής του κανονισμού. Σχετικά με αυτό το θέμα, είναι σκόπιμο να τονιστεί ότι οι στατιστικές αφορούν μόνον τις αιτήσεις πρόσβασης σε μη δημοσιευμένα έγγραφα και δεν περιλαμβάνουν ούτε τις παραγγελίες ήδη δημοσιευμένων κειμένων ούτε τις αιτήσεις πληροφοριών.

Το παράρτημα περιλαμβάνει επίσης λεπτομερή ανάλυση των αιτήσεων πρόσβασης και της εφαρμογής των εξαιρέσεων, καθώς και συνοπτική παρουσίαση των καταγγελιών που υποβλήθηκαν στον Διαμεσολαβητή και των μέσων έννομης προστασίας.

[1] ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σ. 43.

1. ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ

1.1. Η Επιτροπή εξέδωσε, στις 30 Ιανουαρίου 2004, την έκθεση για την εφαρμογή των αρχών του κανονισμού 1049/2001, που προβλέπει το άρθρο 17 παράγραφος 2 του εν λόγω κανονισμού.

1.2. Την 1η Οκτωβρίου 2003, ο κανονισμός 1049/2001 άρχισε να εφαρμόζεται στις κοινοτικές υπηρεσίες που λειτουργούσαν κατά την εν λόγω ημερομηνία. Αυτές θέσπισαν κατά τη διάρκεια του έτους 2004 κανόνες εφαρμογής του κανονισμού. Για τις άρτι συσταθείσες υπηρεσίες, η υποχρέωση εφαρμογής του κανονισμού 1049/2001 προβλέπεται συστηματικά σε μια διάταξη της ιδρυτικής πράξεως.

1.3. Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή στα κοινοτικά θεσμικά όργανα και φορείς των διατάξεων της Σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα[2] αποτέλεσε αντικείμενο γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση και πολιτικής συμφωνίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου.

2. Η ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ

2.1. Μετά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1η Μαΐου 2004, το μητρώο των εσωτερικών εγγράφων της Επιτροπής προσαρμόστηκε για να καλύψει τις είκοσι επίσημες γλώσσες. Το πλήρες κείμενο των τελικών εγγράφων της σειράς COM, καθώς και της ημερήσιας διάταξης και των πρακτικών των συνεδριάσεων της Επιτροπής είναι άμεσα ανοικτό στο κοινό. Η Επιτροπή συνέχισε να αναπτύσσει από τεχνική άποψη το μητρώο, πράγμα που θα επιτρέψει να καταστούν άμεσα ανοικτές στο κοινό άλλες σειρές εγγράφων.

2.2. Από τον Δεκέμβριο 2003, ένα ειδικό μητρώο που καλύπτει τις εργασίες των επιτροπών που συνδράμουν την Επιτροπή κατά την άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών της συμπληρώνει το μητρώο εσωτερικών εγγράφων. Καλύπτει τα έγγραφα σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών που διαβιβάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνάμει των διατάξεων της απόφασης περί «επιτροπολογίας»[3].

2.3. Ο δικτυακός τόπος «Διαφάνεια και πρόσβαση στα έγγραφα», που βρίσκεται στον εξυπηρετητή EUROPA κατέγραψε, κατά τη διάρκεια του 2004, συνολικά 1.384.108 αναζητήσεις, βάσει του αριθμού σελίδων οθόνης που έχουν εμφανιστεί, ήτοι μηνιαίο μέσον όρο αναζητήσεων 115.342 και μέσον όρο ανά εργάσιμη ημέρα περίπου 5.250 . Αυτό αντιστοιχεί σε τριπλασιασμό σε σχέση με το έτος 2003.

2.4. Το κοινό φυλλάδιο των τριών θεσμικών οργάνων, που δημοσιεύθηκε το 2002 στις ένδεκα κοινοτικές γλώσσες που ίσχυαν τότε[4], μεταφράστηκε στις εννέα νέες

---

2 COM (2003) 622 τελικό

3 Απόφαση της 28.6.1999 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (1999/468/ΕΚ), ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23

4 Αριθμός καταλόγου KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0

κοινοτικές γλώσσες. Τα εν λόγω φυλλάδια θα διατίθενται στις αντιπροσωπείες, στα κέντρα ανταλλαγών και στα δίκτυα.

2.5. Τα τρία όργανα συνέχισαν τη μελέτη σκοπιμότητας σχετικά με τη δημιουργία ενός μέσου πληροφόρησης στον τομέα «δικαιοσύνη, ελευθερία, ασφάλεια».

3. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΤΑ ΑΛΛΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

3.1. Η διοργανική επιτροπή, που προβλέπεται στο άρθρο 15 παράγραφος 2 του κανονισμού, δεν συνεδρίασε σε πολιτικό επίπεδο κατά τη διάρκεια του 2004. Εντούτοις, οι υπηρεσίες που έχουν αναλάβει την εφαρμογή του κανονισμού 1049/2001 στις Γενικές Διευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής συνέχισαν την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών για να προσδιορίσουν τις βέλτιστες πρακτικές και να εξασφαλίσουν τη συνεπή εφαρμογή του κανονισμού.

3.2. Η ολλανδική Προεδρία διοργάνωσε στις 25 και 26 Νοεμβρίου 2004 στη Χάγη μια δεύτερη διάσκεψη με θέμα τη διαφάνεια στην Ευρώπη, με σκοπό να καταρτιστεί ένας πρώτος απολογισμός της εφαρμογής του κανονισμού 1049/2001 κατά την προσχώρηση των δέκα νέων κρατών μελών.

4. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ

4.1. Η διαρκής τάση αύξησης του αριθμού των αιτήσεων που παρατηρήθηκε μετά την έκδοση του κανονισμού επιβεβαιώθηκε κατά το παρελθόν έτος:

– από το 2002 έως το 2003, ο αριθμός των αρχικών αιτήσεων αυξήθηκε από 991 σε 1523, ήτοι κατά 53,7%·

– το 2004, καταγράφηκαν 2600 αρχικές αιτήσεις, ήτοι 1077 αιτήσεις επιπλέον από αυτές του 2003, αριθμός που σημαίνει αύξηση κατά 70,72%.

4.2. Η αύξηση είναι λιγότερο σημαντική όσον αφορά τις επιβεβαιωτικές αιτήσεις.

– από το 2002 έως το 2003, ο αριθμός τους αυξήθηκε από 96 σε 143, ήτοι κατά 48,96 %·

– το 2004, ο αριθμός των επιβεβαιωτικών αιτήσεων αυξήθηκε σε 162, ήτοι 19 περισσότερες από το 2003, αριθμός που αντιστοιχεί σε αύξηση κατά 13,29%.

4.3. Η κατανομή των αιτήσεων ανά τομέα ενδιαφέροντος παρέμεινε ουσιαστικά ίδια με αυτήν που παρατηρήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη. Οι τομείς ανταγωνισμού, των δασμών και της έμμεσης φορολογίας, της εσωτερικής αγοράς και του περιβάλλοντος εξακολουθούν να προκαλούν περισσότερο ενδιαφέρον, αποτελώντας περίπου το 40% των αιτήσεων.

4.4. Η κατανομή των αιτήσεων ανά κοινωνικο-επαγγελματικές κατηγορίες δεν σημείωσε σημαντικές διακυμάνσεις. Οι διάφορες ομάδες συμφερόντων, οι ΜΚΟ και οι επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το εν τέταρτο του συνόλου των αιτήσεων.

4.5. Περισσότερο από το εν τέταρτο των αιτήσεων (26,42%) προέρχονται από άτομα ή οργανισμούς που είναι εγκατεστημένοι στο Βέλγιο, λόγω του μεγάλου αριθμού πολυεθνικών εταιρειών, διεθνών δικηγορικών γραφείων και ενώσεων ή ΜΚΟ που λειτουργούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έχουν γραφείο στις Βρυξέλλες. Εξάλλου, το μεγαλύτερο μέρος των αιτήσεων προέρχεται από τη Γερμανία, την Ιταλία, τη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισπανία και τις Κάτω Χώρες, που αποτελούν λίγο περισσότερο από το ήμισυ των αιτήσεων. Το ποσοστό των νέων κρατών μελών παραμένει χαμηλό (4,31%).

5. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΞΑΙΡΕΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ

5.1. Το ποσοστό των θετικών απαντήσεων στην αρχική φάση των αιτήσεων βρίσκεται ουσιαστικά στο ίδιο επίπεδο με το 2003, δηλαδή μειώθηκε μόνο από 69,31% σε 68,19%. Σε 64% των περιπτώσεων, το έγγραφο κυκλοφόρησε στην πλήρη μορφή του και σε 3,39% των περιπτώσεων, επιτράπηκε μερική μόνο πρόσβαση στα έγγραφα που ζητήθηκαν.

Στο ποσοστό των θετικών απαντήσεων δεν λαμβάνεται υπόψη ο σημαντικός αριθμός των αιτήσεων πρόσβασης σχετικά με έγγραφα που έχουν ήδη κυκλοφορήσει (περίπου μία αίτηση στις πέντε). Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί ότι σε περίπου 2% των περιπτώσεων, η αίτηση αφορούσε μη υπαρκτό έγγραφο.

5.2. Το ποσοστό των επιβεβαιώσεων των αρχικών αποφάσεων σημειώνει καθαρή αύξηση, από 61,57% σε 73,21 των περιπτώσεων.

Το εκατοστιαίο ποσοστό των εντελώς θετικών απαντήσεων μετά από μια αρχική άρνηση μειώθηκε από 30,13% σε 9,09%. Αντίθετα, το ποσοστό των αποφάσεων για χορήγηση μερικής πρόσβασης μετά από αρχική άρνηση υπερδιπλασιάστηκε, από 8,29% σε 17,7%.

Κατά το τέλος της διαδικασίας επεξεργασίας των αιτήσεων, το ποσοστό των θετικών απαντήσεων ανερχόταν σε 70% (έναντι 72,82% το 2003)· σε 65,45% των περιπτώσεων τα έγγραφα δημοσιεύτηκαν στην πλήρη μορφή τους και σε 4,58% των περιπτώσεων επιτράπηκε μερική πρόσβαση.

5.3. Στο αρχικό στάδιο, ο αρχικός λόγος άρνησης παραμένει η προστασία των δραστηριοτήτων επιθεώρησης, έρευνας και λογιστικού ελέγχου (άρθρο 4 παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση), παρόλο που το ποσοστό της άρνησης βάσει αυτής της εξαίρεσης σημειώνει ελαφριά πτώση, από 37,55% σε 31,81%. Πρόκειται στις περισσότερες περιπτώσεις για αιτήσεις πρόσβασης σε προειδοποιητικές επιστολές, σε αιτιολογημένες γνώμες ή άλλα έγγραφα σχετικά με διαδικασίες για παραβάσεις που δεν έχουν περατωθεί ή έγγραφα σχετικά με έρευνες στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού.

Ο δεύτερος λόγος άρνησης αφορά την προστασία της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής (άρθρο 4 παράγραφος 3). Το ποσοστό άρνησης βάσει αυτής της εξαίρεσης αυξήθηκε από 20,92% σε 25,44%.

5.4. Οι κύριοι λόγοι που δικαιολογούν την επιβεβαίωση άρνησης της πρόσβασης είναι οι ίδιοι με αυτούς του αρχικού σταδίου:

– η προστασία των δραστηριοτήτων έρευνας (26,32%)

– η προστασία της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων (21,75%).

Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι η προστασία των εμπορικών συμφερόντων δικαιολογεί τον αισθητά σημαντικότερο αριθμό αρνήσεων στο επιβεβαιωτικό στάδιο σε σχέση με το 2003, από 11,87% σε 15,79%. Το ποσοστό αρνήσεων με αιτιολογία βάσει αυτής της εξαίρεσης είναι σαφώς πιο σημαντικό απ' ό,τι στο αρχικό στάδιο (8,33%).

6. ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΠΟΥ ΥΠΟΒΛΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΟ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗ

6.1. Κατά το έτος 2004 ο Διαμεσολαβητής περάτωσε δεκατρείς φακέλους καταγγελιών κατά της Επιτροπής σχετικά με την άρνηση κοινοποίησης εγγράφων. Σε πέντε περιπτώσεις ο Διαμεσολαβητής συμπέρανε ότι δεν υπήρξε κακή διαχείριση. Σε πέντε άλλες περιπτώσεις, εξευρέθη φιλική λύση ή εντωμεταξύ λύθηκε η διαφορά. Τρεις καταγγελίες αποτέλεσαν αντικείμενο κριτικών σχολίων από μέρους του Διαμεσολαβητή.

6.2. Ένδεκα νέες καταγγελίες υποβλήθηκαν στο Μεσολαβητή κατά τη διάρκεια του έτους 2004. Τέσσερις από αυτές αφορούν την άρνηση κοινοποίησης των εγγράφων που καταρτίστηκαν ή υποβλήθηκαν στο πλαίσιο μιας διαδικασίας παράβασης (προειδοποιητική επιστολή, αιτιολογημένη γνώμη, απαντήσεις των κρατών μελών).

7. ΜΕΣΑ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

7.1. Το Πρωτοδικείο εξέδωσε δύο αποφάσεις που απέρριπταν προσφυγή κατά μιας απόφασης για την άρνηση κοινοποίησης εγγράφου. Εξάλλου, ακυρώνοντας μια δικαστική απόφαση, το Δικαστήριο ακύρωσε μια αρνητική απόφαση του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

– Δικαστική απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2004, υπόθεση T-84/03, Turco κατά του Συμβουλίου

– Δικαστική απόφαση της 30ης Νοεμβρίου 2004, υπόθεση T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds κατά της Επιτροπής

– Δικαστική απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2004, υπόθεση C-353/01 P , Mattila κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής

7.2. Εννέα νέες προσφυγές πραγματοποιήθηκαν το 2004 κατά αποφάσεων της Επιτροπής κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1049/2001:

– Association de la Presse internationale κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-36/04

– Bavarian Lager κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-194/04

– Co-Frutta κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-446/04

– Franchet-Byk κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-70/04

– Port Support Customs Agency κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-319/04

– Τερεζάκης κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-380/04

– Ultradent κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-237/04

– UPS κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-284/04

– Valero Jordana κατά της Επιτροπής, υπόθεση T-161/04

8. Συμπεράσματα

Το ολοένα αυξανόμενο ενδιαφέρον του κοινού όσον αφορά την πρόσβαση στα μη δημοσιευμένα έγγραφα της Επιτροπής επιβεβαιώθηκε κατά τη διάρκεια του 2004. Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, οι αιτήσεις προέρχονται σε μεγάλο ποσοστό (περισσότερο από 40%) από επιχειρήσεις, ΜΚΟ, δικηγορικά γραφεία ή διάφορες ομάδες συμφερόντων.

Η γενική εικόνα που προκύπτει από την ανάλυση των αιτήσεων πρόσβασης είναι ότι ένα μεγάλο ποσοστό από αυτές αφορά τις δραστηριότητες της Επιτροπής όσον αφορά τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Σε πάρα πολλές περιπτώσεις, αυτές οι αιτήσεις πρόσβασης υποβάλλονται με σκοπό να εξασφαλιστούν έγγραφα που μπορούν να ενισχύσουν τη θέση του αιτούντα στο πλαίσιο μιας καταγγελίας, π.χ. σχετικά με υποτιθέμενη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, ή στο πλαίσιο διοικητικής ή δικαιοδοτικής πράξεως. Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτές οι αιτήσεις αφορούν συνήθως σημαντικό όγκο εγγράφων και ότι η εξέταση των εγγράφων που ζητούνται απαιτεί σημαντικό διοικητικό φόρτο εργασίας.

Οι συνηθέστεροι λόγοι άρνησης που αναφέρονται αφορούν την προστασία των ακολούθων συμφερόντων: των στόχων των ερευνών, των εμπορικών συμφερόντων επιχειρήσεων και της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής. Αυτή η τελευταία εξαίρεση χρησιμοποιείται περισσότερο για λόγους προστασίας της λήψεως αποφάσεων σε ατομικό επίπεδο, παρά για λόγους προστασίας της νομοθετικής διαδικασίας. Στον νομοθετικό τομέα, υπάρχει η τάση δημοσιοποίησης ολοένα περισσοτέρων εγγράφων, πριν να υποβληθεί αίτηση πρόσβασης.

Ο αριθμός των καταγγελιών που υποβάλλονται στον Διαμεσολαβητή όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού 1049/2001 παραμένει σταθερός παρά την αύξηση του αριθμού αιτήσεων. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο Διαμεσολαβητής είτε συμπέρανε ότι δεν υπήρχε πλέον κακή διαχείριση, είτε διαπίστωσε ότι η υπόθεση είχε λυθεί κατά τρόπον ικανοποιητικό για τον καταγγέλλοντα.

Το Πρωτοδικείο επιβεβαίωσε την ερμηνεία του για την εξαίρεση που αφορά το δικαίωμα των κρατών μελών να αντιτίθενται στην κοινολόγηση εγγράφων που διαβίβασαν στην Επιτροπή.