EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.7.2019
COM(2019) 356 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen i 2018 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING 2

I. En omfattende dagsorden for gennemsigtighed 2

II. Aktindsigt 7

1. Registre og websteder 9

2. Samarbejde med andre institutioner, der er omfattet af forordning (EF) nr. 1049/2001 10

3. Analyse af begæringer om aktindsigt 10

3.1. Antallet af begæringer (se bilag – tabel 3 og 4) 10

3.2. Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Europa-Kommissionen (bilag – tabel 5) 11

3.3. Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe (bilag – tabel 6) 13

3.4. Geografisk fordeling af begæringer (bilag – tabel 7) 15

4. Anvendelse af undtagelserne fra retten til aktindsigt 16

4.1. Forskellige former for aktindsigt (bilag – tabel 8 og 9) 16

4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt (bilag – tabel 10) 17

4.2.1. Oprindelige begæringer 17

4.2.2. Genfremsatte begæringer 19

5. Klager til Den Europæiske Ombudsmand 20

6. Domstolsprøvelse 20

6.1. Domstolen 20

6.2. Retten 21

6.2.1. Præcisering af visse procedureregler 22

6.2.2. Præcisering af visse materielle regler 26

6.2.3. Præcisering af forordningens samspil med andre instrumenter 32

6.3. Nye verserende retssager 34

KONKLUSIONER 35

INDLEDNING

I 2018 tog Europa-Kommissionen vigtige skridt til proaktivt at konkretisere sit klare løfte om større åbenhed og ansvarlighed for at øge de europæiske borgeres tillid til EU-institutionernes processer.

En hjørnesten i disse bestræbelser er Europa-Kommissionens fremme af borgernes effektive udøvelse af deres ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter[1].

Denne ret er indskrevet i artikel 42 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[2].

I henhold til den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1, skal hver institution offentliggøre en årlig rapport om gennemførelsen af forordningen for det foregående år.

I denne årsrapport for 2018 foretages der først en sammenfatning af Europa-Kommissionens bredere åbenhedsinitiativer (nedenfor I). Dernæst peger rapporten på de vigtigste tendenser og træk for de begæringer om aktindsigt i dokumenter, der er indgivet inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001, samt institutionens respektive svar herpå. Rapporten gennemgår yderligere 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

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 2018 iværksatte Europa-Kommissionen en målrettet indsats for yderligere at øge gennemsigtigheden af alle sine kerneaktiviteter, lige fra lovgivnings- og politikudformningsprocessen til kontakter med interessenter og lobbyister. Denne omfattende indsats illustreres af en række eksempler nedenfor.

Bedre regulering

I overensstemmelse med målet om at skabe større gennemsigtighed i EU-institutionernes arbejde og dens mangeårige bestræbelser på at bringe EU's beslutningstagning tættere på borgerne har Europa-Kommissionen i 2018 aktivt bidraget til væksten i det *Interinstitutionelle register over delegerede retsakter,* som blev lanceret den 12. december 2017[3].

[1] 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.

[2] EFT L 145 af 31. maj 2001, s. 43 (i det følgende benævnt "forordning (EF) nr. 1049/2001").

[3] Efter aftalen mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning den 15. marts 2016.

Institutionen har også støttet de igangværende bestræbelser på at gøre lovgivningsproceduren mere gennemsigtig og tilgængelig via bl.a. forbedringer af EUR-Lex og tiltag i henhold til den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning (såsom den fælles lovgivningsmæssige database). Europa-Kommissionens portal "Have Your Say" er et enkelt webbaseret kontaktpunkt, hvor borgere og interesserede parter kan lære om institutionens politiske aktiviteter og fremkomme med deres kommentarer, synspunkter og andre oplysninger.

Endelig har Europa-Kommissionen gennemført en *statusopgørelse* over sine politikker for bedre regulering i løbet af 2018. Resultaterne af undersøgelsen blev fremlagt i en meddelelse i april 2019, hvor der blev peget på områder, hvor der var behov for yderligere forbedringer[4].

Den nye databeskyttelsesforordning for EU's institutioner og organer

I 2018 blev gennemsigtigheden yderligere ophøjet til et vejledende princip i henhold til de nye databeskyttelsesregler for EU's institutioner og organer.

Vedtagelsen af forordning (EU) 2018/1725[5] er endnu et afgørende skridt fremad i udviklingen af en omfattende EU-ramme, der sikrer gennemsigtighed.

Forordning (EU) 2018/1725, som trådte i kraft den 11. december 2018, indeholder et helt afsnit om gennemsigtighed. Inden for disse rammer kræver gennemsigtighed, at EU's institutioner og organer behandler personoplysninger på en gennemsigtig måde ved at tilvejebringe information og kommunikation vedrørende behandlingen af personoplysninger til de berørte personer i en kortfattet, gennemsigtig, letforståelig og lettilgængelig form.

Den nye forordning styrker i høj grad den enkeltes rettigheder som registreret. I henhold til sine regler skal EU's institutioner og organer ikke blot sikre overholdelse af princippet om gennemsigtighed, men også være ansvarlige for at påvise en sådan overholdelse.

Den nye adfærdskodeks for medlemmerne af Europa-Kommissionen

I 2018 vedtog Europa-Kommissionen formelt en ny adfærdskodeks for sine medlemmer[6]. Den nye kodeks trådte i kraft den 1. februar 2018. Den erstatter den tidligere adfærdskodeks for kommissærer af 20. april 2011.

[4] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Bedre regulering: Vi gør status og fastholder engagementet", COM(2019) 178, tilgængelig på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21. november 2018, s. 39, i det følgende benævnt "forordning (EU) 2018/1725").

[6] 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".

Kodeksen indeholder elementer, der har til formål at øge gennemsigtigheden i forbindelse med kommissærer inden for specifikke områder. Kodeksen indeholder *særlige regler vedrørende kommissærers eksterne møder*. I overensstemmelse hermed[7] mødes Kommissærerne og deres kabinetsmedlemmer kun med de organisationer og selvstændige, der er registreret i åbenhedsregistret[8]. Derudover skal det offentliggøres, at sådanne møder finder sted[9].

Med den nye kodeks indføres der endvidere en ny bestemmelse, hvorefter Europa-Kommissionen hver anden måned offentliggør *en oversigt over rejseudgifter pr. kommissær*[10]. Den første af disse offentliggørelser fandt sted i slutningen af februar 2018, og hver enkelt kommissærs rejseudgifter er siden blevet proaktivt offentliggjort hver anden måned.

Herudover og i overensstemmelse med kravene i den nye adfærdskodeks offentliggøres de *nye interesseerklæringer* for alle kommissærer nu samtidig i en underskrevet pdf-version på hver enkelt kommissærs websted og i en maskinlæsbar version på Europa-webstedet[11].

Endelig forpligtede Europa-Kommissionen sig med henblik på åbenhed og ansvarlighed til at offentliggøre *årlige rapporter* om anvendelsen af den nye adfærdskodeks.

Set ud fra et mere generelt perspektiv sikres gennemsigtighed med hensyn til nuværende og tidligere kommissærers etik gennem et *særligt Europa-websted*[12].

Åbenhedsregistret

Åbenhedsregistret er fortsat vokset støt og indeholdt i december 2018 over 11 900 poster: 5 000 flere, end da kommissionsformand Jean-Claude Juncker tiltrådte, og heraf er 2 762 nye enheder kommet til i løbet af året[13]. Alle registrerede har tilsluttet sig en fælles adfærdskodeks, siden Juncker-Kommissionen tiltrådte.

Indsatsen for at forbedre den overordnede datakvalitet i åbenhedsregistret blev intensiveret i 2018 og har givet håndgribelige resultater. Siden december 2014 er der tilføjet et nyt element, der automatisk genererer en liste over møder, som de registrerede enheder har afholdt med kommissærer, medlemmer af deres kabinet eller generaldirektører. Der blev gennemført en række interne uddannelsesaktiviteter og eksterne kommunikationsaktiviteter, der havde til formål at øge bevidstheden om åbenhedsregistret og fremme brugen heraf.

[7] Artikel 7, stk. 1, i adfærdskodeksen for medlemmerne af Europa-Kommissionen.
[8] Oprettet i henhold til den interinstitutionelle aftale om dette emne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen af 16. april 2014.
[9] Artikel 7, stk. 2, i adfærdskodeksen for medlemmerne af Europa-Kommissionen. (Denne offentliggørelse skal ske i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse af 25. november 2014 om offentliggørelse af oplysninger om møder mellem medlemmer af Kommissionen og organisationer eller selvstændige).
[10] Artikel 6, stk. 2, i adfærdskodeksen for medlemmer af Europa-Kommissionen.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_da
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Drøftelserne fortsatte mellem de tre institutioner om Europa-Kommissionens forslag til en interinstitutionel aftale om at gøre åbenhedsregistret obligatorisk.

Der blev imidlertid ikke opnået enighed om at gøre møder mellem beslutningstagere og interesserepræsentanter betinget af registrering i åbenhedsregistret – et punkt, som Kommissionen anser for at være af afgørende betydning. Institutionen har derfor opfordret Europa-Parlamentet og Rådet til at undersøge mulighederne for at anvende reglen om "ingen registrering, intet møde".

EU's åbenhed i forbindelse med Brexit

I 2018 fortsatte Europa-Kommissionen med at konkretisere sit løfte om at sikre den størst mulige åbenhed omkring de hidtil usete forhandlinger om Det Forenede Kongeriges udtræden af EU[14].

Den hidtil usete grad af gennemsigtighed, som Europa-Kommissionen nåede frem til, var af en sådan art, at den blev hilst velkommen af Den Europæiske Ombudsmand, da hun afsluttede sit toårige strategiske initiativ om forhandlingerne om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union. Den Europæiske Ombudsmand konkluderede, at den høje grad af gennemsigtighed ud over god sagsbehandlingsskik har øget legitimiteten af EU's forhandlere og bidraget til at bevare Den Europæiske Unions enhed[15].

Fra 2017 til 2018 offentliggjorde Europa-Kommissionen proaktivt *over 100 forhandlingsdokumenter* på sit websted med henblik på at sikre offentlig kontrol og inddragelse af interessenternes synspunkter. Disse dokumenter fulgte udviklingen i forhandlingerne og gav offentligheden mulighed for at følge nye udgaver af dokumenterne.

På baggrund af denne hidtil usete indsats anerkendte Europa-Kommissionens chefforhandler, Michel Barnier, at denne gennemsigtighed var, hvad man "skyldte borgere, virksomheder, regioner og alle, der er berørt af Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade EU". Det var "nøglen til at skabe klare, stærke og fælles holdninger blandt de 27 medlemsstater og Parlamentet."

Yderligere åbenhed: Pilotprojekter og initiativer

I 2018 undersøgte Europa-Kommissionen yderligere innovative pilotprojekter med henblik på større gennemsigtighed. F.eks. iværksatte Europa-Kommissionens *Generaldirektorat for Sundhed og Fødevaresikkerhed* i april 2018 et pilotprojekt, der har til formål at øge gennemsigtigheden af sine aktiviteter. Inden for rammerne af projektet offentliggøres elektroniske dokumenter om pesticider og biocider, som (helt eller delvist) er offentliggjort online efter en begæring i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001. Derfor sendes sådanne dokumenter ikke længere fysisk til de enkeltpersoner, der har indgivet begæringen, idet de i stedet modtager et hyperlink til en webside.

[14] I overensstemmelse med Det Europæiske Råds retningslinjer.

[15] En afsluttende bemærkning om det strategiske initiativ med Europa-Kommissionen om forhandlingerne om Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

Denne webside, der er oprettet specifikt med henblik på offentliggørelse af dokumenter, der udleveres i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, er tilgængelig for alle[16] og gør således øjeblikkelig de frigivne dokumenter tilgængelige for offentligheden og for den, der har fremsat begæringen.

Pilotprojektet forventes også at fortsætte i første halvdel af 2019.

I 2018 var gennemsigtighed og dialog med offentligheden fortsat væsentlige elementer i *handelspolitikken* for at sikre demokrati, offentlig tillid og ansvarlighed. Inden for rammerne af Europa-Kommissionens løfte om gennemsigtighed i EU's nye handelsstrategi "Handel for alle" fortsatte Europa-Kommissionen i 2018 med på en særlig webside at offentliggøre forhandlingstekster samt de seneste runderapporter om EU's eksisterende handelsaftaler og igangværende handelsforhandlinger med lande uden for EU[17].

Et andet vigtigt element i det opsøgende arbejde over for civilsamfundet er den såkaldte "Sustainability Impact Assessment"-proces ("bæredygtighedsvurdering"). Dette handelsspecifikke værktøj blev udviklet for at støtte handelsforhandlinger. Det ledes af uafhængige eksterne konsulenter, der analyserer de potentielle økonomiske, sociale, menneskerettigheds- og miljømæssige konsekvenser af de potentielle handelsaftaler. Bæredygtighedsvurderingen indebærer en høj grad af deltagerinddragelse.

Desuden fortsatte Europa-Kommissionen i 2018 med at tilrettelægge initiativer og aktioner inden for rammerne af programmet "*Europa for Borgerne*". Dette program for perioden 2014-2020 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.

Endvidere har Europa-Kommissionens forslag om at revidere det *europæiske borgerinitiativ* den 12. december 2018 fået politisk tilslutning fra Europa-Parlamentet og Rådet. Det europæiske borgerinitiativ, som er en politisk prioritet for Juncker-Kommissionen, er en enestående og nyskabende måde, hvorpå borgerne kan forme Europa ved at opfordre Europa-Kommissionen til at fremsætte et lovforslag, når det har indsamlet en million underskrifter. Det reformerede borgerinitiativ vil være mere brugervenligt med henblik på at fremme øget demokratisk deltagelse på EU-plan.

Som konklusion fortsatte Europa-Kommissionen i 2018 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.

[16] Se https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] Se http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Aktindsigt

Retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og forordning 1049/2001, var fortsat i 2018 en af hjørnestenene i Europa-Kommissionens dagsorden for gennemsigtighed.

Offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter hænger sammen med EU-institutionernes demokratiske karakter[18]. 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[19]. Dette mål gentages i EU-traktatens artikel 10.

Inden for disse rammer gav Europa-Kommissionen i 2018 adgang til en bred vifte af dokumenter, som den var i besiddelse af, efter at have modtaget specifikke begæringer i henhold til forordningen. Denne adgang supplerede institutionens proaktive offentliggørelse af et væld af oplysninger og dokumentation om sine forskellige registre og websider.

Denne rapport giver et overblik over, hvordan Europa-Kommissionen har gennemført forordningen i 2018. Den er baseret på statistiske data, som er sammenfattet i bilaget[20].

Statistikkerne afspejler antallet af modtagne begæringer og afgivne svar i 2018. De giver endvidere mere nøjagtige oplysninger om de statistikker, der er indhentet for de foregående år, efter efterfølgende regelmæssige indkodningskorrektioner[21].

Som i de foregående år afspejler statistikkerne ikke, hvor mange dokumenter, der blev anmodet om, eller som blev (delvist) offentliggjort, og som var langt flere. Selv om der kan begæres aktindsigt i ét dokument, vedrører begæringerne som oftest aktindsigt i en række dokumenter eller hele sagskomplekser vedrørende et bestemt emne eller en bestemt procedure.

Kort sagt viser statistikkerne, at de dokumenter, der blev fremsat begæring om, blev helt eller delvist udleveret i den indledende fase i over 80 % af de 6 912 tilfælde, og der blev givet større eller fuld aktindsigt i 41 % af de 288 tilfælde, hvor begæringen blev genfremsat og taget op til fornyet overvejelse. Oplysningerne bekræfter ikke blot Europa-Kommissionens åbenhed, men også betydningen af retten til aktindsigt som en del af institutionens overordnede gennemsigtighedspolitik.

Ressourcer

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

[18] Se anden betragtning til forordning (EF) nr. 1049/2001.
[19] Se første betragtning til forordning (EF) nr. 1049/2001.
[20] 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 2018 som opdateret på grundlag af efterfølgende kodningskorrektioner. Procentsatserne i den beskrivende del af rapporten er afrundet til nærmeste decimal.
[21] Det er grunden til, at tallene i denne rapport og de tidligere tal kan være lidt forskellige.

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. Det 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. Det forvalter også IT-systemet for hele Europa-Kommissionen til behandling af oprindelige og genfremsatte begæringer om aktindsigt, som i øjeblikket er ved at blive moderniseret.

Det støt stigende antal nye begæringer om aktindsigt siden ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001 og efterspørgslen efter øget åbenhed på området for offentlig aktindsigt i dokumenter fremhæver behovet for at afsætte tilstrækkelige menneskelige og IT-mæssige ressourcer til Europa-Kommissionen for at sikre en effektiv håndtering af begæringer om aktindsigt og opnå de bedste resultater for borgerne.

1. REGISTRE OG WEBSTEDER

I 2018 blev 19 582 nye dokumenter føjet til registret over Kommissionens dokumenter[22] (se bilag – tabel 1), som henhører under kategorierne C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD[23].

I 2018 blev der på webstedet "Access to Documents" på *Europa*[24] registreret 6 458 besøgende, og 8 652 sider blev set (se bilag – tabel 2)[25].

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.

[22] Et lignende antal som i 2016 (18 523).

[23] Nemlig C: Kommissionens selvstændige retsakter, COM: Kommissionens lovgivningsforslag og andre dokumenter, der meddeles andre institutioner med tilhørende forberedende dokumenter, JOIN: Kommissionens og den højtstående repræsentants fælles retsakter, OJ: dagsordener fra Kommissionens møder, PV: referater fra Kommissionens møder, SEC: kommissionsdokumenter, som ikke kan placeres i nogle af de andre kategorier, og SWD: arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene.

[24] Aktindsigt: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Disse data stammer fra brugen i 2018 af en ny algoritme, som giver mere nøjagtige statistikker. Derfor kan de ikke sammenlignes med dem, der blev indhentet for de foregående år.

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 yderligere 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 2018 fortsat afholdt regelmæssige tekniske møder på administrativt niveau. Inden for rammerne af sådanne møder udveksler institutionerne erfaringer, udvikler bedste praksis og sikrer en ensartet anvendelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 i lyset af Den Europæiske Unions Domstols praksis.

3. ANALYSE AF BEGÆRINGER OM AKTINDSIGT

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

Som det fremgår af nedenstående diagram, nåede antallet af **oprindelige begæringer** i 2018 op på **6 912.** Dette tal afspejler en stærk stigning på ca. 9,5 % i forhold til 2017 og næsten 10 % i forhold til 2014[26]. Europa-Kommissionen afgav 7 257 oprindelige svar i forhold til 6 716 i 2017, hvilket viser en stigning på næsten 7,5 %.

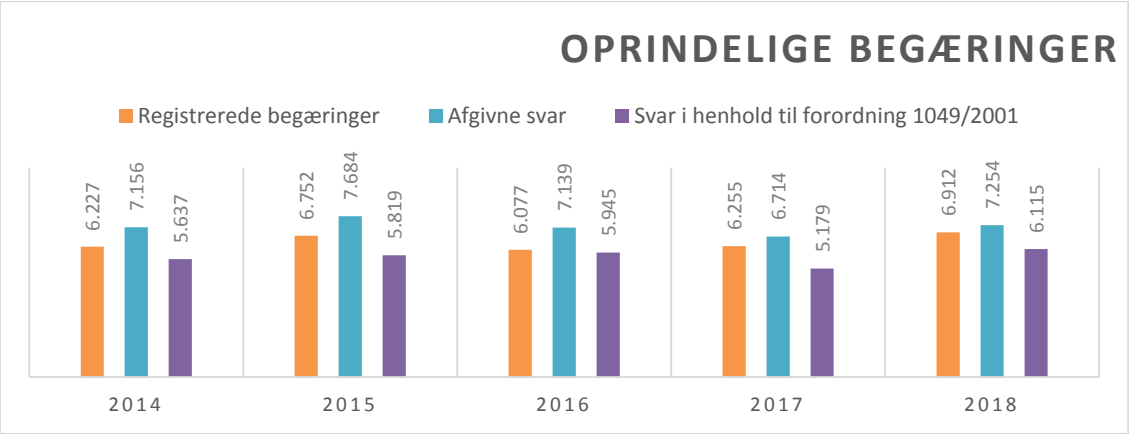
Blandt disse oprindelige svar blev 6 117 udstedt på grundlag af forordning (EF) nr. 1049/2001 (sammenlignet med 5 181 i 2017). Dette tal viser en stigning på ca. 15,3 % på et år.

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:

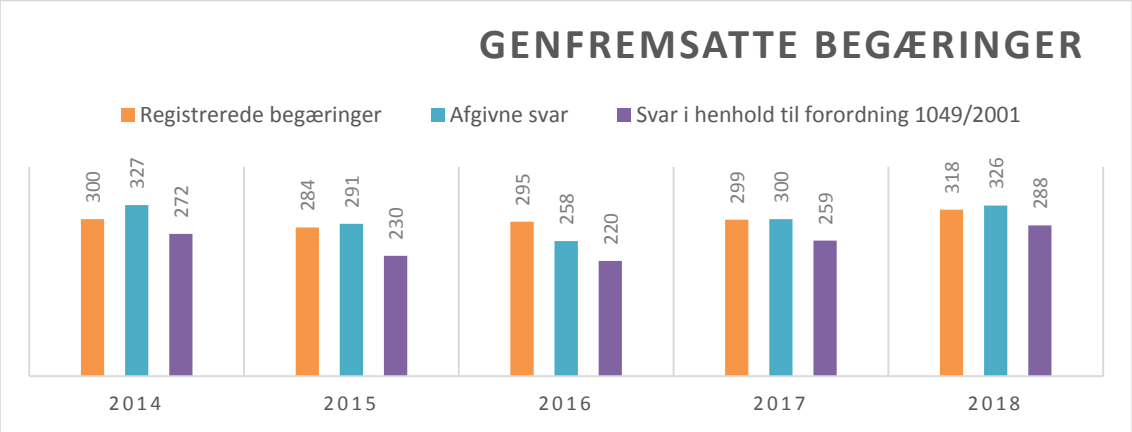
- svar afgivet i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 (herunder hvis der ikke findes dokumenter) til
- svar afgivet inden for forskellige retlige rammer (som følge af begæringens indhold eller status for den, der har fremsat begæringen[27], osv.) eller
- afslutninger, når den, der har fremsat begæringen, ikke har fremlagt ønskede præciseringer eller opfyldt procedurekrav.

[26] I 2017 var antallet af oprindelige begæringer nået op på 6 255, mens antallet i 2014 var på 6 227 (data fra de tidligere årsrapporter).

[27] 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.



Hvad angår **genfremsatte begæringer**, som betyder, at Europa-Kommissionen skal tage det oprindelige svar, hvori den gav helt eller delvist afslag på begæringen om aktindsigt, op til fornyet behandling, beløb antallet sig til **318**, hvilket afspejler en stigning på næsten 4,4 % sammenlignet med 2017. Dataene bekræfter den støt stigende tendens siden 2016. Antallet af svar på genfremsatte begæringer baseret på forordning (EF) nr. 1049/2001 steg betydeligt med ca. 10 % fra 259 i 2017 til 288 i 2018[28]. Stigningen for disse svar siden 2014 er ikke desto mindre på ca. 5,6 %, hvilket illustreres af diagrammet nedenfor.



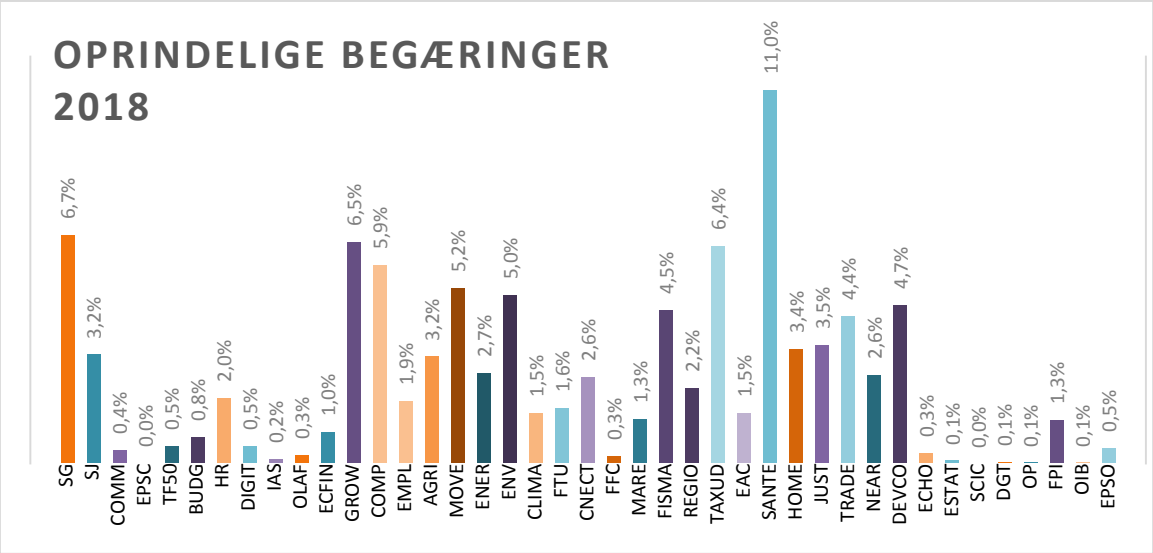
3.2. Andelen af begæringer pr. generaldirektorat/tjenestegren i Europa-Kommissionen (bilag – tabel 5)

I 2018 modtog Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevaresikkerhed[29] den højeste andel af **oprindelige begæringer** (11 %) efterfulgt af Generalsekretariatet (6,7 %)[30] og Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er[31] (6,5 %).

[28] *Ibid.*
[29] Benævnt "SANTE" i de to nedenstående diagrammer.
[30] Benævnt "SG" i de to nedenstående diagrammer.
[31] Benævnt "GROW" i de to nedenstående diagrammer.

Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion[32] (6,4 %), Generaldirektoratet for Konkurrence[33] (5,9 %) og Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport[34] (5,2 %) var de eneste andre tjenestegrene, der hver især modtog over 5 % af alle oprindelige begæringer.

De øvrige tjenestegrene i Europa-Kommissionen tegnede sig hver især for 5 % eller derunder af alle oprindelige begæringer.

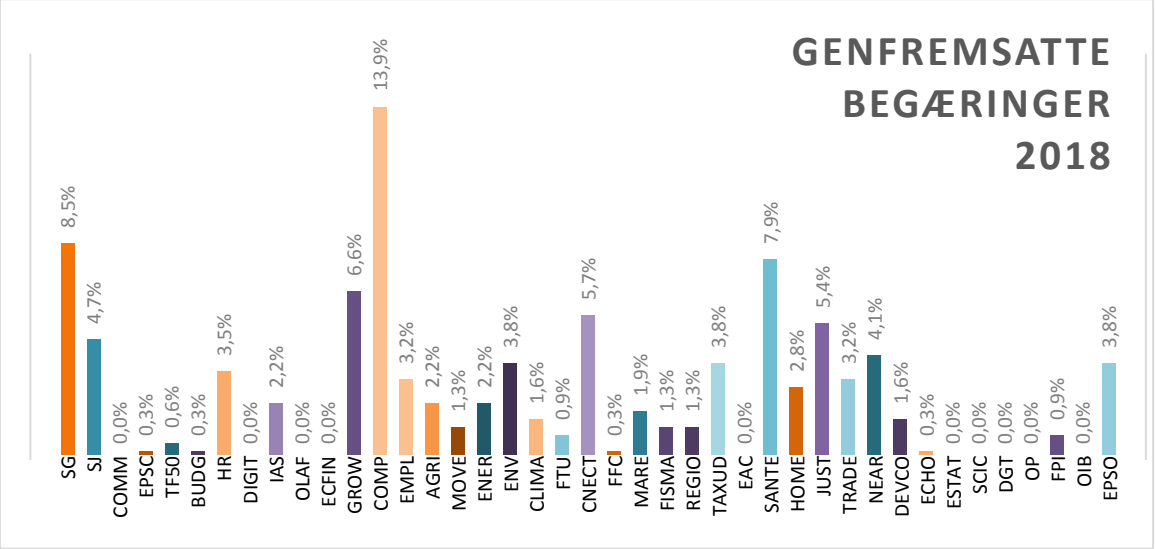


Hvad angår de **genfremsatte begæringer**, som Generalsekretariatet modtog, vedrørte den højeste andel de oprindelige besvarelser fra Generaldirektoratet for Konkurrence (13,8 % sammenlignet med 19,7 % i 2017), efterfulgt af Generalsekretariatet (næsten 8,5 %) og Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevaresikkerhed (næsten 7,9 %).

De oprindelige svar fra tre andre af Europa-Kommissionens tjenestegrene var hver genstand for mere end 5 % af alle genfremsatte begæringer (Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er, Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi[35] og Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere[36]).

De oprindelige svar fra Europa-Kommissionens øvrige tjenestegrene tegnede sig hver for mindre end 5 % af begæringerne om en fornyet gennemgang.

[32] Benævnt "TAXUD" i de to nedenstående diagrammer.
[33] Benævnt "COMP" i de to nedenstående diagrammer.
[34] Benævnt "MOVE" i de to nedenstående diagrammer.
[35] Benævnt "CNECT" i nedenstående diagram.
[36] Benævnt som "JUST" i nedenstående diagram.

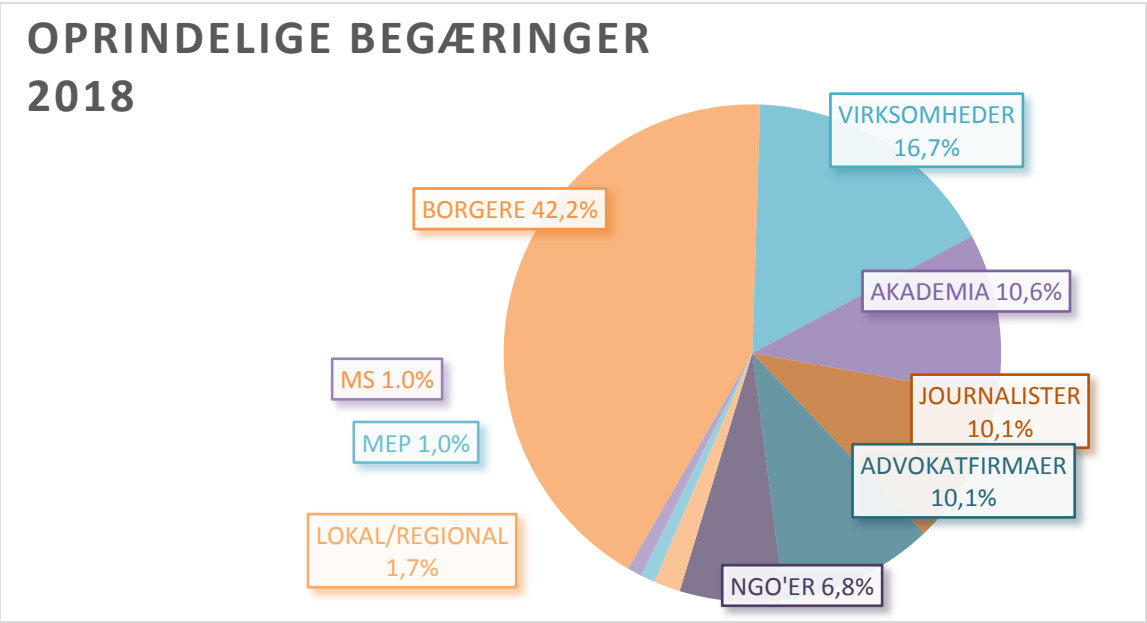


3.3. Fordeling af begæringer efter samfunds- eller faggruppe (bilag – tabel 6)

Man kan på ansøgningsskemaet på Europa-webstedet angive sin samfundsmæssige/faglige profil ved at vælge en af følgende ni kategorier: borger, akademia, advokat, journalist, ikkestatslig organisation, virksomhed, medlem af Europa-Parlamentet, subnationale eller nationale myndigheder[37]. Til statistiske formål omfatter gruppen "borger" både dem, der har anført kategorien "borgere", og dem, som ikke har anført nogen samfunds- eller faggruppe.

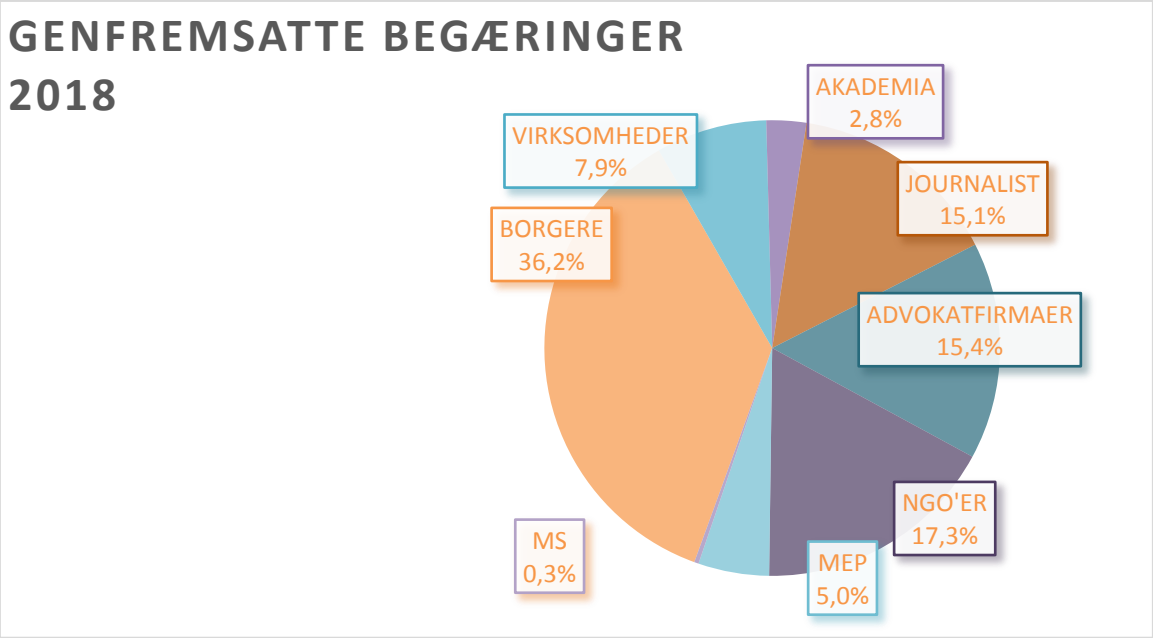
I 2018 stammede de fleste **oprindelige begæringer**, som det var tilfældet i de foregående år, fra *borgere*. Denne kategori tegnede sig for ca. 42,2 % af begæringerne.

Andenpladsen blandt de mest produktive kategorier var ikke længere besat af *akademiske institutioner* som i 2017, men af *virksomheder*, som tegnede sig for næsten 16,7 % af de oprindelige begæringer. Førstnævnte blev forvist til tredjepladsen (med ca. 10,6 %), tæt fulgt af *advokatfirmaer* og *journalister* (med ca. 10,1 % hver).



[37] 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.

De fleste **genfremsatte begæringer** i 2018 stammede fra *borgere*, som tegnede sig for næsten 36,2 % af disse begæringer (sammenlignet med 24,7 % i 2017). *Ikkestatslige organisationer* besatte andenpladsen med et stort antal genfremsatte begæringer, der tegnede sig for mindst 17,3 % i 2018 (sammenlignet med 13,2 % i 2017). Tredjepladsen er besat af *retsvæsenets aktører*, som indsendte over 15,4 % af de genfremsatte begæringer. *Journalister* oplevede også en stærk stigning i antallet af genfremsatte begæringer, hvilket gjorde, at de endte som den fjerdemest aktive kategori i 2018, idet de tegnede sig for 15,1 % af de genfremsatte begæringer (sammenlignet med 7,2 % i 2017). De blev langt nede efterfulgt af *virksomheder* (som tegnede sig for næsten 7,9 % af disse begæringer), *medlemmer af Europa-Parlamentet* (5 %), *akademiske institutioner og tænketanke* (2,8 %) og *medlemsstater* (0,3 %).



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

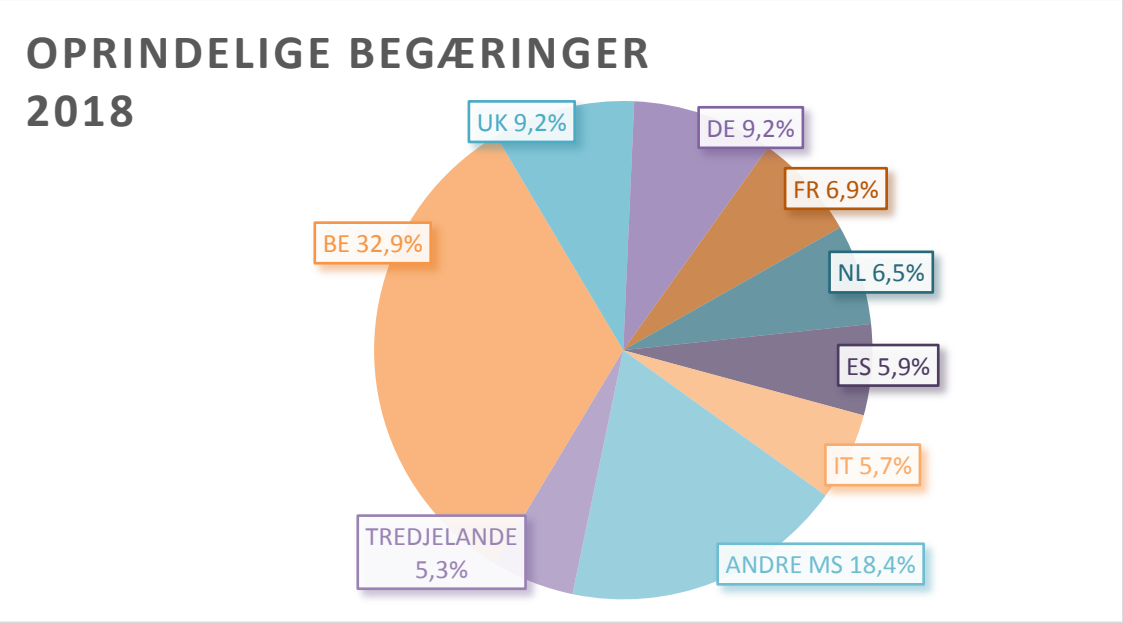
Hvad angår den geografiske fordeling af de **oprindelige begæringer**, var Belgien, Det Forenede Kongerige og Tyskland, som i 2017, de tre vigtigste lande, hvorfra de fleste begæringer kom. Faktisk stammede ca. 51,3 % af de oprindelige begæringer fra disse tre lande i 2018. Mere specifikt kom den største andel af oprindelige begæringer fra ansøgere med bopæl eller hjemsted i Belgien (ca. 32,9 % mod ca. 25,7 % i 2017).

På andenpladsen kom Det Forenede Kongerige hvorfra over 9,2 % af de oprindelige begæringer stammede. Denne mængde vidner om et betydeligt fald sammenlignet med 2017, hvor Det Forenede Kongerige tegnede sig for næsten 15,2 % af de oprindelige begæringer.

På tredjepladsen kom Tyskland, hvorfra næsten 9,2 % af de oprindelige begæringer kom (sammenlignet med næsten 12 % i 2017).

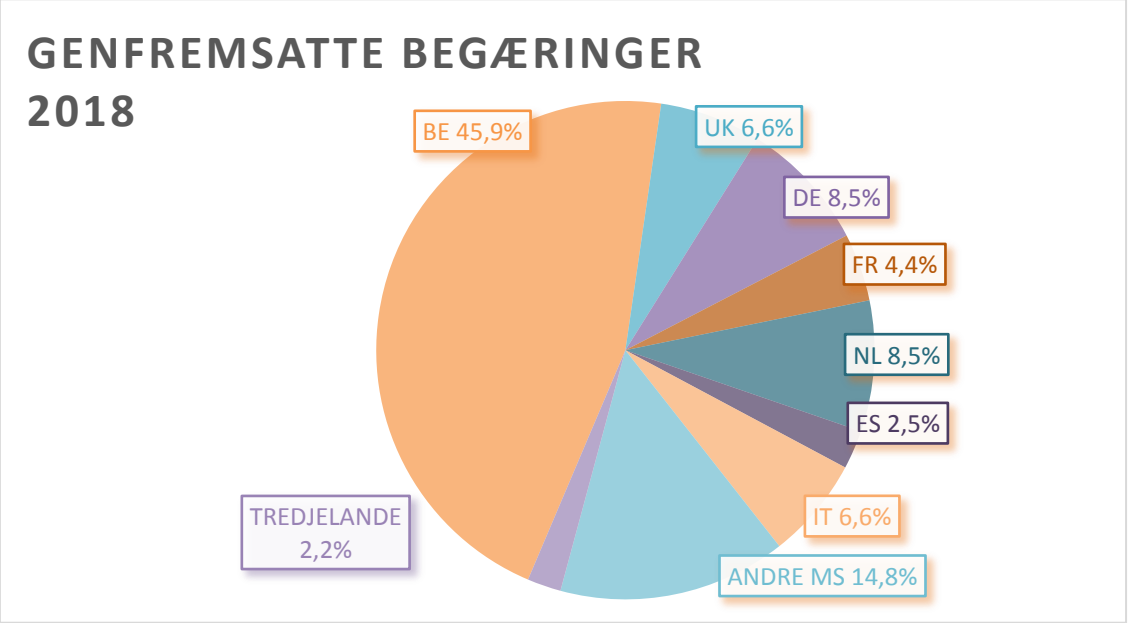
Frankrig kom på fjerdepladsen (med 6,9 % af de oprindelige begæringer) tæt efterfulgt af Nederlandene (6,5 %), Spanien (næsten 5,9 %) og Italien (5,7 %).

Begæringerne fra de resterende 21 medlemsstater tegnede sig for under 3 % pr. medlemsstat. Retten til aktindsigt blev også fortsat udøvet af ansøgere med bopæl eller hjemsted i tredjelande. Antallet af deres oprindelige begæringer forblev stabilt og tegnede sig for over 5,3 % af alle oprindelige begæringer (en tilsvarende mængde blev registreret i 2017, dvs. næsten 5 %).



Hvad angår den geografiske fordeling af **genfremsatte begæringer** stammede langt den største andel, som i de foregående år, fra Belgien (der viser en nettostigning med over 45,9 % af disse begæringer sammenlignet med næsten 30,6 % i 2017), efterfulgt af Tyskland og Nederlandene (begge omkring 8,5 %). Det Forenede Kongerige, Italien (begge 6,6 % hver) og Frankrig (4,4 %) var de eneste andre medlemsstater, hvorfra der kom over 4 % af begæringerne.

Begæringer fra de resterende 21 medlemsstater udgjorde 2,5 % eller derunder hver. Endelig tegnede genfremsatte begæringer fra ansøgere med bopæl eller hjemsted i tredjelande sig for næsten 2,2 % af alle begæringer (sammenlignet med 3,6 % i 2017).



4. ANVENDELSE AF UNDTAGELSERNE FRA RETTEN TIL AKTINDSIGT

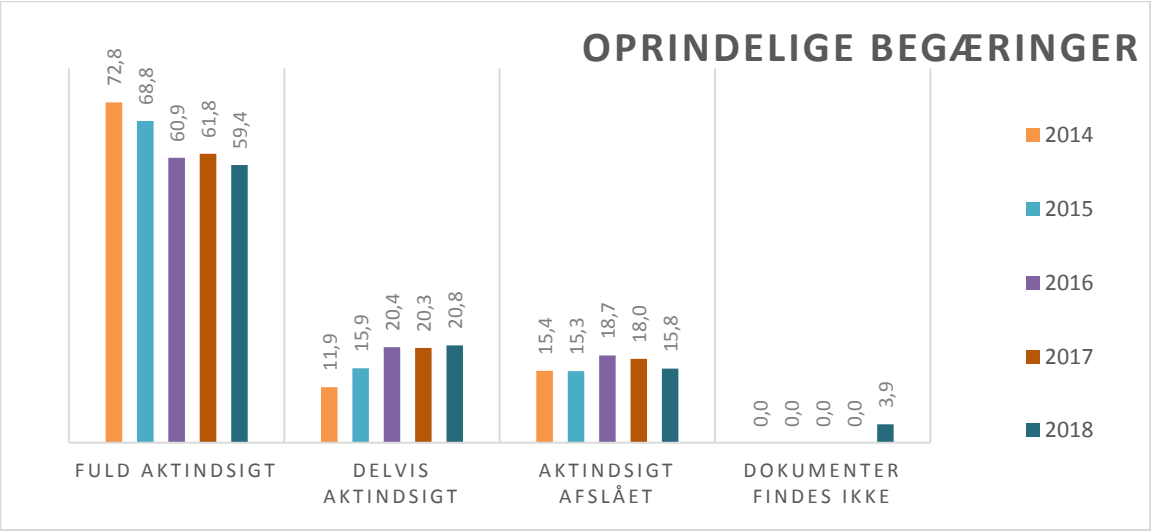
Den ret til aktindsigt, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001, er underlagt en række specifikke undtagelser, som fremgår af forordningens artikel 4. Ethvert afslag, hvad enten det er helt eller delvist, skal være begrundet i henhold til mindst én af disse undtagelser.

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

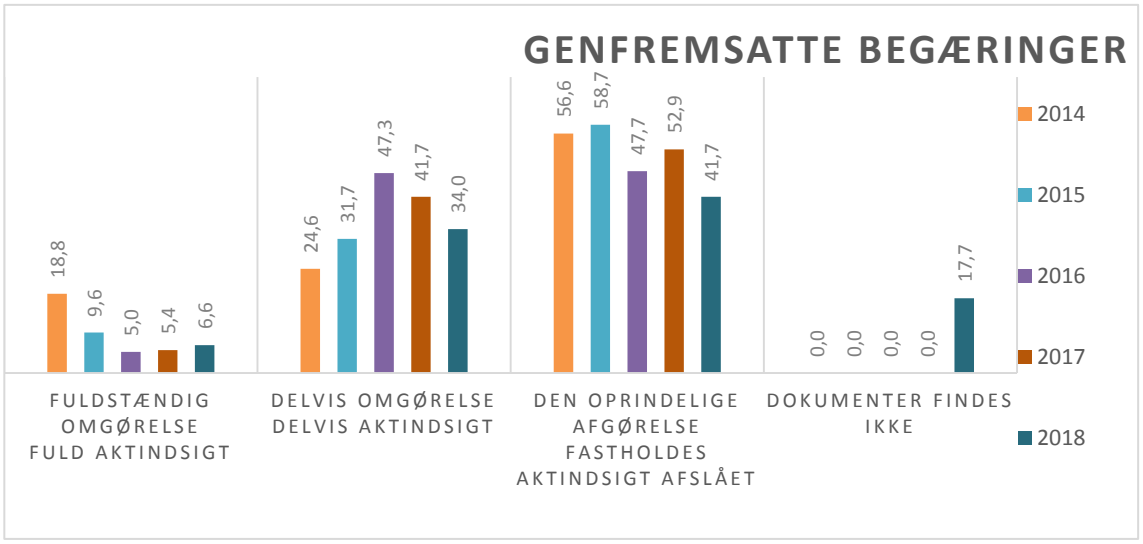
I 2018 blev der givet fuld eller delvis aktindsigt i forbindelse med over 80,2 % af de **oprindelige begæringer** (hvilket dermed er et lille fald siden 2017, hvor det var 82 %).

Tilsvarende faldt procentdelen af fuldstændig imødekommelse en anelse fra 61,8 % i 2017 til 59,4 % i 2018. Ikke desto mindre viste procentdelen af delvis positive svar en lille stigning (fra 20,3 % i 2017 til over 20,8 % i 2018).

Parallelt hermed fortsatte det svagt stabile fald i procentdelen af fuldstændige afslag på aktindsigt, som er observeret siden 2016 (ca. 15,8 % af de samlede begæringer sammenholdt med henholdsvis under 18 % og 19 % i henholdsvis 2017 og 2016).



I 2018 blev ca. 41,7 % af de oprindelige svar anfægtet med **genfremsatte begæringer** og taget op til fornyet overvejelse (sammenlignet med 52,9 % i 2017). En tæt procentdel (40,6 %) af de oprindelige svar blev helt eller delvist omgjort (mod ca. 47,1 % i 2017).

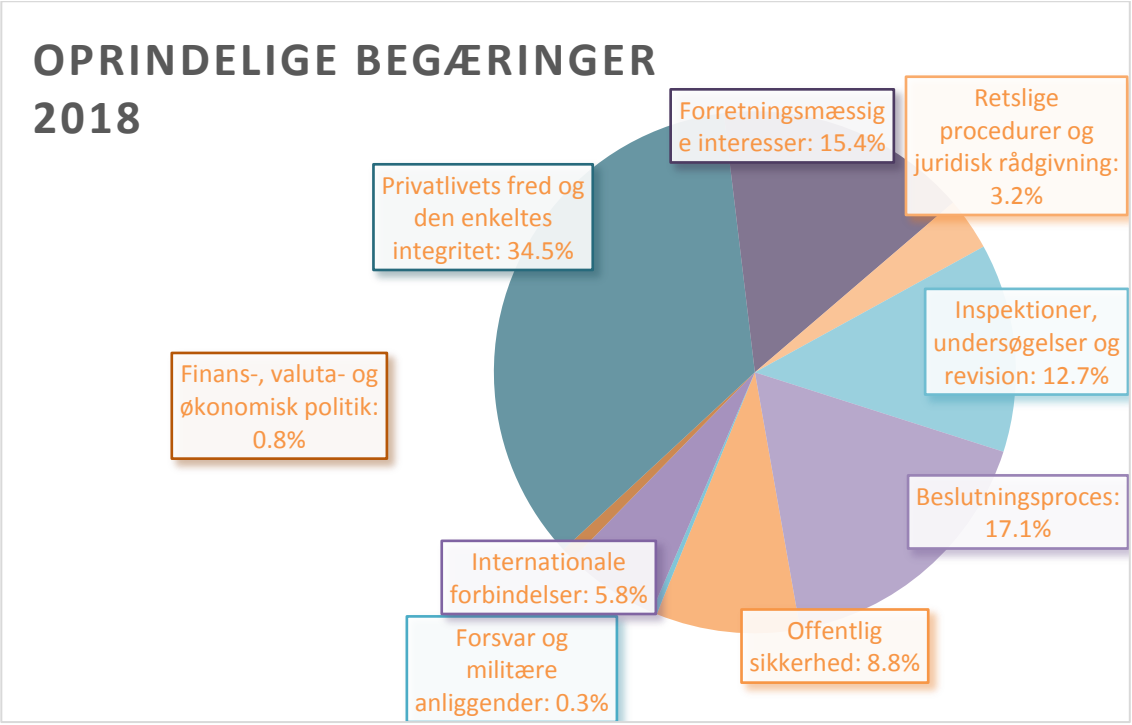


4.2. Anvendte undtagelser fra retten til aktindsigt[38] (bilag – tabel 10)

4.2.1. Oprindelige begæringer

I 2018 var *beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet*[39] fortsat Europa-Kommissionens hyppigste undtagelse som begrundelse for (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt i forbindelse med oprindelige begæringer. Det blev gjort gældende i 34,5 % af afslagene, sammenlignet med 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.

[38] På grundlag af artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[39] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001.



Den næstmest påberåbte undtagelse vedrører beskyttelse af *forretningsmæssige interesser*[40]. Denne undtagelse blev påberåbt i over 15,4 % af de (delvise eller fulde) afslag[41].

Den undtagelse, der havde til formål at beskytte den *igangværende beslutningsproces*[42], fulgte tæt efter på tredjepladsen med en udnyttelsesgrad, der også lå over 15,1 %[43].

Europa-Kommissionen benyttede sig også af undtagelsen vedrørende beskyttelse af *formålet med inspektioner, undersøgelser og revision*[44], om end i mindre end 12,7 % af sine (fuldt eller delvist) negative svar (sammenlignet med næsten 17,7 % i 2017). Den mindre, men vedvarende nedgang, som afspejles i dataene, illustrerer en mere begrænset anvendelse af denne undtagelse fra institutionens side.

Den relative anvendelse af undtagelsen om beskyttelse af den *offentlige sikkerhed*[45] steg mærkbart (fra 5,4 % i 2017 til næsten 8,8 % i 2018).

Den undtagelse, der indeholder bestemmelser om beskyttelse af *internationale forbindelser*[46], blev anvendt i næsten 5,8 % af de negative oprindelige svar sammenlignet med 4 % i 2017 og 3,4 % i 2016, hvilket dermed viser en lille, men støt stigning i Europa-Kommissionens anvendelse heraf.

De resterende undtagelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001, blev 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.

[40] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[41] Sammenlignet med 16,8 % i 2017.
[42] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[43] Sammenlignet med 16,3 % i 2017.
[44] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[45] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[46] Denne undtagelse er fastsat i artikel 4, stk. 1, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

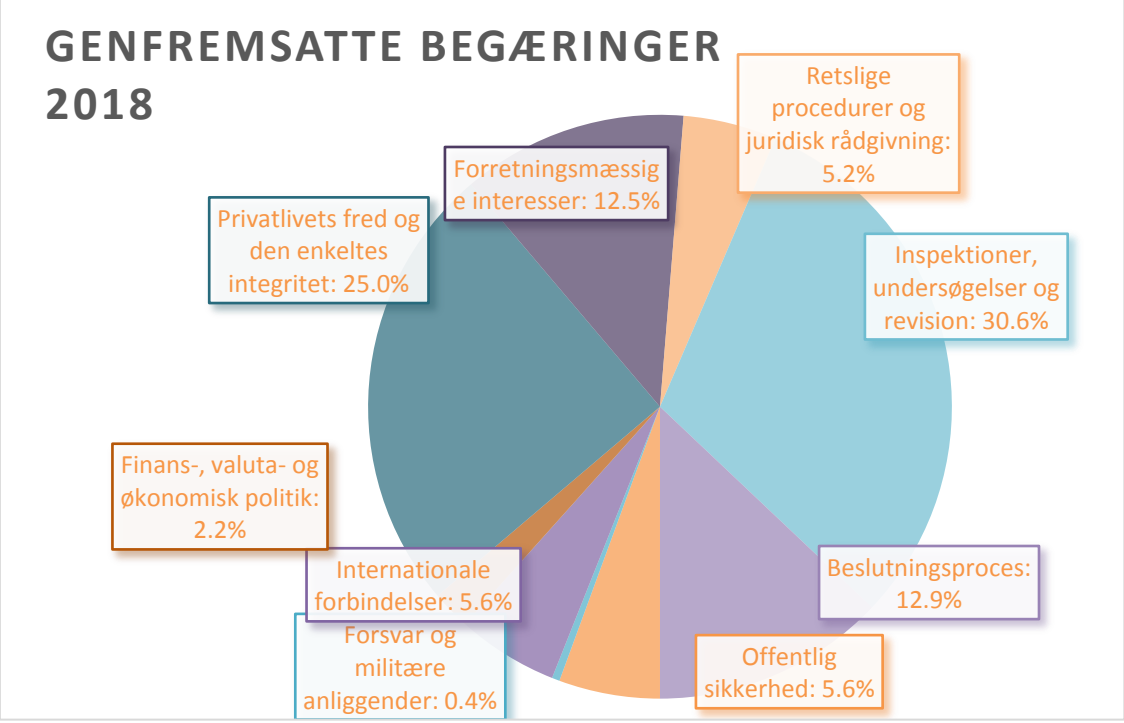
4.2.2. Genfremsatte begæringer

Den hyppigst påberåbte, vigtigste begrundelse for at bekræfte et (fuldt eller delvist) afslag på aktindsigt var, som i 2017, beskyttelsen af *inspektioner, undersøgelser og revision* (30,6 % i 2018 sammenlignet med næsten 35 % i 2017).

Den undtagelse, der beskytter *privatlivets fred og den enkeltes integritet*, kom på andenpladsen (25 % sammenlignet med næsten 26,1 % i 2017). Den undtagelse, der beskytter *forretningsmæssige interesser*, blev påberåbt mindre hyppigt (12,5 % i 2018 sammenlignet med 13,2 % i 2017), hvilket bragte den på tredjepladsen og bekræftede det konstante fald i anvendelsen heraf, der er konstateret siden 2016 (hvor den blev anvendt i 15,9 % af de bekræftende afslag).

Den undtagelse, der beskytter institutionens *beslutningsproces*, kom ind på fjerdepladsen med en anvendelsesprocentdel på 12,9 % (herunder næsten 10,8 % til den igangværende beslutningsproces). Dette tal viser, at undtagelsen ser ud til at være blevet påberåbt mindre konstant (idet anvendelsen allerede er faldet fra ca. 12,2 % i 2017 og 20,2 % i 2016).

De undtagelser, som beskytter offentlighedens interesser med hensyn til henholdsvis *internationale forbindelser* og *offentlig sikkerhed*, er institutionens femte mest benyttede undtagelser (5,6 % hver).



5. KLAGER TIL DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

I 2018 lukkede Ombudsmanden 29 klagesager om Europa-Kommissionens behandling af begæringer om aktindsigt[47]. Langt størstedelen af disse klager (nemlig 22) blev afsluttet, uden at der var konstateret dårlig forvaltning[48]. Til sammenligning havde Den Europæiske Ombudsmand i de seneste to år lukket et lavere antal klager (nemlig 25 i 2017 og 21 i 2016), men et lignende antal (seks for begge år) blev lukket med yderligere eller kritiske bemærkninger[49].

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

Disse statistikker bekræfter den betydelige stigning, der er konstateret siden 2017, i antallet af nye undersøgelser[50], og afspejler den øgede betydning, som Den Europæiske Ombudsmand tillægger dette specifikke aktivitetsområde.

Denne betydning illustreres yderligere af, at Den Europæiske Ombudsmand siden februar 2018 har iværksat en ny såkaldt "hurtig procedure" for klager over aktindsigt. I henhold til denne nye procedure har Den Europæiske Ombudsmand forpligtet sig til at træffe afgørelse om, hvorvidt hun kan indlede en undersøgelse inden for fem arbejdsdage, og til at træffe afgørelse om undersøgelser vedrørende "aktindsigt i dokumenter" inden for 40 arbejdsdage efter modtagelsen af klagerne[51].

6. DOMSTOLSPRØVELSE

I 2018 har EU's retsinstanser videreudviklet den allerede omfattende retspraksis vedrørende aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter inden for rammerne af forskellige retslige procedurer. Denne nyudviklede retspraksis vil være en yderligere rettesnor for Europa-Kommissionens praksis i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.1. Domstolen

I 2018 afsagde Domstolen kun én vigtig appeldom vedrørende retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen, sammenlignet med otte i 2017.

Denne dom blev afsagt inden for rammerne af sagen *ClientEarth* mod *Europa-Kommissionen*[52]. Den er væsentlig, eftersom den præciserer rækkevidden af begrebet "lovgivningsdokumenter", som kræver en højere grad af åbenhed.

---

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

[48] De fire sager med bemærkninger: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 sager blev afsluttet uden bemærkninger/yderligere handling.

[49] Se rapport fra Kommissionen om anvendelsen i 2017 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, s. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, i det følgende benævnt "Årsrapport for 2017 om aktindsigt".

[50] I 2017 blev der indledt 25 nye undersøgelser mod 12 i 2016, jf. årsrapporten for 2017 om aktindsigt, *op. cit.*, s. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

[52] Dom af 4. september 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, herefter "ClientEarth-dommen".

I erkendelse af, at Europa-Kommissionen har brug for plads til drøftelser for at kunne træffe afgørelse om de politiske valg, der skal træffes, og de potentielle forslag, der skal fremsættes, konstaterede Domstolen, at dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, kan betegnes som lovgivningsdokumenter. Følgelig fastslog Domstolen, at sådanne dokumenter ikke kan beskyttes under en generel formodning for afslag som følge af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001, navnlig når de indeholder miljøoplysninger[53].

Domstolen fremhævede endvidere, at dokumenternes midlertidige karakter ikke i sig selv kan godtgøre anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001 uden nogen specifik eller individuel undersøgelse[54].

6.2. Retten

I 2018 afsagde Retten 27 domme, som involverede Europa-Kommissionen i forbindelse med retten til aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001. Europa-Kommissionen var part i 26 af sagerne, og den intervenerede i en af dem. I langt de fleste af disse sager fik institutionen medhold.

Ud af ovennævnte 27 sager resulterede kun seks af dem i en (delvis) annullation af institutionens anfægtede afgørelse[55], hvoraf én stammede fra Parlamentet.

Blandt de fem sager, der omfattede en (delvis) annullation af Europa-Kommissionens afgørelse, involverede kun de fire institutionens (delvise) afslag på aktindsigt i visse dokumenter. Den resterende dom om (delvis) annullation vedrørte en positiv afgørelse fra institutionen om at give aktindsigt i visse dokumenter, som Retten anså for at være beskyttet i henhold til en anden retlig ramme.

Desuden førte 19 af disse sager til hel eller delvis afvisning af sagen mod Europa-Kommissionens afgørelse.

I tre tilfælde fastslog Retten, at det var ufornødent at træffe afgørelse, og i ét tilfælde[56] blev Europa-Kommissionens søgsmål om annullation afvist. Endelig bestod en anden sag i en kendelse om slettelse fra registret.

Inden for rammerne af denne retspraksis, som blev udviklet i 2018, præciserede Retten spørgsmål, der strækker sig fra proceduremæssige aspekter til mere omfattende spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1049/2001.

6.2.1. Præcisering af visse procedureregler

Med hensyn til procedureregler gentog Retten sin konklusion om, at et indledende svar som omhandlet i forordningens artikel 7, stk. 1, principielt ikke kan gøres til genstand for søgsmål, undtagen under ekstraordinære omstændigheder: hvis det er behæftet med en

[53] Ibid., præmis 101.
[54] Ibid., præmis 111.
[55] Dom af 5. december 2018, *Falcon Technologies International LLC* mod *Europa-Kommissionen*, T-875/16, EU:T:2018:877, af 3. maj 2018, *Republikken Malta* mod *Europa-Kommissionen*, T-653/16, EU:T:2018:241, af 27. november 2018, *VG, i egenskab arving til MS* mod *Europa-Kommissionen*, forenede sager T-314/16 og T-435/16, EU:T:2018:841, af 22. marts 2018, *De Capitani* mod *Europa-Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, af 4. oktober 2018, *Daimler AG* mod *Europa-Kommissionen*, T-128/14, EU:T:2018:643, og af 7. februar 2018, *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Kendelse af 15. maj 2018, *Commune de Fessenheim m.fl.* mod *Europa-Kommissionen*, T-726/17, EU:T:2018:291.

mangel, som f.eks. manglende information om *klagemuligheder*, til den, der har fremsat begæringen, eller hvis det udgør institutionens endelige stillingtagen[57].

Kun den bekræftende afgørelse kan 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 funktionsmåde[58].

Inden for rammerne af den bekræftende afgørelse udgør den manglende underretning af den, der har fremsat begæringen, om de retsmidler, der er til rådighed, ikke en tilsidesættelse af væsentlige proceduremæssige krav, der kan føre til dens annullation, hvis en sådan undladelse ikke har nogen indvirkning på vedkommendes retlige situation. Dette er tilfældet, når den, der har fremsat begæringen, er i stand til at gøre sig bekendt med de pågældende retsmidler og anlægge et annullationssøgsmål mod den anfægtede bekræftende afgørelse på trods af fraværet af oplysninger om de retsmidler, der var til rådighed[59]. Endvidere kan institutionen på ethvert tidspunkt i behandlingen en begæring, herunder for første gang, identificere nye dokumenter, som ville kunne knytte sig til begæringen[60].

Selv om en institution ikke på en meningsfuld måde kan kritiseres for at give aktindsigt i dokumenter på grundlag af en begæring, der hævdes at være upræcis, uden på forhånd at anmode den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne, kan den dog afvise en begæring, fordi den ikke er tilstrækkelig præcis, uden på forhånd at anmode den, der har indgivet begæringen, om at præcisere denne[61].

Retten understregede desuden, at de *tidsfrister*, der er fastsat i artikel 7 og 8 i forordning (EF) nr. 1049/2001, alene har til formål at sikre en hurtig behandling af begæringer om aktindsigt i dokumenter[62].

Retten gentog derfor, at overskridelsen af de i artikel 7 og 8 i forordning (EF) nr. 1049/2001 fastsatte frister ikke bevirker, at institutionen fratages beføjelsen til at vedtage en afgørelse, og ikke kan begrunde afgørelsens annullation[63].

En sådan konklusion har derimod ingen betydning for den omstændighed, at den frist, der er fastsat for at indlede et annullationssøgsmål, er obligatorisk og bevirker, at sagen ikke kan antages til behandling, hvis den er indledt efter fristens udløb[64].

Retten gentog også, at en institutions erklæring om *manglende eksisterende dokumenter* er omfattet af en formodning om lovlighed[65]. Desuden skal lovligheden af institutionens afgørelse vurderes på grundlag af de faktiske omstændigheder og den gældende

[57] Se dom af 11. december 2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* mod *Europa-Kommissionen*, T-441/17, EU:T:2018:899, præmis 18-20.
[58] Se dom af 9. oktober 2018, *Pint* mod *Europa-Kommissionen*, T-634/17, EU:T:2018:662, præmis 17.
[59] Se dom af 5. februar 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* mod *Europa-Kommissionen*, T-611/15, EU:T:2018:63, præmis 47-50.
[60] Se dom i sagen *Republikken Malta* mod *Europa-Kommissionen, op. cit.* , præmis 84.
[61] Ibid, præmis 82.
[62] Ibid, præmis 85.
[63] Ibid., præmis 86, dom af 11. juli 2018, *Rogesa* mod *Europa-Kommissionen*, T-643/17, EU:T:2018:423, præmis 43 og 48.
[64] Se kendelse i *Commune de Fessenheim m.fl.* mod *Europa-Kommissionen, op. cit.*, præmis 30-31.
[65] Se dom af 23. april 2018, *Verein Deutsche Sprache eV* mod *Europa-Kommissionen*, T-468/16, EU:T:2018:207, præmis 35.

lovgivning på tidspunktet for dens vedtagelse[66], og derfor kan der ikke fremsættes nye argumenter vedrørende lovligheden heraf i den retslige fase[67].

Med hensyn til den *begrundelse*, som institutionen skal angive, har Retten bekræftet, at den kan bestå i en beskrivelse af arten og indholdet af de ønskede dokumenter, samt de begrundelser for afslaget og en redegørelsen for den sammenhæng, hvori dokumenterne er blevet udarbejdet[68].

Formålet med begrundelsen er klart og utvetydigt at angive de betragtninger, som institutionen har lagt til grund, således at ansøgeren kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret[69].

Begrundelsen er derfor tilstrækkelig, når den gør det muligt for ansøgeren at forstå og fastslå for det første, om det ønskede dokument faktisk falder inden for det område, som undtagelsen er baseret på, og for det andet, om behovet for beskyttelse i forbindelse med denne undtagelse er ægte[70].

Institutionen er derfor ikke forpligtet til at give en specifik begrundelse for hvert aspekt af den vurdering, der ligger til grund for begrundelsen[71], eller til at gå ind i alle de relevante faktiske og retlige momenter[72] og kan give en begrundelse for hver enkelt kategori af dokumenter[73].

Desuden kan henvisningen i en afgørelse af de grunde, der er indeholdt i en tidligere afgørelse, som meddeles den, der har fremsat begæringen, være tilstrækkelig i visse tilfælde[74].

Hvad angår vurderingen af *delvis aktindsigt*, gentog Retten, at den skal gennemføres i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Derfor skal der gives delvis aktindsigt, hvis det formål, der forfølges af denne institution, når den giver afslag på aktindsigt i dokumentet, kan nås, såfremt institutionen blot overstreger de passager, der vil kunne skade den offentlige interesse, som beskyttes[75].

Det tilkommer ikke institutionen at afgøre, hvad der er meningsfuldt eller meningsløst for den, der har fremsat begæringen[76]. Følgelig skal institutionen udlevere dele af dokumenter, der kan betegnes som "rent beskrivende", forudsat at de ikke indeholder nogen juridisk eller strategisk holdning, der falder ind under de undtagelser, som

---

[66] Se dom i sagen *Rogesa* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 91, dom af 5. december 2018, *Sumner* mod *Europa-Kommissionen*, T-152/17, EU:T:2018:875, præmis 42.

[67] Se dom af 27. februar 2018, *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, T-307/16, præmis 133 og 140.

[68] Se dom i sagen *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 89.

[69] Se dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 80.

[70] Se dom af 8. februar 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* mod *Europa-Kommissionen*, T-74/16, EU:T:2018:75, præmis 77.

[71] Se dom i sagen *Falcon Technologies International LLC* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 69.

[72] Se dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 80.

[73] Se dom i sagen *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 78.

[74] Se dom i sagen *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 37-38.

[75] Se dom i sagen i *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 110-111.

[76] Se dom i sagen *Falcon Technologies International LLC* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 102.

sidstnævnte har henvist til[77]. Ikke desto mindre er delvis aktindsigt ikke påkrævet, hvis det ville føre til, at dokumentet ville blive tømt for næsten hele sit indhold[78].

I forbindelse med *høringen af de medlemsstater*, hvorfra dokumenterne stammer, mindede Retten om, at dette krav ikke er nødvendigt, når der tydeligvis er tale om en enkelt undtagelse[79]. Inden for rammerne af denne høring er en umiddelbar vurdering af medlemsstatens indsigelser dog tilstrækkelig, og institutionen behøver ikke foretage en udtømmende vurdering af sidstnævnte[80].

Medlemsstaten har dog ikke en generel og ubetinget vetoret, for så vidt som den er forpligtet til at give en behørig begrundelse i henhold til artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001[81].

Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at en medlemsstat, i modsætning til andre tredjeparter, kan påberåbe sig undtagelsen vedrørende beskyttelse af institutionens beslutningsproces med henblik på at anmode om, at sidstnævnte giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører derfra[82]. For at være berettiget til at fremsætte en indsigelse er en medlemsstat, der er ophavsmand til det pågældende dokument, desuden ikke forpligtet til at fremsætte en specifik formel begæring på forhånd[83].

På denne baggrund må institutionens afgørelse ikke blot registrere, at den pågældende medlemsstat har gjort indsigelse mod udbredelse af det ønskede dokument, men også angive de grunde, som den pågældende medlemsstat har fremlagt for at vise, at en af undtagelserne fra retten til aktindsigt i henhold til artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001 finder anvendelse[84].

Det er også værd at bemærke, at en medlemsstat kan fremsætte ethvert anbringende, der kan rejse tvivl om en afgørelses lovlighed, som en naturlig følge af den pågældende medlemsstats ret til effektive retsmidler som omhandlet i artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [85].

---

[77] Se dom af 7. februar 2018, *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 120.

[78] Se dom i sagen *Falcon Technologies International LLC* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 104.

[79] Dom af 19. september 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (Port de Brest)* mod *Europa-Kommissionen*, T-39/17, EU:T:2018:560, præmis 110.

[80] Dom af 8. februar 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* mod *Europa-Kommissionen*, T-74/16, EU:T:2018:75, præmis 66-67.

[81] Dom af 21. november 2018, *Stichting Greenpeace Nederland og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* mod *Europa-Kommissionen*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, præmis 40 og 41.

[82] Se dom i sagen *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 36-38 og 40-42.

[83] Ibid, præmis 33.

[84] Ibid, præmis 56.

[85] Dom af 3. maj 2018, *Republikken Malta* mod *Europa-Kommissionen*, T-653/16, EU:T:2018:241, præmis 41-42.

En medlemsstat kan imidlertid ikke, for så vidt angår afgørelsen om aktindsigt, påberåbe sig proceduremæssige uregelmæssigheder vedrørende institutionens behandling af oprindelige eller genfremsatte begæringer, herunder frister, der udelukkende blev indført til fordel for den, der fremsætter begæringen[86].

Retten bekræftede også, at overtrædelse af institutionens *pligt til samarbejde* med en medlemsstat i denne forbindelse kan påvirke lovligheden af institutionens afgørelse, hvorved der gives aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra denne medlemsstat[87].

Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at udstede pålæg eller forbud i forbindelse med sin prøvelse af en retsakts lovlighed i henhold til artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. På denne baggrund kan den ikke pålægge institutionen at træffe afgørelse om at give aktindsigt i de ønskede dokumenter[88].

Retten bekræftede desuden sin tidligere retspraksis, i henhold til hvilken der ikke længere er behov for at træffe afgørelse om annullation af en negativ afgørelse, når institutionen, uden formelt at trække den anfægtede afgørelse tilbage, har vedtaget en ny positiv afgørelse om aktindsigt i de ønskede dokumenter og dermed fuldt ud har opfyldt kravet fra den, der har fremsat begæringen[89].

6.2.2. Præcisering af visse materielle regler

I 2018 behandlede Retten også flere materielle regler i forordning (EF) nr. 1049/2001.

Med hensyn til undtagelsen vedrørende beskyttelse af *internationale forbindelser*[90] har Retten i flere tilfælde anerkendt det vide skøn, som institutionen har inden for sine rammer [91].

Et sådant vidt skøn skyldes den særligt følsomme og væsentlige karakter af de interesser, der beskyttes, og nødvendigheden af, at institutionen udøver en helt særlig grad af forsigtighed i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse, som i sagens natur er af en kompleks og særlig beskaffenhed[92].

Ifølge Retten er et så vidt skøn, som institutionen har fået tillagt, i overensstemmelse med princippet om streng fortolkning af de undtagelser, der er fastsat i forordningens artikel 4[93].

---

[86] Ibid., præmis 87 og 88.

[87] Ibid, præmis 100.

[88] Dom af 9. oktober 2018, *Sárossy* mod *Europa-Kommissionen*, T-633/17, EU:T:2018:663, præmis 19-20. Se også *Pint* mod *Europa-Kommissionen, op.cit.*, præmis 19.

[89] Kendelse af 19. juli 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* mod *Europa-Kommissionen*, T-750/17, EU:T:2018:506, præmis 15-17.

[90] Som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

[91] Se dom i sagen *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 40-41. Se også dom af 11. juli 2018, *ClientEarth* mod *Europa-Kommissionen*, T-644/16, EU:T:2018:429, præmis 23-24, der er under appel, dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 77.

[92] Se dom i sagen *ClientEarth* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 23, og dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 79.

[93] *Ibid*, præmis 25.

Retten konkluderede, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af internationale forbindelser derfor er genstand for en begrænset retslig prøvelse af lovligheden, som er begrænset til at efterprøve, om procedurereglerne og begrundelsespligten er overholdt, at der foreligger en nøjagtig redegørelse for de faktiske omstændigheder, og at der ikke foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning[94].

Retten understregede også den obligatoriske karakter af undtagelsen vedrørende beskyttelse af internationale forbindelser, som i modsætning til andre undtagelser i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning (EF) nr. 1049/2001 ikke kan tilsidesættes af en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede dokumenter[95].

Inden for rammerne af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af *privatlivets fred og den enkeltes integritet*[96] mindede Retten om, at begrebet privatlivets fred omfatter personoplysninger i erhvervsmæssig sammenhæng[97]. Personoplysninger fra EU-institutionernes personale er således principielt beskyttet af denne undtagelse, uanset om der er tale om "tjenestemandens ret til at blive hørt"[98].

Retten fremhævede, at en sådan ret under alle omstændigheder ikke bør udøves inden for rammerne af mekanismerne for aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001[99]. Retten bekræftede endvidere, at en persons ret til beskyttelse af sit omdømme og ære er et element i retten til respekt for privatlivets fred[100].

En enheds omdømme, uanset om den er af offentlig eller privat karakter, har også ret til en vis beskyttelse, om end det sker inden for rammerne af undtagelsen vedrørende beskyttelse af *forretningsmæssige interesser*[101]. Inden for rammerne af denne undtagelse har Retten fastslået, at en privat virksomhed, der har fået overdraget at udføre en opgave af almen interesse, kan være berettiget til beskyttelse af sit omdømme som led i sine forretningsmæssige interesser, for så vidt som enhver aktør, der er aktiv på et marked, har et omdømme, der er afgørende for, at den kan udføre sine økonomiske aktiviteter på markedet[102].

Retten gentog også, at en statslig virksomhed kan anses for at have forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001[103].

Retten fastslog endvidere, at følsomme kommercielle oplysninger afgivet af virksomheder til Europa-Kommissionen, f.eks. oplysninger om deres forretningsstrategier

---

[94] *Ibid.*

[95] *Ibid*, præmis 98.

[96] Jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001.

[97] Se dom i sagen *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (Port de Brest)* mod *Europa-Kommissionen, op. cit.*, præmis 38, og i sagen *VG, i sin egenskab af MS' universalarving* mod *Europa-Kommissionen, op.cit.*, præmis 64.

[98] *Ibid*., afsnit 43 og 44.

[99] *Ibid*, præmis 46.

[100] *Ibid*, præmis 100. Retten afsagde en anden interessant dom med hensyn til undtagelsen vedrørende retten til privatlivets fred og den enkeltes integritet i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001, nemlig dommen af 25. september 2018, *Maria Psara m.fl.* mod *Europa-Parlamentet*, T-639/15 – T-666/15 og T-94/16, EU:T:2018:602. Denne rapport, der vedrører Europa-Kommissionens gennemførelse af forordningen, tager imidlertid ikke denne dom op til fornyet overvejelse, idet institutionen hverken var direkte eller intervenerende part i sagen.

[101] Jf. artikel 4, stk. 2, første led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

[102] Se dom i sagen *Falcon Technologies International LLC* mod *Europa-Kommissionen, op.cit.*, præmis 51 og 53.

[103] Se dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen, op.cit.*, præmis 108.

for at overholde de lovgivningsmæssige rammer, kan beskyttes som "forretningsmæssige interesser"[104].

Desuden kan beskyttelsen af sådanne interesser (i lighed med beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet) muligvis påberåbes i et tidsrum, der er længere end den maksimale periode på 30 år, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001, for så vidt angår de øvrige undtagelser fra offentliggørelse af oplysninger[105].

Med hensyn til undtagelsen fra beskyttelse af *retslige procedurer* gentog Retten, at den kan påberåbes i forbindelse med dokumenter, der ikke er blevet udarbejdet særligt i forbindelse med en verserende retslig procedure[106].

Retten understregede endvidere, at undtagelsen vedrørende *juridisk rådgivning* kunne finde anvendelse på Europa-Kommissionens juridiske tjenestes foreløbige interne holdninger, som er udarbejdet med henblik på politisk dialog mellem institutionen og repræsentanter fra en medlemsstat og et tredjeland[107].

Dette er især tilfældet, når den forberedende holdning udarbejdes i en sammenhæng af hastende karakter og på et område med en vis politisk følsomhed. Under sådanne omstændigheder ville udbredelsen af oplysninger faktisk og forudsigeligt være til skade for Kommissionens interesse i at indhente og modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning fra dens forskellige tjenestegrene med henblik på at udarbejde sin endelige holdning[108].

Med hensyn til undtagelsen vedrørende beskyttelse af *formålet med undersøgelser*[109] mindede Retten om, at begrebet "undersøgelse" er et selvstændigt begreb i EU-retten. Den skal derfor fortolkes bl.a. under hensyn til dettes almindelige betydning og til den sammenhæng, hvori det indgår[110].

Således skal en struktureret og formaliseret procedure iværksat af Europa-Kommission med henblik på at indsamle og analysere oplysninger, således at institutionen kan tage stilling inden for rammerne af de funktioner, der er fastlagt i traktaterne, betragtes som en "undersøgelse".

En sådan procedure skal imidlertid ikke nødvendigvis have til formål at opdage eller forfølge en tilsidesættelse eller uregelmæssighed. Begrebet "undersøgelse" kan ligeledes omfatte Europa-Kommissionens aktivitet med henblik på at fastlægge faktiske omstændigheder for at kunne vurdere en bestemt situation[111].

---

[104] Se dom af 12. december 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV* mod *Europa-Kommissionen,* T-498/14, EU:T:2018:913, præmis 133.
[105] Se dom i sagen *Rogesa* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 90,
[106] Se dom i sagen *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 69-72.
[107] *Ibid*., præmis 87-88.
[108] *Ibid.*
[109] Fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[110] Se dom i sagen *Daimler AG* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 130.
[111] *Ibid*., præmis 131-132.

Retten fastslog endvidere, at undtagelsen fortsat kan være hensigtsmæssig i kraft af en generel formodning om fortrolighed i lyset af en *EU-pilotprocedure* uanset den (lange) midlertidige suspension, efter at der er indgivet en begæring om en præjudiciel afgørelse[112].

Med hensyn til anvendelsen af undtagelsen i forbindelse med *sager om statsstøtte* bekræftede Retten, at der består en formodning for, at de dokumenter, som er indeholdt heri, er fortrolige, og præciserede, at en sådan formodning ikke kun gælder for enkeltpersoner, men også for sektorundersøgelser[113]. Det forhold, at de pågældende dokumenter ikke er mærket som fortrolige, er irrelevant i den forbindelse[114].

Med hensyn til *traktatbrudsproceduren* i henhold til artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde gentog Retten, at den "indtager en særlig plads i ordningen vedrørende aktindsigt i dokumenter", som Domstolen allerede har anerkendt[115].

Retten mindede derfor om, at de særlige kendetegn ved traktatbrudsproceduren, der er til hinder for, at der gives fuld åbenhed på dette område, selv på så følsomme områder som miljøet[116].

Retten bekræftede derfor anvendelsen af en generel formodning om fortrolighed i forbindelse med dokumenter, der indgår i traktatbrudssager[117], uanset anvendelsen af en specifik forordning, der indeholder en mere restriktiv ramme end forordning (EF) nr. 1049/2001[118]. En sådan generel formodning fritager institutionen for en delvis udbredelse[119].

Hvad angår undersøgelser vedrørende *karteller*[120], bekræftede Retten, at den generelle formodning for fortrolighed, der anerkendes inden for rammerne af tidligere retspraksis, gælder uafhængigt af antallet af dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, selv når blot et enkelt dokument er genstand for begæringen[121].

Retten understregede i den forbindelse, at det således er et kvalitativt kriterium, nemlig det forhold, at dokumenterne vedrører den samme procedure, og ikke et kvantitativt kriterium, dvs. det større eller mindre omfang af dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, som er relevant[122].

---

[112] Se dom i sagen *Pint* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 38, og i sagen *Sárossy* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 41.
[113] Se dom i sagen *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (Port de Brest)* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 64 og 91.
[114] *Ibid*. præmis 106.
[115] Dom af 5. december 2018, *Liam Campbell* mod *Europa-Kommissionen*, T-312/17, EU:T:2018:876, præmis 32.
[116] *Ibid*.
[117] *Ibid*, præmis 29.
[118] *Ibid*, præmis 33.
[119] *Ibid*, præmis 49.
[120] I henhold til artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
[121] Se i dom i sagen *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 71.
[122] *Ibid*., præmis 72-73.

Derfor gør den generelle formodning for fortrolighed sig også gældende for indholdsfortegnelsen til sådanne sagsakter, uanset det særlige kendetegn, at den ikke har et selvstændigt indhold[123].

Der er fire hovedårsager til denne formodning. For det første sammenfatter indholdsfortegnelsen sagsakterne vedrørende den omhandlede procedure og indgår dermed i samlingen af dokumenter vedrørende den pågældende procedure. For det andet er den et dokument, der opstiller en liste over alle de dokumenter, der indgår i sagsakterne, giver dem en benævnelse og identificerer dem. For det tredje er det et dokument, som i sagens natur henviser til hvert enkelt dokument i sagsakterne, et dokument, der afspejler samtlige dokumenter i sagsakterne, såvel som visse oplysninger vedrørende indholdet af disse dokumenter. For det fjerde viser den alle de foranstaltninger, som Europa-Kommissionen har truffet i kartelsagen. Indholdsfortegnelsen til sagsakterne i en kartelsag kan således indeholde relevante og præcise oplysninger vedrørende sagsakternes indhold[124].

På denne baggrund bekræftede Retten, at det underliggende kriterium for anvendelsen af den generelle formodning for fortrolighed er, om det dokument, som der begæres aktindsigt i, indgår i de administrative sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde[125].

Med hensyn til undtagelsen vedrørende beskyttelse af *beslutningsprocessen* præciserede Retten, at de foreløbige aftaler, der blev indgået mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen under triloger, ikke er omfattet af en generel formodning for afslag, uanset om lovgivningsproceduren stadig er i gang[126].

Retten understregede imidlertid, at institutionen ikke er afskåret fra at give afslag på aktindsigt i lovgivningsdokumenter, herunder triloger, i behørigt begrundede tilfælde på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelse af beslutningsprocessen. Retten bemærkede faktisk, at sidstnævnte ikke udelukker lovgivningsprocessen fra sit anvendelsesområde[127].

I 2018 havde Retten også mulighed for at præcisere begrebet *tungtvejende offentlig interesse*. Sidstnævnte spiller en afgørende rolle inden for rammerne af forordning (EF) nr. 1049/2001, for så vidt som den kan veje tungere end nogen af de undtagelser, som begrunder et afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter[128].

I denne forbindelse mindede Retten om, at det påhviler den person, som begærer aktindsigt, at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlig interesse[129]. Alle argumenter i denne forbindelse skal fremføres af den, der begærer aktindsigt, senest på bekræftelsesstadiet (inden institutionens vedtagelse af den bekræftende afgørelse). Der kan ikke gøres nye argumenter gældende i den retlige fase[130].

---

[123] *Ibid*., præmis 76-78.
[124] *Ibid*, præmis 76.
[125] *Ibid*, præmis 85.
[126] Se dom i sagen *De Capitani* mod *Europa-Parlamentet*, *op.cit.*, præmis 84.
[127] *Ibid*., præmis 112.
[128] Nemlig de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning (EF) nr. 1049/2001.
[129] Se dom i sagen *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 97, og dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 127.
[130] Se dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 133.

Desuden skal den, der påberåber sig en ubestridelig tungtvejende offentlig interesse, også dokumentere, hvordan udbredelsen af de ønskede dokumenter vil bidrage til at beskytte en sådan interesse i den foreliggende sag[131].

Retten fastholdt også, at generelle betragtninger såsom "interessen i at styrke borgernes tillid til deres regeringsinstitutioner"[132] eller "offentlighedens ret til at blive informeret om institutionernes arbejde"[133] ikke i sig selv kan underbygge, at der er tale om en tungtvejende offentlig interesse. Dette gælder især på områder, hvor institutionen regelmæssigt udsender pressemeddelelser[134].

Retten anerkendte ikke desto mindre, at ansøgere kunne påberåbe sig princippet om gennemsigtighed for at underbygge, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, forudsat at de dokumenterer, at der er tale om et "særligt akut behov", som det er tilfældet i de pågældende sager[135].

I henhold til fast retspraksis vejer princippet om gennemsigtighed imidlertid ikke lige så tungt, afhængigt af om det ønskede dokument vedrører et lovgivningsmæssigt eller et administrativt område inden for institutionen[136].

Retten gentog endvidere, at begrebet "mere tungtvejende offentlig interesse" er af objektiv og generel karakter. Enhver interesse, som ansøgere måtte have i at fremlægge dokumentation for en national domstol, er derfor ikke en mere tungtvejende offentlig interesse i forordningens forstand. En sådan interesse er en privat interesse[137]. Europa-Kommissionen bør ikke bruges som redskab til at få adgang til beviser, der ikke er tilgængelige på anden måde[138].

Det er således et krav, at de, der begærer aktindsigt, anvender de klageadgange og de måder til at opnå beviser på, som den nationale ret tildeler dem[139]. Ligeledes er formålet om at vurdere, om nationale procedurer er rentable, også en privat interesse[140].

---

[131] Dom af 9. oktober 2018, *Éva Erdősi Galcsikné* mod *Europa-Kommissionen*, T-632/17, EU:T:2018:664, præmis 44-45.

[132] Dom af 11. december 2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* mod *Europa-Kommissionen*, T-440/17, EU:T:2018:898, præmis 76.

[133] Se dom i sagerne *Liam Campbell* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 64, og *Sumner* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 64.

[134] Se dom i sagen *Liam Campbell* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 64.

[135] Se dom i sagerne *Access Info Europe* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 105, og *Éva Erdősi Galcsikné* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 49.

[136] Dom i sagen *Arca Capital Bohemia a.s.* mod *Europa-Kommissionen*, T-441/17, EU:T:2018:899, præmis 75.

[137] Se dom i sagen *Sárossy* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 32.

[138] Se tidligere retspraksis: bl.a. dom af 25. september 2014, *Darius Nicolai Spirlea og Mihaela Spirlea* mod *Europa-Kommissionen*, T-306/12, EU:T:2014:816, præmis 99.

[139] *Ibid.*

[140] Se dom i sagen *Sumner* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 62.

6.2.3. Præcisering af forordningens samspil med andre instrumenter

I 2018 behandlede Retten også spørgsmålet om samspillet mellem forordning (EF) nr. 1049/2001 og andre specifikke instrumenter.

For det første præciserede Retten de respektive anvendelsesområder for forordning (EF) nr. 1049/2001 og den såkaldte *forordning om den fælles fiskeripolitik*[141]. Sidstnævnte har et andet formål end førstnævnte, nemlig at oprette en ordning for kontrol, inspektion og håndhævelse for at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik[142].

Da ingen af bestemmelserne i de to forordninger udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang for den anden, skal hver af disse forordninger anvendes på en måde, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig[143].

Når en anmodning baseret på forordning (EF) nr. 1049/2001 har til formål at få adgang til dokumenter, der indeholder data i henhold til forordningen om den fælles fiskeripolitik, finder sidstnævntes bestemmelser vedrørende de indsamlede og udvekslede datas fortrolige karakter derfor anvendelse i deres helhed[144].

Disse bestemmelser udgør ikke en særlov, som fraviger de generelle regler om offentlighedens aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001, men kan snarere sammenlignes med specifikke regler, der skal sikre en øget beskyttelse af visse oplysninger[145]. Retten bekræftede derfor, at medlemsstatens forudgående samtykke er en absolut betingelse for offentliggørelsen af oplysninger, der er blevet fremsendt af en medlemsstat inden for rammerne af forordningen om den fælles fiskeripolitik[146].

For det andet præciserede Retten samspillet mellem forordning (EF) nr. 1049/2001 og *Århusforordningen*[147]. Med sidstnævnte indføres detaljerede regler for aktindsigt i miljøoplysninger i den generelle ordning for aktindsigt i dokumenter. Retten bekræftede i den forbindelse, at Århusforordningen, som angiveligt anvender Århuskonventionens bestemmelser på EU's institutioner og organer, ikke finder anvendelse inden for rammerne af Det Europæiske Atomenergifællesskab[148].

Rettens konklusion byggede bl.a. på Århusforordningens titel, der særligt vedrører "institutioner og organer i Det Europæiske Fællesskab" og ikke finder anvendelse på

---

[141] Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006, Den Europæiske Unions Tidende L 343 af 22. december 2009, s. 1. (I det følgende benævnt "forordningen om den fælles fiskeripolitik").

[142] Se dom i sagen *Republikken Malta* mod *Europa-Kommissionen*, *op. cit.*, præmis 136.

[143] *Ibid*., præmis 137 og 140.

[144] *Ibid*, præmis 142.

[145] *Ibid*, præmis 139.

[146] *Ibid*., præmis 150, 162 og 173.

[147] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer, EUT L 264 af 25. september 2006, s. 13. (I det følgende benævnt "Århusforordningen").

[148] Se dom i sagen *CEE Bankwatch Network* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 48-50.

andre enheder, som f.eks. Det Europæiske Atomenergifællesskabs institutioner og organer, og præamblen hertil, som kun henviser til EF-traktaten[149]. De retsakter, som er vedtaget i henhold til Euratomtraktaten, er således ikke nødvendigvis underlagt de forpligtelser, som finder anvendelse i EU, da Det Europæiske Atomenergifællesskab og Det Europæiske Fællesskab, nu Den Europæiske Union, nemlig er forskellige organisationer, som er oprettet ved særskilte traktater og med status som forskellige juridiske personer[150].

Retten understregede desuden, at Århusforordningen ikke har nogen indvirkning på anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed i forbindelse med en undersøgelse[151]. Dette instrument pålægger heller ikke en forpligtelse til at fortolke grundene til afslag på aktindsigt, der er nævnt i undtagelsen vedrørende undersøgelser i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, restriktivt i forbindelse med dokumenter, der indeholder oplysninger, som vedrører emissioner til miljøet[152].

Desuden uddybede Retten definitionen af omfanget af begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet" i henhold til Århusforordningen[153]. Dette begreb er kernen i en udvidet ret til aktindsigt, for så vidt som det udløser formodning om en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen (bortset fra dokumenter vedrørende undersøgelser og navnlig overtrædelser)[154].

I overensstemmelse hermed omfatter begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet" ikke alle oplysninger, der udgør en forbindelse med emissioner til miljøet[155].

Således kan oplysninger om mængden af CO^2-udledninger pr. ton fremstillet produkt, selv om de hænger sammen med emissioner til miljøet, ikke i sig selv betragtes som "oplysninger om emissioner til miljøet" som omhandlet i Århusforordningen.

Sådanne oplysninger om kulstofeffektivitet anses ikke for at være oplysninger om emissioner til miljøet, da de ikke giver offentligheden mulighed for at få kendskab til den samlede mængde, der rent faktisk (eller tilstrækkeligt forudsigeligt) frigives til miljøet af et bestemt anlæg, eller den kemiske sammensætning eller den geografiske placering af disse emissioner[156].

[149] *Ibid*, præmis 50.
[150] *Ibid*., præmis 47.
[151] Se dom i sagen *Daimler* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 104-105.
[152] *Ibid*., præmis 99-103.
[153] Se artikel 6, stk. 1, i Århusforordningen.
[154] *Ibid.*
[155] Se dom i sagen *Deutsche Umwelthilfe eV* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 113.
[156] Se dom i sagen *Rogesa* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 102-106, der i øjeblikket er under appel.

Tilsvarende gælder oplysninger om godkendelse af et aktivstof i visse produkter, der er vurderet på EU-plan, ikke nødvendigvis for emissioner, som kan forventes at blive udledt til miljøet. Anvendelse, betingelser for anvendelse og sammensætning af produkter, der er godkendt af en medlemsstat på dens område, kan være meget forskellig. Sådanne oplysninger betragtes derfor ikke som "oplysninger om emissioner til miljøet" som omhandlet i Århusforordningen[157].

Tilsvarende udgør dokumenter, der afspejler udtalelser, vurderinger og forslag fra bilfabrikanter i forbindelse med tilgængeligheden af et bestemt stof, heller ikke som sådan oplysninger om emissioner på miljøområdet som omhandlet i Århusforordningen[158]. Dette er især tilfældet, hvis sådanne dokumenter ikke indeholder en detaljeret beskrivelse af omfanget og varigheden af anvendelsen af stoffet, eller hvordan sidstnævnte vil bidrage til en øget risiko for udledning til miljøet[159].

Som konklusion har Europa-Kommissionen nøje fulgt udviklingen i de europæiske domstoles retspraksis og noteret sig alle ovennævnte præciseringer fra 2018. Institutionen har navnlig forpligtet sig til at tilpasse sin administrative praksis for at rette sig efter sidstnævnte, når det er nødvendigt. Med henblik herpå har Generalsekretariatet som i de foregående år i samarbejde med Juridisk Tjeneste regelmæssigt afholdt seminarer for at opdatere Europa-Kommissionens personale om den seneste væsentlige udvikling i retspraksis om aktindsigt.

6.3. Nye verserende retssager[160]

I 2018 blev der anlagt 11 nye sager ved Retten med deltagelse af Europa-Kommissionen i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001[161]. Parallelt hermed blev der indbragt fem sager for Domstolen mod domme afsagt af Retten, hvor Europa-Kommissionen var part i sagen[162].

[157] Se dom i sagen *Stichting Greenpeace Nederland og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 90.

[158] Se dom i sagen *Deutsche Umwelthilfe eV* mod *Europa-Kommissionen*, *op.cit.*, præmis 111.

[159] *Ibid.*

[160] Pr. 31. december 2018.

[161] Det drejer sig om følgende sager: *Umweltinstitut München* mod *Europa-Kommissionen*, T-712/18, *Bronckers* mod *Europa-Kommissionen*, T-746/18, *Bonnafous* mod *Europa-Kommissionen*, T-646/18, *TUIFly* mod *Europa-Kommissionen*, T-619/18, *Compañia de Tranvías de la Coruña* mod *Europa-Kommissionen*, T-485/18, *RATP* mod *Europa-Kommissionen*, T-422/18, *RATP* mod *Europa-Kommissionen*, T-250/18, *Bruel* mod *Europa-Kommissionen*, T-202/18, *Batchelor* mod *Europa-Kommissionen*, T-85/18, *Planet* mod *Europa-Kommissionen*, T-29/18, og *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* mod *Europa-Kommissionen*, T-25/18.

[162] Det drejer sig om følgende sager: *Pint* mod *Europa-Kommissionen og Ungarn*, C-770/18 P (Appel: sag for Retten T-634/17), *ClientEarth* mod *Europa-Kommissionen*, C-612/18 P (Appel: sag for Retten T-644/16), *Verein Deutsche Sprache eV* mod *Europa-Kommissionen*, C-440/18 P (Appel: sag for Retten T-468/16), *Rogesa* mod *Europa-Kommissionen*, C-568/18 P (Appel: sag for Retten T-643/13) og *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* mod *Europa-Kommissionen*, C-560/18 P (Appel: sag ved Retten T-514/15).

KONKLUSIONER

I 2018 spillede retten til aktindsigt efter anmodning, som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, Den Europæiske Unions traktater og forordning (EF) nr. 1049/2001 fortsat en central rolle i Europa-Kommissionens gennemførelse af sin forpligtelse til gennemsigtighed.

De lave antal annullationssøgsmål og domme i forbindelse med annullation af dens afgørelser på dette område synes at illustrere, 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.

Europa-Kommissionen er fortsat den institution i EU, der behandler langt det største antal begæringer om aktindsigt i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001. I 2018 nåede den sit højeste antal begæringer nogensinde, siden forordningen trådte i kraft i 2001, idet den modtog hele 6 912 oprindelige begæringer. De fleste af disse begæringer vedrørte hver især flere dokumenter, om ikke hele sagskomplekser.

På den ene side har denne stigning i antallet af begæringer og deres kompleksitet i stigende grad stillet institutionen over for den vanskelige udfordring at forene princippet om gennemsigtighed med afbalanceret og effektiv politikudformning.

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

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

I 2018 blev dette bl.a. illustreret ved ikrafttrædelsen af den nye adfærdskodeks for medlemmerne af Europa-Kommissionen og forordningen om beskyttelse af personoplysninger, men også af den hidtil usete grad af åbenhed i forbindelse med de følsomme Brexit-forhandlinger.

Sidst, men ikke mindst, stod Europa-Kommissionen i 2018 i stadigt højere grad over for en ny udbredt udfordring for åbenheden, nemlig desinformation på internettet. Desinformation er åbenhedens modsætning. Institutionen har derfor aktivt inddraget alle interessenter for at definere en klar, omfattende og bredt baseret handlingsplan[163] for at bekæmpe spredningen og virkningerne af desinformation i Europa for at sikre beskyttelsen af europæiske værdier og demokratiske systemer.

[163] Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Handlingsplan for bekæmpelse af desinformation, JOIN (2018) 36 af 5. december 2018, findes på https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.