EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.7.2019
COM(2019) 356 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar under 2018

Innehållsförteckning

INLEDNING 2

I. Agendan för bredare öppenhet 2

II. Tillgång till handlingar 7

1. Register och webbplatser 8

2. Samarbete med övriga institutioner som omfattas av förordning (EG) nr 1049/2001 9

3. Analys av ansökningarna om tillgång till handlingar 9

3.1. Antal ansökningar (se bilagan – tabellerna 3 och 4). 9

3.2. Andelen ansökningar per generaldirektorat/avdelning vid kommissionen (se bilagan – tabell 5) 10

3.3. De sökandes samhälls- och yrkeskategori (bilagan – tabell 6) 12

3.4. De sökandes geografiska ursprung (bilagan – tabell 7) 14

4. Tillämpning av undantagen från rätten att få tillgång till handlingar 15

4.1. Typ av tillgång som medges (bilagan – tabellerna 8 och 9) 15

4.2. Åberopade undantag från rätten att få tillgång till handlingar (bilagan – tabell 10) 16

4.2.1. Ursprungligt skede 16

4.2.2. Bekräftande skede 18

5. Klagomål till Europeiska ombudsmannen 19

6. Rättslig prövning 19

6.1. EU-domstolen 19

6.2. Tribunalen 20

6.2.1. Förtydligande av vissa processuella regler 21

6.2.2. Förtydligande av vissa materiella regler 24

6.2.3. Förtydliganden om förordningens samspel med andra instrument 30

6.3. Nya, ännu inte avgjorda domstolsmål 32

SLUTSATSER 33

INLEDNING

Under 2018 vidtog Europeiska kommissionen viktiga åtgärder för att i handling visa sitt starka engagemang för ökad insyn och ansvarsskyldighet i syfte att stärka EU-medborgarnas förtroende för arbetet vid EU:s institutioner.

En viktig hörnsten i detta arbete är att kommissionen ser till att medborgarna kan utöva sin rätt till tillgång till EU-institutionernas handlingar i praktiken[1].

Denna rättighet fastställs i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar[2].

I artikel 17.1 i den förordningen anges att varje institution årligen ska offentliggöra en rapport om genomförandet av förordningen för föregående år.

Denna årsrapport för 2018 sammanfattar till att börja med kommissionens initiativ för bredare öppenhet (se avsnitt I). För det andra fastställer rapporten viktiga tendenser och inslag i de ansökningar om tillgång till handlingar som lämnats in inom ramen för förordning (EG) nr 1049/2001 samt de besked som lämnats av institutionen. I rapporten granskas dessutom avgöranden från EU:s domstolar och Europeiska ombudsmannens konstateranden om kommissionens genomförande av förordningen (se avsnitt II).

I. Agendan för bredare öppenhet

Kommissionen står fast vid sin strävan efter att föra medborgarna närmare sitt beslutsförfarande och utforskar därför ständigt nya metoder och åtgärder som kan öka öppenheten.

Under 2018 vidtog kommissionen riktade åtgärder för att stärka insynen i all sin kärnverksamhet, från lagstiftningsarbete och genomförande av politik till kontakter med intressenter och lobbyister. Ett antal exempel som illustrerar detta omfattande arbete följer nedan.

Bättre lagstiftning

Kommissionen har under 2018 aktivt bidragit till utvecklingen av det *interinstitutionella registret över delegerade akter* som infördes den 12 december 2017, vilket är i linje med målet att göra EU-institutionernas arbete öppnare och det långvariga arbetet för att föra EU:s beslutsförfarande närmare medborgarna[3].

Institutionen har även ställt sig bakom de pågående ansträngningarna för att göra lagstiftningsförfarandet öppnare och mer tillgängligt, bland annat genom förbättringar av EUR-Lex och i enlighet med det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning (såsom

[1] Rätten att få tillgång till handlingar gäller EU-medborgare och personer som är bosatta eller har sitt företagssäte i en medlemsstat. Medborgare och juridiska personer från tredjeländer som inte är bosatta eller har sitt företagssäte i en medlemsstat har också denna rättighet.

[2] EGT L 145, 31.5.2001, s. 43 (nedan kallad *förordning (EG) nr 1049/2001*).

[3] Till följd av avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 15 mars 2016.

den gemensamma databasen för lagstiftning). Kommissionens nya portal ”Kom med synpunkter” tillhandahåller en samlad webbaserad ingång där medborgare och berörda parter kan få mer information om institutionens beslutsförfarande och lämna kommentarer, synpunkter och annan information.

Slutligen utförde kommissionen en *genomgång* av sin politik för bättre lagstiftning under 2018. Slutsatserna från denna genomgång presenterades i ett meddelande i april 2019, där man fastställde områden där ytterligare förbättring krävs[4].

Den nya dataskyddsförordningen för EU:s institutioner och organ

Öppenhet upphöjdes under 2018 till en vägledande princip enligt de nya dataskyddsbestämmelserna för EU:s institutioner och organ.

Antagandet av förordning (EU) 2018/1725[5] är ännu ett viktigt steg framåt mot utvecklingen av en heltäckande EU-ram som säkerställer öppenhet.

I förordning (EU) 2018/1725, som trädde i kraft den 11 december 2018, finns ett helt avsnitt om öppenhet. Inom denna ram kräver öppenheten att EU:s institutioner och organ ska behandla personuppgifter på ett öppet sätt, genom att tillhandahålla information och kommunicera kring behandlingen av personuppgifter till de enskilda personer som berörs i en koncis, klar och tydlig, begriplig och lättillgänglig form.

Den nya förordningen stärker enskilda personers rättigheter avsevärt i deras egenskap av registrerade personer. I enlighet med förordningens bestämmelser måste EU:s institutioner och organ inte bara säkerställa att öppenhetsprincipen följs, utan är också ansvariga för att visa att de fullgör sina skyldigheter.

Den nya uppförandekoden för Europeiska kommissionens ledamöter

Under 2018 antog kommissionen formellt en ny uppförandekod för sina ledamöter.[6] Den nya uppförandekoden trädde i kraft den 1 februari 2018. Den ersätter den tidigare uppförandekoden för kommissionens ledamöter av den 20 april 2011.

[4] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *Bättre lagstiftning: genomgång och vägen framåt*, COM(2019)178, som finns tillgänglig på: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN

[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39, nedan kallad *förordning (EU) 2018/1725*).

[6] Kommissionens beslut av den 31 januari 2018 om en uppförandekod för Europeiska kommissionens ledamöter, C(2018) 700 final, EUT C 65, 21.2.2018, s. 7, nedan kallad *uppförandekoden för Europeiska kommissionens ledamöter*.

Koden innehåller bestämmelser som syftar till att öka öppenheten kring kommissionsledamöterna inom specifika områden. Koden innehåller *särskilda bestämmelser om kommissionsledamöternas externa möten*. Enligt dessa[7] får kommissionsledamöterna och deras kanslimedarbetare endast träffa de organisationer eller egenföretagare som är registrerade i öppenhetsregistret[8]. De ska dessutom offentliggöra att sådana möten anordnas[9].

Genom den nya koden införs också en ny bestämmelse varigenom kommissionen ska offentliggöra *en översikt över tjänsteresor per ledamot* varannan månad[10]. Det första av dessa offentliggöranden ägde rum i slutet av februari 2018 och varje ledamots tjänsteresor har sedan dessa offentliggjorts proaktivt varannan månad.

I linje med kraven i den nya uppförandekoden offentliggörs nu också samtliga ledamöters *nya deklarationer av intressen* samtidigt i en undertecknad PDF-version på varje ledamots respektive webbsida, och en maskinläslig version på webbplatsen Europa[11].

Slutligen, i en anda av insyn och ansvarsskyldighet, har kommissionen åtagit sig att offentliggöra *årsrapporter* om tillämpningen av den nya uppförandekoden.

Mer allmänt sett säkerställs öppenheten i fråga om nuvarande och tidigare kommissionsledamöters etik genom en *särskild sida på webbplatsen Europa*[12].

Öppenhetsregistret

Öppenhetsregistret har fortsatta att växa i stadig takt, och innehöll i december 2018 fler än 11 900 poster: 5 000 fler än när ordförande Jean-Claude Juncker tillträdde sitt ämbete, och 2 762 nya enheter som har anslutit sig under året[13]. Alla registranter följer en gemensam uppförandekod sedan Juncker-kommissionen tillträdde.

Arbetet med att förbättra den övergripande kvaliteten på uppgifterna i öppenhetsregistret intensifierades under 2018 och har gett konkreta resultat. En ny funktion lades till, som automatiskt visar en förteckning över möten som registrerade enheter har haft med kommissionsledamöter, deras kanslimedlemmar eller generaldirektörer sedan december 2014. Ett antal interna utbildningsverksamheter och externa kommunikationsverksamheter anordnades, som syftade till att öka medvetenheten om öppenhetsregistret och främja användningen av det.

[7] Artikel 7.1 i uppförandekoden för Europeiska kommissionens ledamöter.
[8] Inrättat enligt det interinstitutionella avtalet i denna fråga mellan Europaparlamentet och rådet av den 16 april 2014.
[9] Artikel 7.2 i uppförandekoden för Europeiska kommissionens ledamöter. (Sådana offentliggöranden ska ske i enlighet med kommissionens beslut av den 25 november 2014 om offentliggörande av information om möten som hålls mellan kommissionsledamöter och organisationer eller egenföretagare.)
[10] Artikel 6.2 i uppförandekoden för Europeiska kommissionens ledamöter.
[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_sv
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_sv.pdf

Diskussionerna fortsatte mellan de tre institutionerna om kommissionens förslag om ett interinstitutionellt avtal för att göra öppenhetsregistret obligatoriskt.

Inget avtal ingicks dock om att möten mellan beslutsfattare och intresseorganisationer först måste registreras i öppenhetsregistret – något som kommissionen ansåg mycket viktigt. Institutionen har därför uppmanat Europaparlamentet och rådet att undersöka alternativ som gör det möjligt för dem att tillämpa en regel om ”ingen registrering, inget möte”.

Öppenhet kring EU/brexit

Under 2018 fortsatte kommissionen att visa prov på sitt engagemang för att säkerställa maximal öppenhet kring de exempellösa förhandlingarna om Förenade kungarikets utträde ur EU[14].

Den aldrig tidigare skådade öppenhetsnivå som kommissionen uppnådde berömdes av Europeiska ombudsmannen när hon avslutade sitt två år långa strategiska initiativ om förhandlingarna om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen. Europeiska ombudsmannen konstaterade att, bortsett från god förvaltningssed, ökade den höga nivån av öppenhet legitimiteten för EU:s förhandlare och bidrog till att bevara EU:s sammanhållning[15].

Sammantaget, mellan 2017 och 2018, offentliggjorde kommissionen proaktivt *fler än 100 förhandlingsdokument* på sin webbplats för att säkerställa offentlig granskning och medtagande av de berörda parternas synpunkter. Dessa dokument följde hur förhandlingarna utvecklades och gjorde det möjligt för allmänheten att se hur dokumentversionerna växte fram.

Vad gäller dessa aldrig tidigare skådade ansträngningar framhöll kommissionens huvudförhandlare Michel Barnier att medborgare, företag, regioner och alla de som påverkas av Förenade kungarikets beslut att lämna EU hade rätt till sådan öppenhet. Han menade att detta var avgörande för att kunna uppnå tydliga, kraftfulla och enhetliga ståndpunkter med de 27 medlemsstaterna och parlamentet.

Mer öppenhet: pilotprojekt och initiativ

Under 2018 utforskade kommissionen fler innovativa pilotprojekt som syftar till att öka öppenheten. I april 2018 inledde till exempel kommissionens *generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet* ett pilotprojekt som syftar till att öka insynen i dess arbete. Inom ramen för projektet offentliggörs elektroniska handlingar om bekämpningsmedel och biocider som (helt eller delvis) lämnas ut till följd av ansökningar enligt förordning (EG) nr 1049/2001 online. Sådana handlingar skickas därför inte längre ut i fysisk form till de enskilda sökande som lämnar in en ansökan, vilka i stället erhåller en länk till en webbsida.

[14] I enlighet med Europeiska rådets riktlinjer.

[15] Avslutande kommentar om det strategiska initiativet med kommissionen om förhandlingarna om Förenade kungarikets utträde ur EU, https://www.ombudsman.europa.eu/sv/correspondence/en/109825.

Denna webbsida har skapats särskilt för att offentliggöra handlingar som lämnas ut enligt förordning (EG) nr 1049/2001 och är tillgänglig för vem som helst[16], och de utlämnade handlingarna görs därigenom tillgängliga samtidigt för allmänheten och den sökande.

Pilotprojektet förväntas fortsätta även under den första hälften av 2019.

Under 2018 förblev öppenhet och kontakter med allmänheten viktigt för *handelspolitiken*, för att säkerställa demokrati, allmänhetens förtroende och ansvarsskyldighet. Inom ramen för kommissionens engagemang för insyn i EU:s nya handelsstrategi *Handel för alla* fortsatte kommissionen under 2018 att på en särskild webbplats offentliggöra förhandlingstexter och den senaste omgången rapporter som rör EU:s befintliga handelsavtal och pågående handelsförhandlingar med länder utanför EU[17].

Ett annat viktigt led i det uppsökande arbete som riktas mot allmänheten är det så kallade förfarandet för bedömning av konsekvenserna för hållbar utveckling. Detta handelsspecifika verktyg utvecklades för att fungera som ett stöd vid handelsförhandlingar. Det sköts av oberoende externa konsulter som analyserar den inverkan på ekonomin, samhället, de mänskliga rättigheterna och miljön som potentiella handelsavtal kan ha. Bedömningen av konsekvenserna för hållbar utveckling är i hög grad frivillig.

Under 2018 fortsatte kommissionen även att organisera initiativ och åtgärder i samband med programmet *Ett Europa för medborgarna*. Detta program för perioden 2014–2020 är ett viktigt instrument som uppmuntrar EU-medborgarna att hålla sig mer uppdaterade, delta i debatten och spela en viktigare roll i EU:s utveckling.

Den 12 december 2018 godkände Europaparlamentet och rådet kommissionens förslag om att se över det europeiska medborgarinitiativet. Europeiska medborgarinitiativet är en av Juncker-kommissionens politiska prioriteringar och ett unikt och innovativt sätt för medborgarna att forma EU på – genom att uppmana kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag när initiativet fått en miljon underskrifter. Det reformerade medborgarinitiativet kommer att vara mer användarvänligt för att främja ökat demokratiskt deltagande på EU-nivå.

Sammanfattningsvis fortsatte kommissionen under 2018 att offentliggöra olika slags information och handlingar på ett proaktivt och användarvänligt sätt. Samtidigt strävade institutionen efter att utforska nya verktyg som utformats för att öka insynen i dess övergripande verksamhet och att involvera medborgarna i den demokratiska processen. Ovannämnda exempel utgör bara några få fall som visar institutionens ansträngningar för att öka öppenheten i ordets bredare bemärkelse.

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

II. Tillgång till handlingar

Den rätt att få tillgång till handlingar som fastställs i artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordning (EG) nr 1049/2001 fortsatte under 2018 att vara en av hörnstenarna i kommissionens agenda för bredare öppenhet.

Allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar har att göra med dessa institutionernas demokratiska natur[18]. I förordning (EG) nr 1049/2001 speglas den avsikt som uttrycks i artikel 1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen, varigenom en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken inleds, och där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt[19]. Målet upprepas i artikel 10 i EU-fördraget.

Inom denna ram gav kommissionen under 2018 tillgång till ett stort antal handlingar som den har i sin ägo, till följd av särskilda begäranden som lämnats in enligt förordningen. Denna tillgång kompletterande institutionens proaktiva offentliggörande av en stor mängd information och dokumentation i dess olika register och på olika webbsidor.

I denna rapport ges en översikt över hur kommissionen genomförde förordningen under 2018. Den grundas på statistiska uppgifter som sammanfattas i bilagan[20].

Statistiken avspeglar antalet ansökningar som togs emot under 2018 och svaren på dessa. Den tillhandahåller mer exakta uppgifter gällande den statistik som inhämtats för föregående år, på grund av efterföljande rättningar av kodningen[21].

Liksom under tidigare år visar inte statistiken antalet begärda eller (delvis) utlämnade handlingar, vilka var betydligt fler. En ansökan kan visserligen gälla tillgång till en enda handling, men det är vanligare att ansökningen gäller tillgång till en mängd handlingar eller till och med en hel akt i ett visst ärende eller förfarande.

Kortfattat visar statistiken att de begärda handlingarna lämnades ut helt eller delvis i det ursprungliga skedet i mer än 80 % av 6 912 fall, och en mer omfattande eller till och med fullständig tillgång beviljades i nära 41 % av 288 fall som granskades i det bekräftande skedet. Uppgifterna styrker inte bara kommissionens öppenhet utan även hur pass viktig rätten till tillgång till handlingar är som en del av institutionens övergripande öppenhetspolicy.

Resurser

Vid kommissionen behandlas ansökningar om tillgång till handlingar i det ursprungliga skedet av dess olika generaldirektorat och avdelningar. Varje generaldirektorat och avdelning utser minst en jurist, som fungerar som samordnare för tillgången till handlingar.

[18] Se andra skälet i ingressen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[19] Se första skälet i ingressen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[20] Om inget annat anges grundas den statistik som presenteras i rapporten på siffror som hämtats från kommissionens it-applikationer den 31 december 2018, enligt uppdateringar på grund av efterföljande rättningar av kodningen. Uppgifterna i procent i denna beskrivande del av rapporten har avrundats till en decimal.
[21] Därför kan siffrorna i denna rapport och i tidigare rapporter skilja sig åt något.

Beroende på avdelningens storlek och antalet ansökningar som tas emot bistås samordnarna vanligtvis av stödpersonal, och får i uppdrag att samordna utkasten till besked vid enheterna med ansvar för de underliggande politikområdena.

Bekräftande ansökningar behandlas av generalsekretariatet, i syfte att säkerställa en oberoende administrativ granskning av de besked som lämnas i det ursprungliga skedet.

En särskild arbetsgrupp vid generalsekretariatets enhet för öppenhet, dokumenthantering och tillgång till handlingar arbetar särskilt med att säkerställa samordningen och ett enhetligt genomförande av de utförliga bestämmelserna för tillämpning av förordning (EG) nr 1049/2001. Den består av flera handläggare och av administrativ stödpersonal. Utöver ansvaret för att se över svaren i det ursprungliga skedet tillhandahåller enheten övergripande vägledning, utbildning och rådgivning till alla kommissionens generaldirektorat och avdelningar avseende genomförandet av förordningen. Den förvaltar också det it-system som används vid hela kommissionen för handläggning av ursprungliga och bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar. Detta system håller för närvarande på att moderniseras.

Det stadigt ökande antalet nya ansökningar om tillgång till handlingar sedan ikraftträdandet av förordning (EG) nr 1049/2001 och efterfrågan på ökad insyn på området tillgång till handlingar belyser behovet av att avsätta tillräckligt med personal och it-resurser till kommissionen för att säkerställa en effektiv handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar och uppnå bästa resultat för medborgarna.

1. REGISTER OCH WEBBPLATSER

Under 2018 lades 19 582 nya handlingar till i kommissionens register över handlingar[22] (se bilagan – tabell 1), som omfattades av kategorierna C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD[23].

Under 2018 uppgick antalet besökare på sidan om tillgång till handlingar på webbplatsen *Europa*[24] till 6 458 och antalet sidvisningar till 8 652 (se bilagan – tabell 2)[25].

Båda plattformarna förblir användbara sökverktyg som gör det möjligt för medborgarna att delta aktivt och i större utsträckning i kommissionens beslutsförfarande, och främjar policyn om tillgång till handlingar.

[22] Ungefär lika många som under 2016 (18 523).

[23] Nämligen, C: kommissionens egna rättsakter; COM: kommissionens lagstiftningsförslag och andra dokument som meddelas andra institutioner, med respektive förberedande akter; JOIN: rättsakter som antas gemensamt av kommissionen och den höga representanten; OJ: dagordningar för kommissionens sammanträden; PV: protokoll från kommissionens sammanträden; SEC: kommissionsdokument som inte kan klassificeras i någon av de andra serierna; SWD: arbetsdokument från kommissionens avdelningar.

[24] Tillgång till handlingar: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Dessa uppgifter följer av användningen av en ny algoritm under 2018, som ger mer korrekt statistik. De kan därför inte jämföras med statistiken för föregående år.

2. SAMARBETE MED ÖVRIGA INSTITUTIONER SOM OMFATTAS AV FÖRORDNING (EG) NR 1049/2001

Enligt artikel 15.1 i förordning (EG) nr 1049/2001 ska institutionerna utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta utövandet av den rätt till tillgång till handlingar som garanteras genom förordningen. I artikel 15.2 fastställs det att institutionerna ska inrätta en interinstitutionell kommitté som ska undersöka de bästa rutinerna, ta upp eventuella meningsskiljaktigheter och diskutera den framtida utvecklingen i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar.

I enlighet med dessa två bestämmelser fortsatte Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen under 2018 att anordna regelbundna tekniska möten på administrativ nivå. Vid dessa möten delar institutionerna med sig av erfarenheter, utvecklar bästa rutiner och säkerställer en konsekvent tillämpning av förordning (EG) nr 1049/2001 mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis.

3. ANALYS AV ANSÖKNINGARNA OM TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

3.1. Antal ansökningar (se bilagan – tabellerna 3 och 4).

Såsom framgår i diagrammet nedan uppgick antalet **ursprungliga ansökningar** under 2018 till **6 912.** Denna siffra visar på en kraftig ökning på omkring 9,5 % jämfört med 2017, och på nära 10 % jämfört med 2014[26]. Kommissionen lämnade 7 257 besked i det ursprungliga skedet jämfört med 6 716 under 2017, dvs. en ökning på nära 7,5 %.

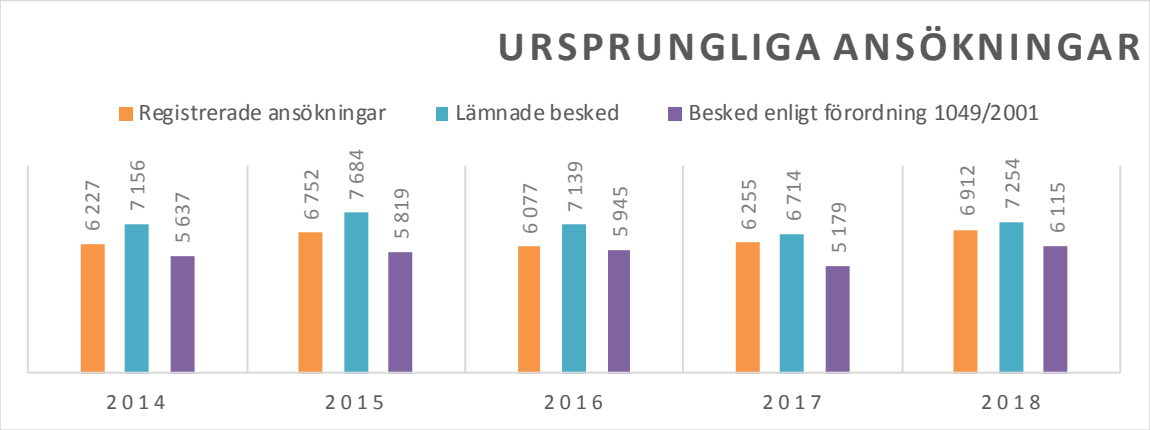
Bland dessa besked i det ursprungliga skedet lämnades 6 117 på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 (jämfört med 5 181 under 2017). Denna siffra visar på en ökning på cirka 15,3 % på ett år.

Det är anmärkningsvärt att en ansökan kan avse flera handlingar och alltså ge upphov till flera olika besked. I vissa fall kan flera ansökningar grupperas tillsammans, och därför endast föranleda ett enda besked. Antalet ”lämnade besked”, enligt vad som framgår av databasen, omfattar alla slags uppföljningar från kommissionens sida, som varierar mellan

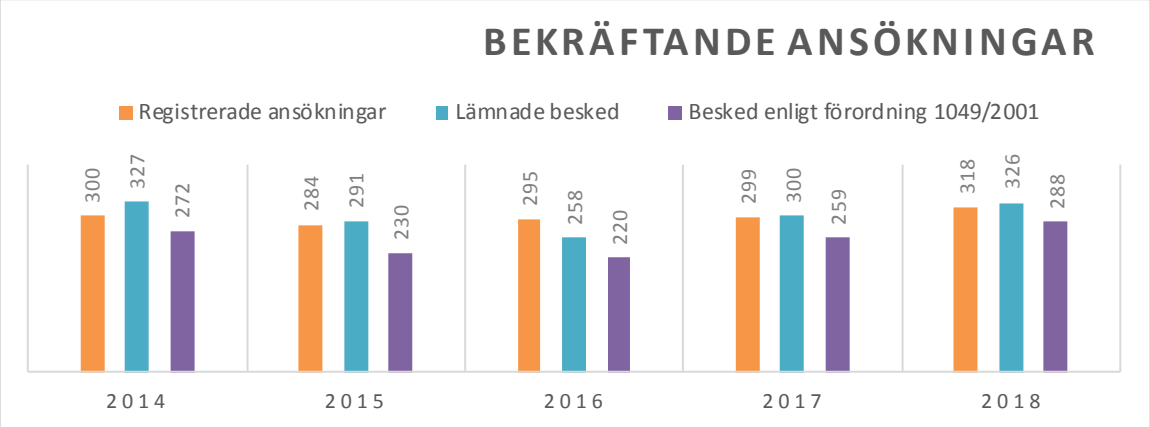
- besked enligt förordning (EG) nr 1049/2001 (även där inga handlingar finns), och
- besked som lämnas enligt andra rättsliga ramar (på grund av ansökans innehåll eller den sökandes status[27] etc.), eller
- att ärendet avslutats på grund av att de sökande inte har lämnat de förtydliganden som efterfrågats eller uppfyllt de förfarandemässiga kraven.

[26] Under 2017 var antalet ursprungliga ansökningar 6 255, medan de under 2014 uppgick till 6 227 (uppgifter tagna från tidigare årsrapporter).

[27] Exempelvis besked som lämnas enligt principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna eller andra institutioner, eller besked på grundval av kodexen för god förvaltningssed etc.



När det gäller **bekräftande ansökningar** med begäran om prövning från kommissionens sida av ursprungliga besked som helt eller delvis gav avslag på ansökningar uppgick dessa till **318**, vilket avspeglar en ökning på nära 4,4 % jämfört med 2017. Uppgifterna bekräftar den stadiga uppåtgående trend som observerats sedan 2016. Antalet bekräftande besked på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 ökade betydligt (med omkring 10 %), från 259 under 2017 till 288 under 2018[28]. Ökningen av antalet sådana besked sedan 2014 motsvarar dock cirka 5,6 %, vilket framgår av diagrammet nedan.



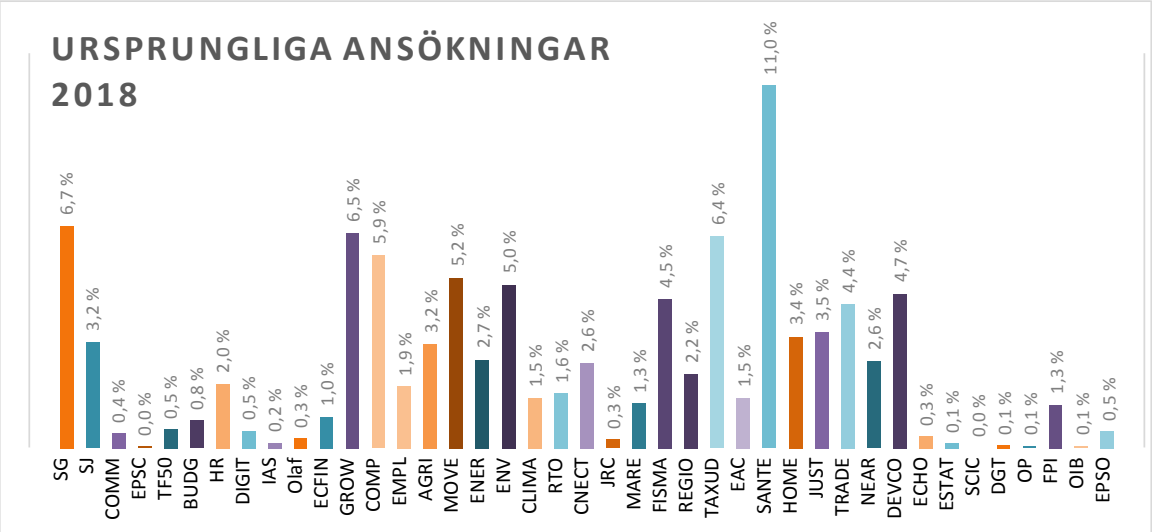
3.2. Andelen ansökningar per generaldirektorat/avdelning vid kommissionen (se bilagan – tabell 5)

Under 2018 tog generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet[29] emot majoriteten av alla **ursprungliga ansökningar** (11 %), följt av generalsekretariatet (6,7 %)[30] och generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag[31] (6,5 %).

[28] *Ibid.*
[29] Kallas för ”SANTE” i de två diagrammen nedan.
[30] Kallas för ”SG” i de två diagrammen nedan.
[31] Kallas för ”GROW” i de två diagrammen nedan.

Generaldirektoratet för skatter och tullar[32] (6,4 %), generaldirektoratet för konkurrens (5,9 %)[33] och generaldirektoratet för transport och rörlighet[34] (5,2 %) var de enda andra avdelningarna som var och en tog emot mer än 5 % av alla ursprungliga ansökningar.

Var och en av de övriga avdelningarna vid kommissionen står för 5 % eller mindre av alla ursprungliga ansökningar.

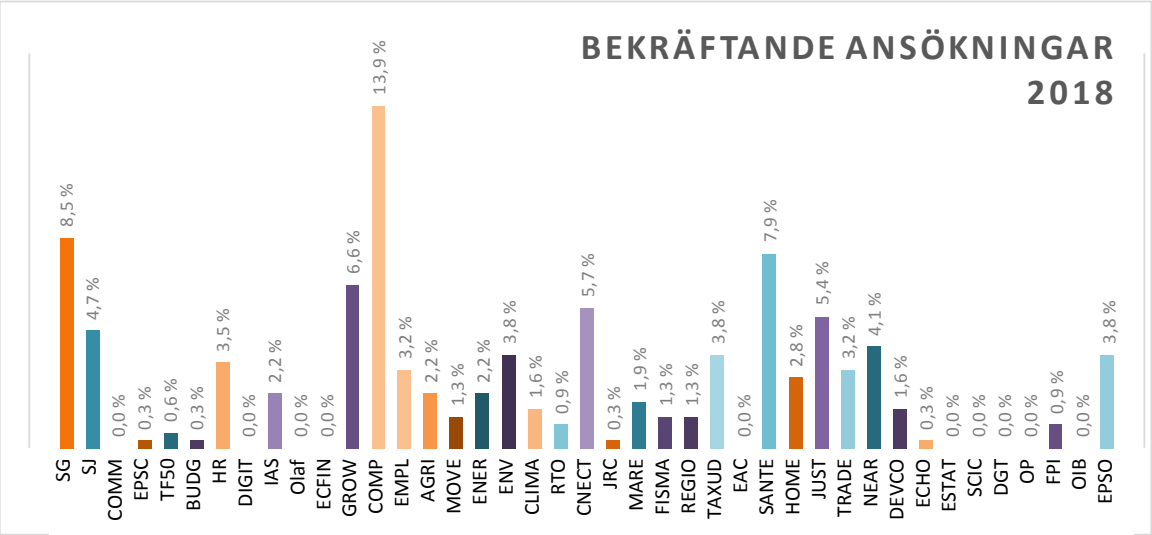


Vad gäller de **bekräftande ansökningar** som togs emot av generalsekretariatet kom den högsta andelen besked i det ursprungliga skedet från generaldirektoratet för konkurrens (13,8 % jämfört med 19,7 % under 2017), följt av generalsekretariatet (nära 8,5 %) och generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet (nära 7,9 %).

Beskeden i det ursprungliga skedet från tre andra avdelningar vid kommissionen stod var och en för mer än 5 % av alla bekräftande ansökningar (generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik[35] och generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor[36]).

De ursprungliga besked som lämnades av de övriga kommissionsavdelningarna stod var och en för mindre än 5 % av ansökningarna om en bekräftande prövning.

[32] Kallas för ”TAXUD” i de två diagrammen nedan.
[33] Kallas för ”COMP” i de två diagrammen nedan.
[34] Kallas för ”MOVE” i de två diagrammen nedan.
[35] Kallas för ”CNECT” i diagrammet nedan.
[36] Kallas för ”JUST” i diagrammet nedan.



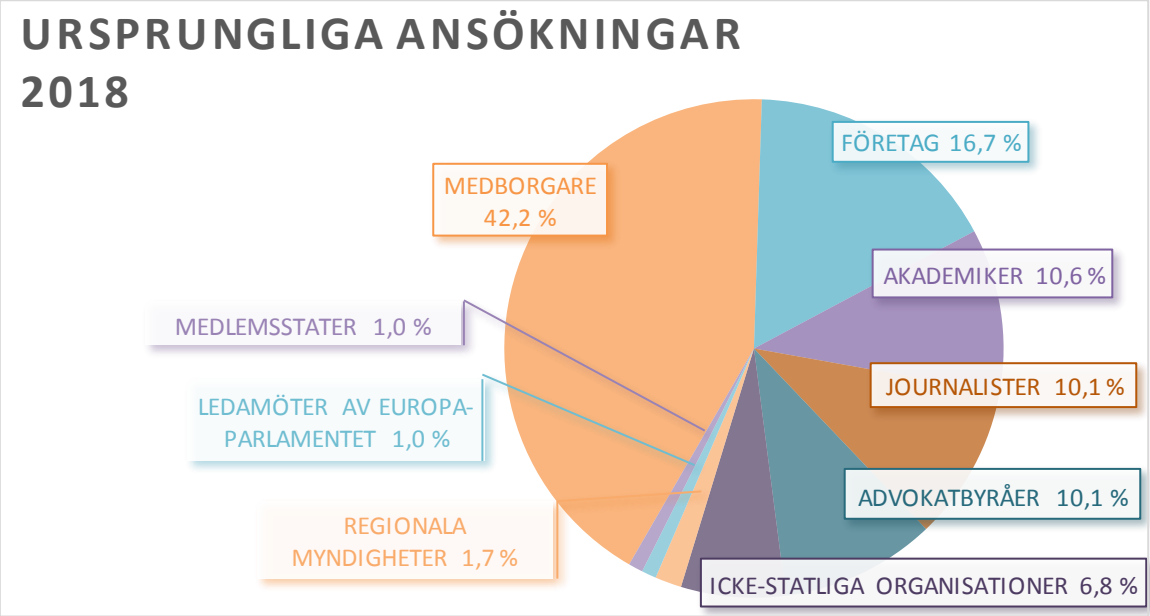
3.3. De sökandes samhälls- och yrkeskategori (bilagan – tabell 6)

De sökande kan på ansökningsformuläret på webbplatsen Europa uppge sin samhälls-/yrkeskategori genom att välja en av följande nio kategorier: medborgare, akademiker, jurist, journalist, icke-statlig organisation, företag, ledamot av Europaparlamentet, regional myndighet eller myndighet i en medlemsstat[37]. För statistiska ändamål omfattar kategorin ”medborgare” sökande som uppgav ”medborgare” som kategori samt sökande som inte uppgav sin samhälls-/yrkeskategori.

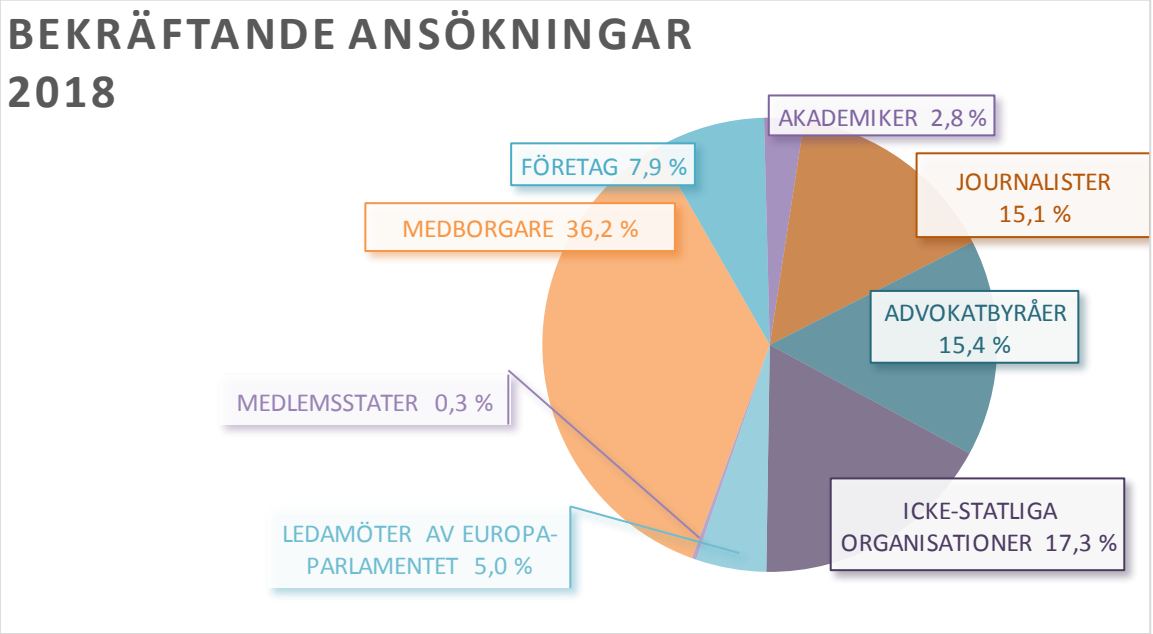
Under 2018 kom de flesta **ursprungliga ansökningarna**, liksom under föregående år, från *medborgare*. Denna kategori av sökande lämnade faktiskt in omkring 42,2 % av alla ansökningar.

De näst mest aktiva sökande var inte längre *akademiker* som under 2017, utan *företag*, som stod för nära 16,7 % av de ursprungliga ansökningarna. Akademikerna hamnade på tredje plats (med omkring 10,6 %), tätt följda av *advokatbyråer* och *journalister* (med omkring 10,1 % vardera).

[37] Den sistnämnda är en ny kategori som infördes 2018 för att spegla det faktum att medlemsstaternas nationella myndigheter har rätt att lämna in ansökningar om tillgång till handlingar inom ramen för förordning (EG) nr 1049/2001.



Majoriteten av de **bekräftande ansökningarna** under 2018 kom från *medborgare*, som stod för nära 36,2 % av dessa ansökningar (jämfört med 24,7 % under 2017). *Icke-statliga organisationer* kom på andra plats genom att lämna in ett stort antal bekräftande ansökningar, som stod för så mycket som 17,3 % under 2018 (jämfört med 13,2 % under 2017). På tredje plats finns *jurister*, som lämnade in mer än 15,4 % av alla bekräftande ansökningar. I kategorin *journalister* skedde också en kraftig ökning av antalet bekräftande ansökningar, som gjorde den till den fjärde mest aktiva kategorin under 2018, med 15,1 % av alla bekräftande ansökningar (jämfört med 7,2 % under 2017). De följdes av *företag* (som stod för nära 7,9 % av dessa ansökningar), *ledamöter av Europaparlamentet* (5 %), *akademiska institutioner och tankesmedjor* (2,8 %) och *medlemsstater* (0,3 %), dvs. kategorier med en mycket lägre andel sådana ansökningar.



3.4. De sökandes geografiska ursprung (bilagan – tabell 7)

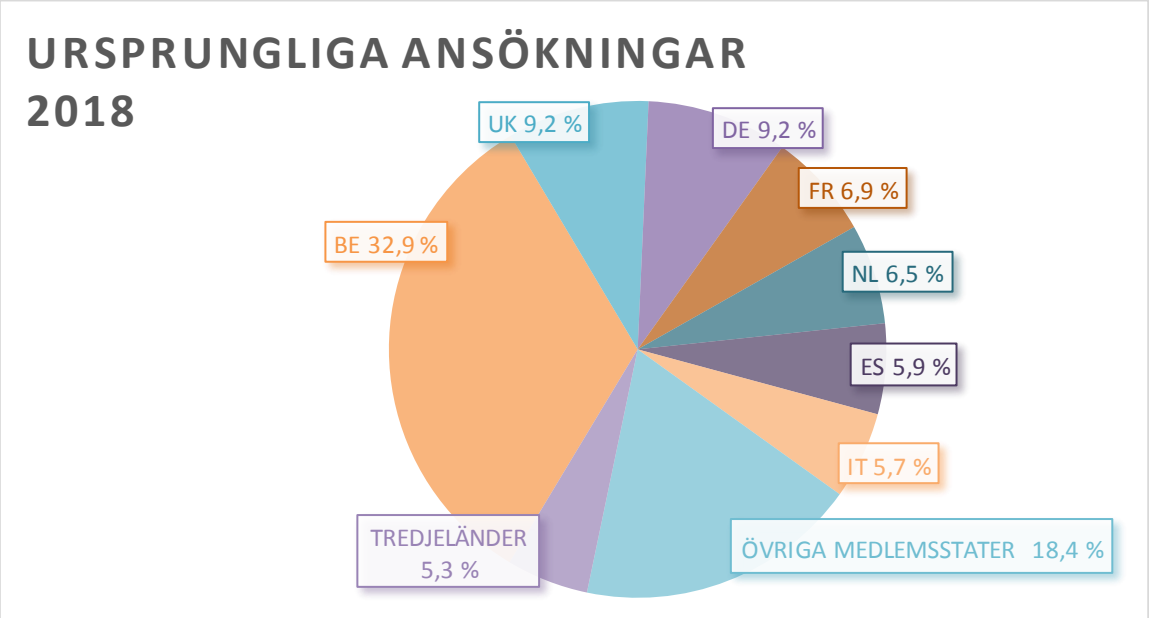
De tre länder som står för de flesta **ursprungliga ansökningarna** är Belgien, Förenade kungariket och Tyskland, precis som under 2017. Under 2018 var deras andel cirka 51,3 %. Mer specifikt kom den största andelen ansökningar fortfarande från sökande som är bosatta eller baserade i Belgien (omkring 32,9 %, jämfört med cirka 25,7 % under 2017).

Förenade kungariket hade den näst högsta andelen, med mer än 9,2 % av de ursprungliga ansökningarna. Andelen var betydligt lägre än 2017, då Förenade kungariket stod för nära 15,2 % av de ursprungliga ansökningarna.

Tyskland kom på tredje plats, med nära 9,2 % av alla ursprungliga ansökningar (jämfört med nära 12 % under 2017).

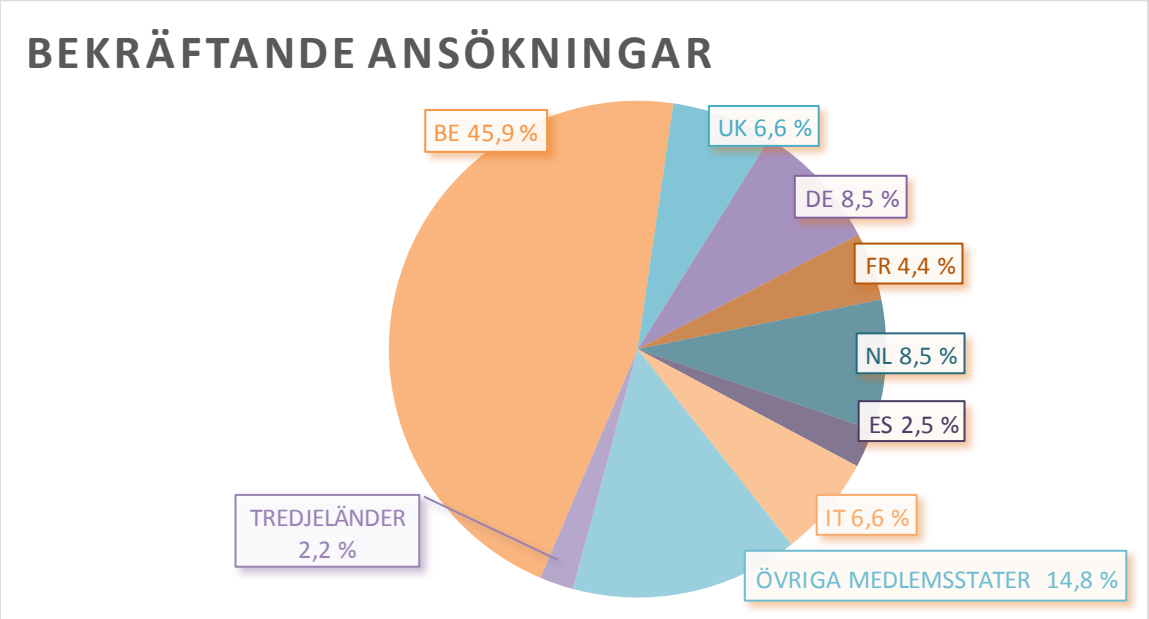
Frankrike kom på fjärde plats (med 6,9 % av de ursprungliga ansökningarna), tätt följt av Nederländerna (6,5 %), Spanien (nära 5,9 %) och Italien (5,7 %).

De återstående 21 medlemsstaterna stod vardera för mindre än 3 % av ansökningarna. Även sökande som är bosatta eller har sitt företagssäte i tredjeländer fortsatte att utöva sin rätt till tillgång till handlingar. Deras andel var i stort sett oförändrad, med 5,3 % av de ursprungliga ansökningarna (jämfört med nära 5 % under 2017).



Liksom under tidigare år kom den absolut största andelen **bekräftande ansökningar** från sökande i Belgien (där andelen 45,9 % motsvarade en nettoökning, jämfört med nära 30,6 % under 2017), följt av Tyskland och Nederländerna (båda runt 8,5 %). De enda övriga medlemsstater som stod för mer än 4 % av ansökningarna var Förenade kungariket, Italien (båda 6,6 %) och Frankrike (4,4 %).

De återstående 21 medlemsstaterna stod vardera för högst 2,5 % av ansökningarna. Sökande som är bosatta eller har sitt säte i ett tredjeland stod för 2,2 % av alla ansökningar (jämfört med 3,6 % under 2017).



4. TILLÄMPNING AV UNDANTAGEN FRÅN RÄTTEN ATT FÅ TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

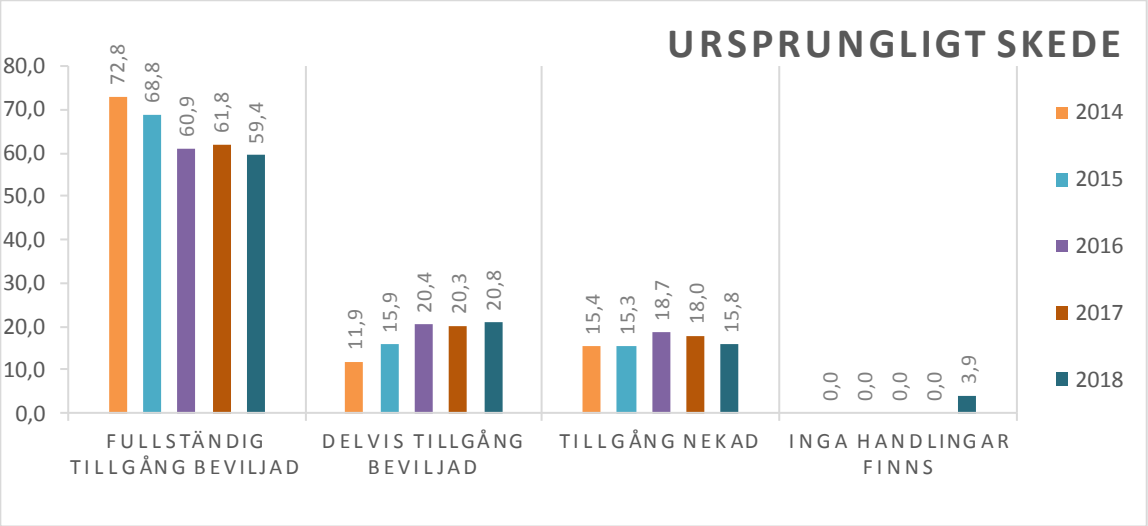
Den rätt att få tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning (EG) nr 1049/2001 är föremål för ett antal särskilda undantag, som anges i artikel 4 i samma förordning. Alla hela eller delvisa avslag måste motiveras med minst ett av dessa undantag.

4.1. Typ av tillgång som medges (bilagan – tabellerna 8 och 9)

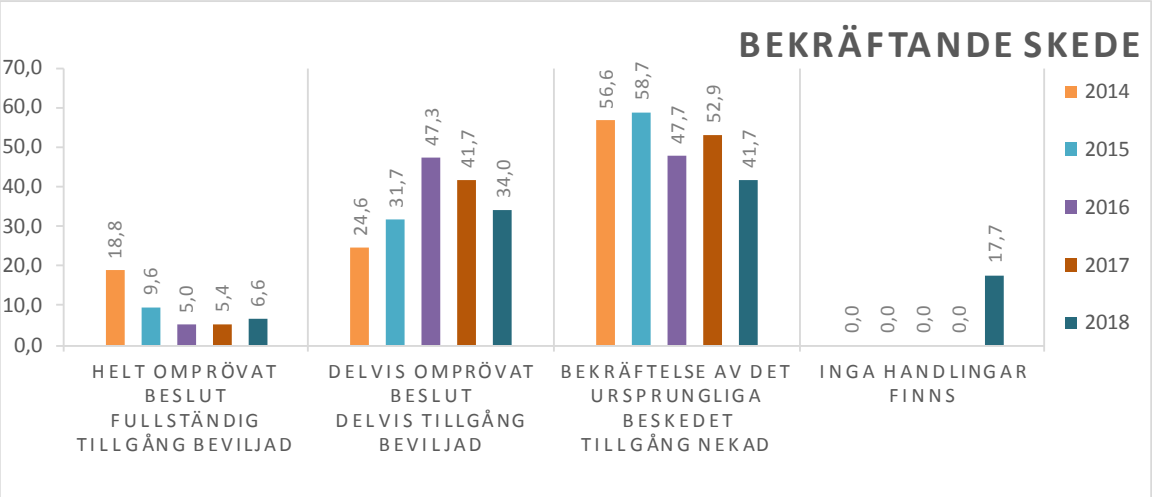
Under 2018 beviljades hel eller delvis tillgång till handlingar i över 80,2 % av fallen i det **ursprungliga skedet** (och visar därmed på en viss minskning sedan 2017, då siffran uppgick till 82 %).

På liknande sätt minskade procentandelen helt positiva besked något, från 61,8 % 2017 till 59,4 % 2018. Procentandelen delvis positiva svar uppvisade dock en svag ökning (från 20,3 % 2017, till mer än 20,8 % 2018).

Parallellt fortsatte den svaga men stadiga ökningen av procentandelen fullständiga avslag, som observerats sedan 2016 (omkring 15,8 % av samtliga ansökningar jämfört med mindre än 18 % respektive 19 % under 2017 och 2016).



2018 bekräftades omkring 41,7 % av de besked i det ursprungliga skedet som ifrågasattes av bekräftande ansökningar i det **bekräftande skedet** (jämfört med 52,9 % 2017). En nästan lika stor andel (40,6 %) av beskeden i det ursprungliga skedet upphävdes helt eller delvis (jämfört med runt 47,1 % 2017).

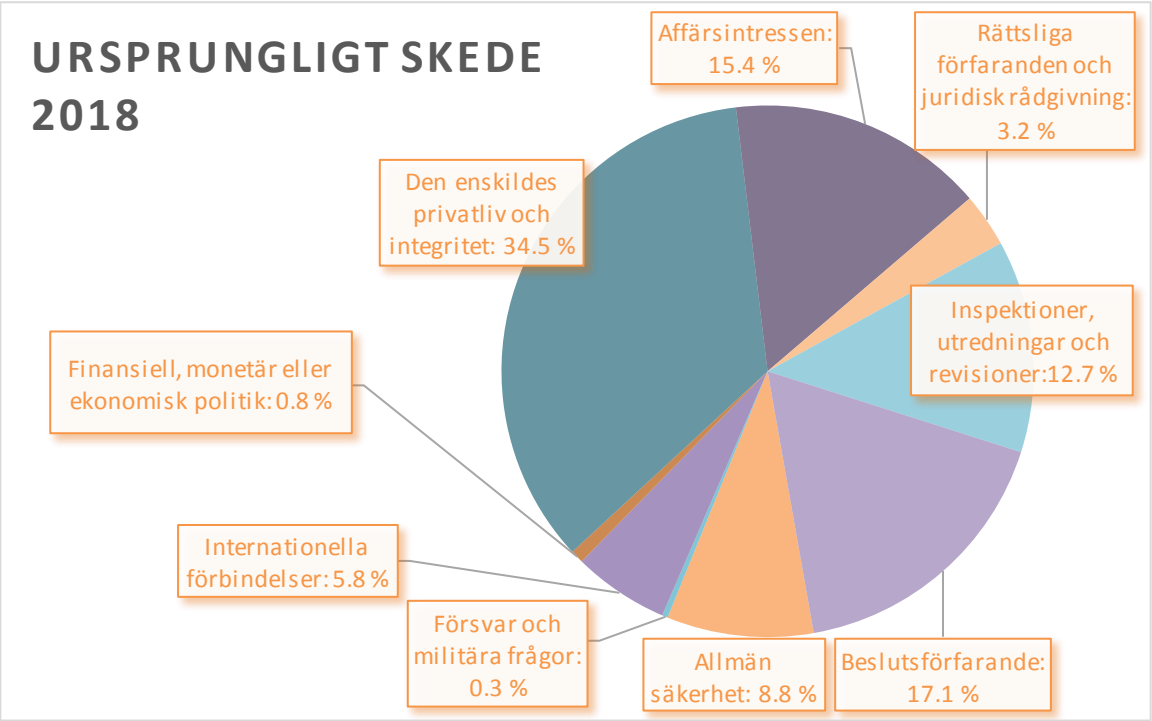


4.2. Åberopade undantag från rätten att få tillgång till handlingar[38] (bilagan – tabell 10)

4.2.1. Ursprungligt skede

Under 2018 fortsatte skyddet för *den enskildes privatliv och integritet*[39] att vara det undantag som kommissionen förlitade sig på mest för att (helt eller delvis) ge avslag på ansökningar i det ursprungliga skedet. Detta åberopades vid 34,5 % av alla avslag, jämfört med nära 31,4 % under 2017. Liksom under tidigare år berodde ett stort antal av dessa avslag på behovet av att redigera namnen på icke-ledande tjänstemän eller företrädare för tredje part som förekom i handlingarna, i enlighet med tillämplig lagstiftning om dataskydd.

[38] På grundval av artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001.
[39] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 1049/2001.



Det andra undantag som oftast åberopades var skyddet för *affärsintressen*[40]. Detta undantag användes vid fler än 15,4 % av (de hela eller delvisa) avslagen[41].

Det undantag som syftar till att skydda det *pågående beslutsförfarandet*[42] kom direkt därefter, på tredje plats, med en andel på mer än 15,1 %[43].

Kommissionen använde också det undantag som rör skydd för *syftet med inspektioner, utredningar och revisioner*[44], dock i färre än 12,7 % av dess (helt eller delvisa) negativa besked (jämfört med nära 17,7 % under 2017). Den svaga men stadiga minskning som framgår av uppgifterna visar att institutionen använder detta undantag i mindre grad.

Den relativa användningen av det undantag som rör skydd för *allmän säkerhet*[45] ökade påtagligt (från 5,4 % 2017 till nära 8,8 % 2018).

Det undantag som rör skydd för *internationella förbindelser*[46] åberopades i nära 5,8 % av de negativa beskeden i det ursprungliga skedet, jämfört med 4 % under 2017 och 3,4 % under 2016 – en liten men stadig ökning av kommissionens användning av detta undantag.

Övriga undantag enligt förordning (EG) nr 1049/2001 åberopades i färre än 4 % av ärendena vardera, för att helt eller delvis ge avslag på ansökningar om tillgång till handlingar i det ursprungliga skedet.

[40] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[41] Jämfört med 16,8 % 2017.
[42] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning (EG) nr 1049/2001.
[43] Jämfört med 16,3 % 2017.
[44] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[45] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.1 första strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[46] Detta undantag föreskrivs i artikel 4.1 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.

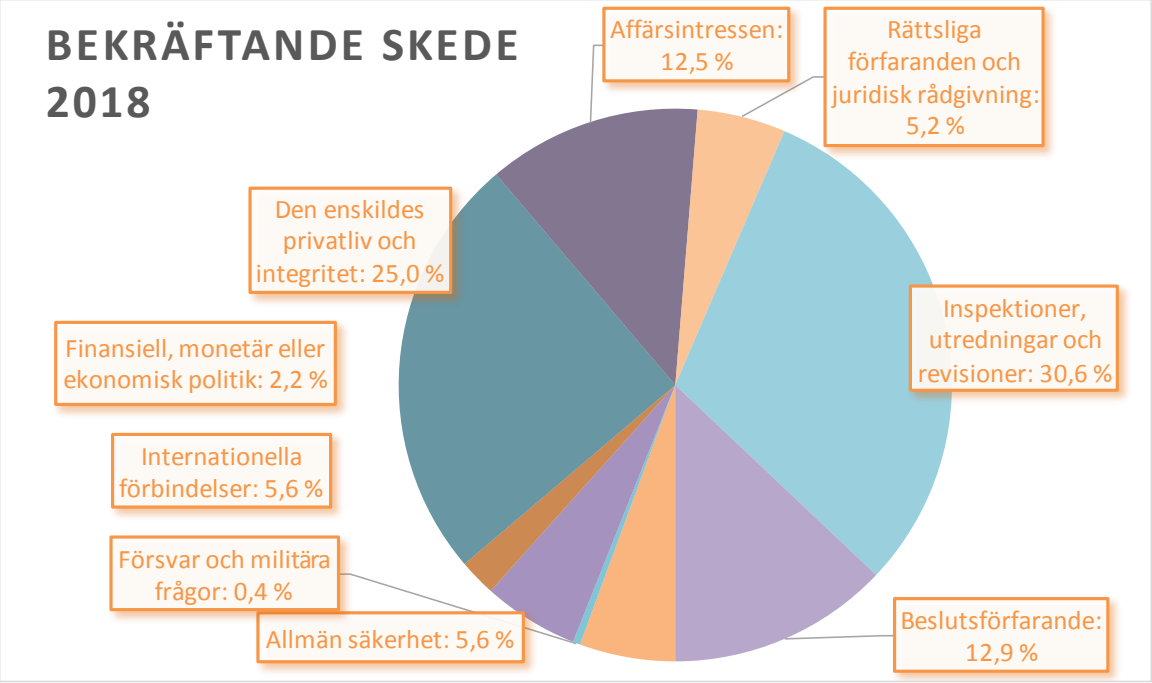
4.2.2. Bekräftande skede

Den huvudsakliga grund som oftast åberopades för att bekräfta ett (helt eller delvist) avslag var, liksom under 2017, skydd för *syftet med inspektioner, utredningar och revisioner* (30,6 % under 2018 jämfört med nära 35 % under 2017).

Undantaget för skydd för *den enskildes privatliv och integritet* kom på andra plats (25 %, jämfört med nära 26,1 % under 2017). Undantaget för att skydda *affärsintressen* åberopades mer sällan (12,5 % 2018 jämfört med 13,2 % 2017) och kom därmed på tredje plats. Detta bekräftade den stadiga minskning av hur pass ofta detta undantag används som observerats sedan 2016 (där det uppgavs i samband med 15,9 % av alla bekräftande avslag).

Undantaget för skydd för institutionens *beslutsförfarande* kom på fjärde plats, där det åberopades i 12,9 % av alla ärenden (inklusive nära 10,8 % för det pågående beslutsförfarandet). Denna siffra visar att undantaget tycks åberopas i mindre utsträckning (och användningen av detta hade redan minskat från omkring 12,2 % under 2017 och 20,2 % under 2016).

De undantag som skyddar det allmänna samhällsintresset vad gäller *internationella förbindelser* och *allmän säkerhet* var det femte mest utnyttjade undantaget vid institutionen (5,6 % vardera).



5. KLAGOMÅL TILL EUROPEISKA OMBUDSMANNEN

Under 2018 avslutade ombudsmannen behandlingen av 29 klagomål rörande kommissionens handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar[47]. Den största majoriteten av dessa klagomål (nämligen 22) kunde arkiveras utan att några administrativa missförhållanden konstaterades[48]. Som jämförelse har Europeiska ombudsmannen under de två sista åren utrett ett fåtal klagomål (nämligen 25 under 2017 och 21 under 2016), men ett liknande antal (sex för båda åren) kunde arkiveras utan vidare eller kritiska anmärkningar[49].

Under 2018 inledde Europeiska ombudsmannen 29 nya utredningar i vilka tillgången till handlingar utgjorde den främsta delen av klagomålet eller en del av det, jämfört med 25 under 2017 och 12 under 2016.

Denna statistik bekräftar den påtagliga ökning som observerats sedan 2017 gällande antalet nya utredningar[50], och avspeglar den ökade vikt som Europeiska ombudsmannen ger detta särskilda verksamhetsområde.

Denna betydelse illustreras även av det faktum att Europeiska ombudsmannen sedan februari 2018 använder ett nytt så kallat påskyndat förfarande för klagomål som rör tillgång till handlingar. I enlighet med detta nya förfarande åtar sig Europeiska ombudsmannen att fatta beslut om huruvida hon kan inleda en utredning inom fem arbetsdagar eller inte, och beslutar om utredningar om tillgång till handlingar inom 40 dagar efter mottagande av klagomålen[51].

6. RÄTTSLIG PRÖVNING

Under 2018 har EU-domstolarna, inom ramen för olika rättsliga förfaranden, vidareutvecklat den redan omfattande uppsättningen rättspraxis som rör tillgång till EU-institutionernas handlingar. Denna nya rättspraxis kommer att ge kommissionens arbete ytterligare vägledning enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

6.1. EU-domstolen

Under 2018 avkunnade EU-domstolen bara en viktig dom om ett överklagande av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001, där kommissionen var part i målet, jämfört med åtta under 2017.

Denna dom avkunnades i samband med målet ClientEarth mot kommissionen[52]. Den är viktig eftersom den klargör omfattningen för begreppet ”lagstiftningshandlingar”, som kräver en bredare öppenhet.

---

[47] Statistiken rör Europeiska ombudsmannens ärenden för kommissionens samtliga avdelningar, med undantag för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

[48] Följande fyra ärenden fick anmärkningar: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 ärenden arkiverades utan anmärkning/vidare åtgärder.

[49] Se kommissionens rapport om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar under 2017, s. 11: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:38c9c9c6-c6ec-11e8-9424-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF, nedan kallad *2017 års rapport om tillgång till handlingar*.

[50] 2017 inleddes 25 nya utredningar, jämfört med 12 under 2016, se 2017 års rapport om tillgång till handlingar, *op.cit.*, s. 11.

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

[52] Dom av den 4 september 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, nedan kallad *ClientEarth-domen*.

Medan EU-domstolen erkände att kommissionen behöver bedömningsutrymme för att kunna besluta om de politiska val som ska göras och de potentiella förslag som ska lämnas in konstaterade den att handlingar som upprättats inom ramen för en konsekvensbedömning kvalificerar sig som lagstiftningshandlingar. Därmed menade domstolen att sådana handlingar inte kan skyddas enligt en allmän presumtion mot allmänt offentliggörande som följer av artikel 4.3 första stycket i förordning (EG) nr 1049/2001, i synnerhet när de innehåller miljöinformation[53].

EU-domstolen betonade vidare att enbart den provisoriska karaktären hos handlingar inte i sig kan motivera tillämpningen av artikel 4.3 första stycket i förordning (EG) nr 1049/2001, utan en individuell och konkret analys[54].

6.2. Tribunalen

Under 2018 avkunnade tribunalen 27 domar som involverade kommissionen vad gäller rätten att få tillgång till handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001. Kommissionen var part i målet i 26 av dem och intervenerade i ett av dem. I den stora majoriteten av dessa mål förblev institutionens ståndpunkt gällande.

Av de 27 mål som nämns ovan ledde bara sex av dem till en (delvis) annullering av institutionens överklagade beslut[55], varav ett kom från parlamentet.

Dessutom, bland de fem mål som involverade en (delvis) ogiltigförklaring av kommissionens beslut, involverade bara fyra av dem (delvisa) avslag från institutionen om att bevilja tillgång till vissa handlingar. Den kvarvarande domen om (delvis) ogiltigförklaring rörde ett positivt beslut från institutionen om att bevilja allmänheten tillgång till vissa handlingar, som tribunalen ansåg skulle skyddas enligt en annan rättslig ram.

19 av dessa mål ledde därtill till att talan mot kommissionens beslut helt eller delvis ogillades.

I tre mål slog tribunalen fast att det inte fanns några skäl att avgöra saken och i ett mål[56] ansågs talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut vara otillåtlig. Slutligen bestod ett annat mål av ett beslut om strykning ur registret.

Mot bakgrund av denna rättspraxis som utvecklats under 2018 klargjorde tribunalen frågor som varierade mellan processuella aspekter och mer omfattande frågor till följd av genomförandet av förordning (EG) nr 1049/2001.

---

[53] *Ibid.*, punkt 101.

[54] *Ibid.*, punkt 111.

[55] Domarna av den 5 december 2018, Falcon Technologies International LLC mot Europeiska kommissionen, T-875/16, EU:T:2018:877; av den 3 maj 2018, Republiken Malta mot Europeiska kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241; av den 27 november 2018, VG, i egenskap av universalarvinge till MS, mot Europeiska kommissionen, de förenade målen T-314/16 och T-435/16, EU:T:2018:841; av den 22 mars 2018, Emilio De Capitani mot Europaparlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167; av den 4 oktober 2018, Daimler AG mot Europeiska kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643; och av den 7 februari 2018, Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Beslut av den 15 maj 2018, Commune de Fessenheim m.fl. mot Europeiska kommissionen, T-726/17, ECLI:EU:T:2018:291.

6.2.1. Förtydligande av vissa processuella regler

Vad gäller processuella regler upprepade tribunalen sitt konstaterande att man i princip inte kan väcka talan mot ett besked i det ursprungliga skedet inom den betydelse som avses i artikel 7.1 i förordningen, förutom under särskilda omständigheter: om det ogiltigförklaras av ett fel såsom underlåtelse att informera den sökande om *möjligheterna till gottgörelse* eller där beskedet utgör institutionens slutgiltiga ståndpunkt[57].

Det är bara det bekräftande beslutet som kan få rättsliga effekter som kan påverka sökandes intressen och därför bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt[58].

Inom ramen för det bekräftande beslutet utgör inte underlåtenhet att informera den sökande som de rättsmedel som kan åberopas mot beslutet en överträdelse av de väsentliga processuella regler som kan leda till en ogiltigförklaring av det, när en sådan underlåtenhet inte har någon inverkan på den sökandes rättsliga ställning. Detta är fallet när den sökande själv kan ta reda på vilka dessa rättsmedel är och kan väcka talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta bekräftande beslutet, trots avsaknaden av information om rättsmedel som förekommer i detta sammanhang[59]. Dessutom kan institutionen när som helst under behandlingen av en ansökan, även för första gången, identifiera nya handlingar som kan anses ha koppling till ansökan[60].

Även om man inte kan kritisera institutionen för att ha beviljat tillgång till handlingar på grundval av en påstått opreciserad ansökan, utan att uppmana den sökande att förtydliga sin begäran, kan den dock inte avslå en begäran som otillräckligt preciserad utan att först uppmana den sökande att förtydliga sin ansökan[61].

Dessutom betonade tribunalen att de *tidsfrister* som fastställs i artiklarna 7 och 8 i förordning (EG) nr 1049/2001 endast är avsedda att säkerställa en skyndsam handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar[62].

Följaktligen upprepade tribunalen att ett överskridande av tidsfristen i artiklarna 7 och 8 i förordning (EG) nr 1049/2001 inte medför att institutionen förlorar sin behörighet att fatta ett beslut och inte är en giltig grund som rättfärdigar att det ogiltigförklaras[63].

En sådan slutsats påverkar inte det faktum att den tidsfrist som fastställts för att väcka en talan om ogiltigförklaring däremot är obligatorisk och gör att förfaranden som inleds efter att tidsfristen löpt ut blir otillåtliga[64].

Tribunalen upprepade också att en förklaring från en institution om *avsaknad av befintliga handlingar* omfattas av en presumtion om lagenlighet[65]. Därtill måste

[57] Se dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia a.s. mot Europeiska kommissionen, T-441/17, EU:T:2018:899, punkterna 18–20.
[58] Se dom av den 9 oktober 2018, Anikó Pint mot Europeiska kommissionen, T-634/17, ECLI:EU:T:2018:662, punkt 17.
[59] Se dom av den 5 februari 2018, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH mot Europeiska kommissionen, T-611/15, EU:T:2018:63, punkterna 47–50.
[60] Se dom i målet Republiken Malta mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 84.
[61] *Ibid.*, punkt 82.
[62] *Ibid.*, punkt 85.
[63] *Ibid.*, punkt 86; dom av den 11 juli 2018, Rogesa mot Europeiska kommissionen, T-643/17, EU:T:2018:423, punkterna 43 och 48.
[64] Se beslut i målet Commune de Fessenheim m. fl. mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 30–31.

lagligheten hos institutionens beslut bedömas i ljuset av fakta och lagstiftning som fanns vid den tidpunkt då beslutet fattades[66] och nya argument gällande dess lagenlighet därför inte kan läggas fram under domstolsförhandlingarna[67].

Vad gäller den *motivering* som institutionen ska lämna bekräftade tribunalen att den kan bestå av en beskrivning av arten av och innehållet i de handlingar vars tillgång inte beviljas, det sammanhang i vilket de upprättats och på vilka grunder ansökan avslås[68].

Syftet med denna motivering är att klart och tydligt visa hur institutionen har resonerat, så att den sökande kan få kännedom om skälen till den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning[69].

En motivering är därför lämplig när den gör det möjligt för den sökande att förstå och förvissa sig om, först och främst, huruvida den efterfrågade handlingen i själva verket omfattas av det undantag som åberopas och, för det andra, huruvida behovet av skydd med anknytning till detta undantag är verkligt[70].

Institutionen måste således inte lämna en särskild motivering för varje aspekt av den bedömning som ligger till grund för det resonemanget[71], eller ta upp alla relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden[72], och kan uppge skäl per kategori av handlingar[73].

Dessutom kan en hänvisning i ett beslut till skälen i ett tidigare beslut som skickats till den sökande vara tillräcklig i vissa fall[74].

Vad gäller bedömningen av *delvis tillgång* upprepade tribunalen att denna måste utföras med beaktande av proportionalitetsprincipen. Institutionen måste därför lämna ut delar av handlingarna om dess syfte, när den vägrar tillgång till handlingen, kan uppnås genom att institutionen bara redigerar de avsnitt som kan skada det skyddade allmänna samhällsintresset[75].

Det ankommer inte på institutionen att avgöra vad som är meningsfullt eller meningslöst för den sökande[76]. Därför måste institutionen lämna ut delar av handlingar som kvalificerar sig som ”rent beskrivande” i den mån de inte innehåller någon rättslig eller

---

[65] Se dom av den 23 april 2018, Verein Deutsche Sprache eV mot Europeiska kommissionen, T-468/16, EU:T:2018:207, punkt 35.

[66] Se dom i målet Rogesa mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 91; dom av den 5 december 2018, Loreto Sumner mot Europeiska kommissionen, T-152/17, EU:T:2018:875, punkt 42.

[67] Se dom av den 27 februari 2018, CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, T-307/16, punkterna 133 och 140.

[68] Se dom i målet Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 89.

[69] Se dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 80.

[70] Se dom av den 8 februari 2018, Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd mot Europeiska kommissionen, T-74/16, EU:T:2018:75, punkt 77.

[71] Se dom i målet Falcon Technologies International LLC mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 69.

[72] Se dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 80.

[73] Se dom i målet Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 78.

[74] Se dom i målet Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 37–38.

[75] Se dom i målet Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 110–111.

[76] Se dom i målet Falcon Technologies International LLC mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 102.

strategisk ståndpunkt som omfattas av de undantag som den sistnämnda hänvisar till[77]. Trots detta krävs inte delvis tillgång där detta skulle leda till att handlingen töms på nästan allt sitt innehåll[78].

Vad gäller *samråd med de medlemsstater* som handlingarna kommer från påminner EU-domstolen om att detta krav inte är nödvändigt där det är uppenbart att ett undantag är tillämpligt[79]. Under ett sådant samråd är en preliminär bedömning av medlemsstatens invändningar tillräcklig och institutionen måste inte utföra någon uttömmande bedömning av situationen[80].

Medlemsstaten har dock inte någon generell och ovillkorlig vetorätt och måste kunna motivera detta enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001[81].

Det bör i detta avseende noteras att en medlemsstat, till skillnad från andra tredje parter, kan förlita sig på undantaget för skydd för institutionens beslutsförfaranden för att begära att den sistnämnda ska vägra att ge tillgång till en handling som kommer från medlemsstaten i fråga[82]. För att ha rätt att invända måste inte heller en medlemsstat som ligger bakom handlingen i fråga lämna in en särskild formell begäran i förväg[83].

Mot denna bakgrund måste institutionens beslut inte bara registrera det faktum att den berörda medlemsstaten invände mot utlämnandet av den begärda handlingen, utan även ange de skäl som uppgivits av den medlemsstaten för att visa att ett av undantagen gällande rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001 är tillämpligt[84].

Det bör också noteras att en medlemsstat kan åberopa grunder för att ifrågasätta lagligheten hos en institutions beslut som ett resultat av den berörda medlemsstatens rätt till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt[85].

[77] Se dom av den 7 februari 2018, Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, punkt 120.
[78] Dom i målet Falcon Technologies International LLC mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 104.
[79] Dom av den 19 september 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (hamnen i Brest) mot Europeiska kommissionen, T-39/17, EU:T:2018:560, punkt 110.
[80] Dom av den 8 februari 2018, Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd mot Europeiska kommissionen, T-74/16, EU:T:2018:75, punkterna 66–67.
[81] Dom av den 21 november 2018, Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mot Europeiska kommissionen, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punkterna 40–41.
[82] Se dom i målet Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 36–38 och 40–42.
[83] *Ibid.*, punkt 33.
[84] *Ibid.*, punkt 56.
[85] Dom av den 3 maj 2018, Republiken Malta mot Europeiska kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, punkterna 41–42.

En medlemsstat kan dock inte, när det gäller beslutet att bevilja tillgång till handlingar, förlita sig på oegentligheter i samband med institutionens hantering av ursprungliga eller bekräftande ansökningar, inklusive tidsfrister som enbart införts till förmån för den sökande[86].

Tribunalen bekräftade också att överträdelsen av institutionens *skyldighet att samarbeta* med en medlemsstat i detta sammanhang, kan påverka lagligheten av institutionens beslut att bevilja tillgång till handlingar som härrör från denna medlemsstat[87].

EU-domstolen har inte befogenhet att utfärda ett förbudsföreläggande inom ramen för dess prövning av en rättsakts laglighet enligt artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Mot denna bakgrund kan den inte tvinga institutionen att besluta om att bevilja tillgång till de begärda handlingarna[88].

Dessutom bekräftade tribunalen sin tidigare rättspraxis, enligt vilken det inte längre finns något behov av att avkunna dom om en talan om ogiltigförklaring av ett negativt beslut, när väl institutionen, utan att formellt ha dragit tillbaka det ifrågasatta beslutet, har antagit ett nytt positivt beslut om att bevilja tillgång till de begärda handlingarna och därigenom bemött den sökandes krav till fullo[89].

6.2.2. Förtydligande av vissa materiella regler

Under 2018 tog tribunalen också upp flera materiella regler i förordning (EG) nr 1049/2001.

Vad gäller undantaget om *skydd för internationella förbindelser*[90] bekräftade tribunalen i flera mål den stora bedömningsmarginal som institutionen har i detta avseende[91].

Detta stora utrymme för skönsmässig bedömning beror på att de intressen som skyddas är särskilt känsliga och väsentliga och på institutionens behov av att vara särskilt försiktig när den fattar ett beslut av komplex och känslig natur[92].

Enligt tribunalen är detta utrymme för skönsmässig bedömning som beviljas institutionen i linje med principen om en strikt tolkning av undantagen i artikel 4 i förordningen[93].

---

[86] *Ibid.*, punkterna 87–88.

[87] *Ibid.*, punkt 100.

[88] Dom av den 9 oktober 2018, Róbert Sárossy mot Europeiska kommissionen, T-633/17, EU:T:2018:663, punkterna 19–20. Se även Anikó Pint mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 19.

[89] Beslut av den 19 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mot Europeiska kommissionen, T-750/17, EU:T:2018:506, punkterna 15–17.

[90] Föreskrivs i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.

[91] Se dom i målet Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 40–41. Se även dom av den 11 juli 2018, ClientEarth mot Europeiska kommissionen, T-644/16, EU:T:2018:429, punkterna 23–24, som har överklagats; dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 77.

[92] Se domarna i målen ClientEarth mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 23; och CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 79.

[93] *Ibid.*, punkt 25.

Tribunalen slog fast att undantaget för skydd för internationella förbindelser därför är föremål för en begränsad prövning av lagenlighet, som ska vara begränsad till en granskning av att reglerna, avseende förfarandet och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk[94].

Tribunalen underströk också den obligatoriska karaktären hos undantaget för skydd för internationella förbindelser som, till skillnad från övriga undantag i artikel 4.2 och 4.3 i förordning (EG) nr 1049/2001, inte kan åsidosättas av något övervägande allmänintresse av utlämnandet av de begärda handlingarna[95].

Vad gäller undantaget beträffande skyddet för *den enskildes privatliv och integritet*[96] påminde tribunalen om att begreppet privatliv omfattar personuppgifter i ett yrkesmässigt sammanhang[97]. Personuppgifter från EU-institutionernas personal skyddas därmed, i princip, av detta undantag, oavsett en tjänstemans rätt till interpellation[98].

Tribunalen betonade att hur som helst kan en sådan rättighet inte utövas inom ramen för de mekanismer för tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning (EG) nr 1049/2001[99]. Tribunalen bekräftade vidare att rätten till skydd av en enskild persons anseende och heder var en del av rätten till privatliv[100].

En enhets anseende, oavsett om denna är offentlig eller privat, har också rätt till visst skydd, om än inom ramen för undantaget för skyddet för *affärsintressen*[101]. Vad avser detta undantag menade tribunalen att ett privat företag som anförtros ett allmännyttigt uppdrag skulle kunna ha rätt till skydd av sitt anseende som en del av sina affärsintressen, då anseendet för en aktör som är verksam på en marknad är väsentligt för utövandet av dess ekonomiska verksamhet på marknaden[102].

Tribunalen upprepade också att ett statligt bolag kan anses ha affärsintressen i den mening som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001[103].

Tribunalen beslutade dessutom att känslig affärsinformation som företag lämnar till kommissionen, såsom uppgifter om deras affärsstrategier för att följa den rättsliga ramen, bör skyddas som ”affärsintressen”[104].

---

[94] *Ibid.*
[95] *Ibid.*, punkt 98.
[96] Föreskrivs i artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 1049/2001.
[97] Se domarna i målen Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (hamnen i Brest) mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 38; och VG, i egenskap av universalarvinge till MS, mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 64.
[98] *Ibid.*, punkterna 43 och 44.
[99] *Ibid.*, punkt 46.
[100] *Ibid.*, punkt 100. Tribunalen avkunnade ännu en intressant dom med avseende på undantaget gällande den enskildes privatliv och integritet enligt artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 1049/2001, nämligen domen av den 25 september 2018, Maria Psara m.fl. mot Europaparlamentet, T-639/15–T-666/15 och T-94/16, EU:T:2018:602. Denna rapport, som rör kommissionens genomförande av förordningen, granskar dock inte denna dom, eftersom institutionen varken var en direkt eller en intervenerande part inom ramen för dess förfaranden.
[101] Föreskrivs i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[102] Se dom i målet Falcon Technologies International LLC mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 51 och 53.
[103] Se dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 108.
[104] Se dom av den 12 december 2018, Deutsche Umwelthilfe eV mot Europeiska kommissionen, T-498/14, EU:T:2018:913, punkt 133.

Skyddet för sådana intressen (liknande skyddet för den enskildes rätt till privatliv och integritet) kan dessutom möjligtvis åberopas för en längre period än den längsta period på 30 år som föreskrivs i förordning (EG) nr 1049/2001 vad gäller övriga undantag från utlämnande till allmänheten[105].

Vad gäller undantaget om skydd för *rättsliga förfaranden* upprepade tribunalen att det kan åberopas med avseende på handlingar som inte specifikt har upprättats i samband med ett pågående rättsligt förfarande[106].

Vidare betonade tribunalen att det undantag som rör *juridisk rådgivning* skulle kunna tillämpas på preliminära interna ståndpunkter från kommissionens rättstjänst, som har upprättats i syfte att underlätta en politisk dialog mellan institutionen, företrädare för medlemsstaterna och företrädare för ett tredjeland[107].

Detta är i synnerhet fallet där den förberedande ståndpunkten utarbetas i en brådskande situation, inom ett område som politiskt sett är mycket känsligt. Under sådana omständigheter skulle faktiskt ett utlämnande, på ett överskådligt sätt, kunna undergräva institutionens intresse av att efterfråga och motta uppriktig, objektiv och fullständig rådgivning från sina tjänstegrenar i syfte att utforma sin slutliga position[108].

Vad gäller undantaget om skydd för *syftet med utredningar*[109] påminde tribunalen om att begreppet ”utredning” har en självständig innebörd i EU-rätten. Därför måste detta tolkas genom hänsyn till bland annat dess vanliga innebörd samt det sammanhang där det används[110].

Därmed måste ett strukturerat och formaliserat förfarande vid kommissionen för att samla in och analysera information för att göra det möjligt för institutionen att inta en ståndpunkt i samband med dess uppgifter enligt fördraget anses vara en ”utredning”.

Ett sådant förfarande behöver inte nödvändigtvis syfta till att upptäcka eller beivra en överträdelse eller en oegentlighet. Begreppet ”utredning” kan även inkludera kommissionens åtgärder för att fastställa de faktiska omständigheterna för att bedöma en viss situation[111].

[105] Se dom i målet Rogesa mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 90.
[106] Se dom i målet Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 69–72.
[107] *Ibid.*, punkterna 87–88.
[108] *Ibid.*
[109] Föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.
[110] Se dom i målet Daimler AG mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 130.
[111] *Ibid.*, punkterna 131–132.

Tribunalen förordnade dessutom att undantaget kan förbli lämpligt genom tillämpning av den allmänna presumtionen om sekretess, mot bakgrund av ett *EU Pilot-förfarande*, trots dess (långa) tillfälliga upphävande till följd av inlämningen av en begäran om ett förhandsavgörande[112].

Vad beträffar tillämpningen av undantaget med koppling till *akter om statligt stöd* bekräftade tribunalen att man kan anta att ett sådant ärendes handlingar omfattas av sekretess och förtydligade att en sådan presumtion inte bara gäller i förhållande till enskilda personer utan också sektorsspecifika utredningar[113]. Att handlingarna i fråga inte har märkts som konfidentiella är irrelevant i detta avseende[114].

I förhållande till *överträdelseförfarandet* enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt upprepade tribunalen sin särskilda ställning i systemet för tillgång till handlingar som redan har erkänts av EU-domstolen[115].

Tribunalen påminde följaktligen om att överträdelseförfarandets egenskaper utesluter att fullständig öppenhet beviljas, även inom så pass känsliga områden som miljöområdet[116].

Tribunalen bekräftade därför tillämpningen av en generell presumtion om sekretess vad gäller handlingar som utgör en del av en överträdelseakt[117], oavsett om någon särskild bestämmelse som föreskriver en mer restriktiv ram än den i förordning (EG) nr 1049/2001[118] är tillämplig. En sådan generell presumtion befriar institutionen från ett delvist utlämnande[119].

Vad gäller utredningar om *karteller*[120] bekräftade tribunalen att den generella presumtion om sekretess som erkänns inom ramen för tidigare rättspraxis är tillämplig, oberoende av det antal handlingar som avses i ansökan om tillgång och även när en enda handling har varit föremål för ansökan[121].

Tribunalen framhöll i det avseendet att det är ett kvalitativt kriterium, det vill säga att handlingarna är hänförliga till ett och samma förfarande, och inte ett kvantitativt kriterium (eller med andra ord antalet handlingar, större eller mindre, som är föremål för ansökan) som är relevant[122].

---

[112] Se domarna i målen i Anikó Pint mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 38; och Róbert Sárossy mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 41.
[113] Se dom i målet Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (hamnen i Brest) mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 64 och 91.
[114] *Ibid.*, punkt 106.
[115] Dom av den 5 december 2018, Liam Campbell mot Europeiska kommissionen, T-312/17, EU:T:2018:876, punkt 32.
[116] *Ibid*.
[117] *Ibid.*, punkt 29.
[118] *Ibid.*, punkt 33.
[119] *Ibid.*, punkt 49.
[120] Enligt artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
[121] Se dom i målet Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 71.
[122] *Ibid.*, punkterna 72–73.

Därför gäller den generella presumtionen om sekretess även med hänsyn tagen till aktens innehållsförteckning, trots den särskilda karaktären att den inte har något eget innehåll[123].

Det finns fyra huvudsakliga skäl bakom denna presumtion. För det första organiserar innehållsförteckningen den akt som rör förfarandet i fråga och ingår därmed som en del av alla de handlingar som rör förfarandet. För det andra innehåller den en förteckning över alla de handlingar som finns i akten, och rubricerar och identifierar dem. För det tredje är den en handling som i sig återspeglar samtliga handlingar i akten samt en del information om innehållet i dessa handlingar. För det fjärde visar den alla åtgärder som kommissionen vidtagit i förfarandet avseende den konkurrensbegränsande samverkan. Följaktligen kan innehållsförteckningen till en sådan akt innehålla relevanta och exakta uppgifter om innehållet i akten[124].

Ännu en gång bekräftade tribunalen i detta sammanhang att det underliggande kriteriet för tillämpning av den generella presumtionen om sekretess är huruvida den handling som begärs utlämnad ingår i den administrativa akten rörande ett förfarande enligt artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt[125].

Vad gäller undantaget om skydd för *beslutsförfarandet* förtydligade tribunalen att de preliminära överenskommelser som ingås mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen vid trepartsmöten inte omfattas av den generella presumtionen om sekretess, oavsett om lagstiftningsförfarandet fortfarande pågår[126].

Tribunalen betonade dock att institutionen inte hindras från att vägra tillgång till lagstiftningshandlingar, inklusive trepartsmöten, i vederbörligen motiverade fall, på grundval av undantaget för skydd för beslutsförfarandet. Tribunalen noterade faktiskt att det sistnämnda inte utesluter lagstiftningsförfarandet från dess tillämpningsområde[127].

Under 2018 kunde också tribunalen klargöra begreppet *övervägande allmänintresse*. Detta begrepp spelar en avgörande roll i samband med förordning (EG) nr 1049/2001, då det kan väga tyngre än vissa av de undantag som motiverar att en ansökan om tillgång till handlingar avslås[128].

I detta sammanhang påminde tribunalen om att det ankommer på sökanden att slå fast att ett sådant intresse föreligger[129]. Alla argument i detta avseende måste framföras av den sökande, senast i det bekräftande skedet (innan institutionen antar sitt bekräftande beslut). Nya argument kan inte åberopas under domstolsförhandlingarna[130].

Därtill måste sökande som åberopar ett obestridligt övervägande allmänintresse även visa hur utlämnandet av de begärda handlingarna skulle bidra till att skydda ett sådant intresse i det aktuella ärendet[131].

---

[123] *Ibid.*, punkterna 76–78.
[124] *Ibid.*, punkt 76.
[125] *Ibid.*, punkt 85.
[126] Se dom i målet Emilio De Capitani mot Europaparlamentet, *op.cit.*, punkt 84.
[127] *Ibid.*, punkt 112.
[128] Nämligen undantagen enligt artikel 4.2 och 4.3 i förordning (EG) nr 1049/2001.
[129] Se domarna i målen Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 97; och CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 127.
[130] Se dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 133.
[131] Dom av den 9 oktober 2018, Éva Erdősi Galcsikné mot Europeiska kommissionen, T-632/17, EU:T:2018:664, punkterna 44–45.

Tribunalen uppgav också på nytt att allmänna överväganden, såsom ett intresse av att förstärka medborgarnas förtroende för statliga institutioner[132], eller allmänhetens rätt att ta del av institutionens arbete[133], i sig inte kan bestyrka att det föreligger ett övervägande allmänintresse. Detta gäller särskilt inom områden där institutionen offentliggör regelbundna pressmeddelanden[134].

Tribunalen har dock erkänt att sökande skulle kunna hänvisa till öppenhetsprincipen för att styrka att det förekommer ett övervägande allmänintresse, under förutsättning att de visar hur pass ”särskilt gällande” det är i de berörda ärendena[135].

I enlighet med fastställd rättspraxis har öppenhetsprincipen dock inte samma tyngd beroende på huruvida den begärda handlingen rör den berörda institutionens lagstiftningsarbete eller dess administrativa arbete[136].

Tribunalen upprepade dessutom att begreppet ”övervägande allmänintresse” är objektivt och allmänt. Därmed utgör en sökandes eventuella intresse av att lägga fram bevismaterial inför en nationell domstol inte ett övervägande allmänintresse enligt förordningen i fråga. Ett sådant intresse är ett enskilt intresse[137]. Kommissionen bör inte instrumentaliseras av sökande i syfte att få tillgång till bevisning som inte är tillgänglig på annat sätt[138].

Sökande måste därmed anlita sig av de rättsmedel och de medel för tillgång till bevisning som finns i deras nationella rättsordning[139]. På liknande sätt utgör även en bedömning av hållbarheten hos nationella förfaranden ett enskilt intresse[140].

[132] Dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia a.s. mot Europeiska kommissionen, T-440/17, EU:T:2018:898, punkt 76.
[133] Se domarna i målen i Liam Campbell mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 64; och Loreto Sumner mot Europeiska kommissionen, *op.cit*., punkt 64.
[134] Se dom i målet Liam Campbell mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 64.
[135] Se domarna i målen Access Info Europe mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 105; och Éva Erdősi Galcsikné mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 49.
[136] Dom i målet Arca Capital Bohemia a.s. mot Europeiska kommissionen, T-441/17, EU:T:2018:899, punkt 75.
[137] Se dom i målet Sárossy mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 32.
[138] Se tidigare rättspraxis: Bland annat domen av den 25 september 2014, Darius Nicolai Spirlea och Mihaela Spirlea mot Europeiska kommissionen, T-306/12, EU:T:2014:816, punkt 99.
[139] *Ibid.*
[140] Se dom i målet Loreto Sumner mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 62.

6.2.3. Förtydliganden om förordningens samspel med andra instrument

Under 2018 tog tribunalen även upp frågan om samspelet mellan förordning (EG) nr 1049/2001 och andra särskilda instrument.

Först och främst klargjorde tribunalen de respektive tillämpningsområdena för förordning (EG) nr 1049/2001 och *GFP-förordningen*[141]. Den sistnämnda har ett annat mål än den förstnämnda, nämligen att inrätta ett system för kontroll, inspektion och verkställighet, för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs[142].

Eftersom ingen bestämmelse i båda förordningarna uttryckligen ger ett instrument företräde framför det andra måste båda tillämpas på ett sätt som är förenligt med hur den andra förordningen tillämpas och som möjliggör en gemensam samstämmig tillämpning[143].

Därmed, när syftet med en ansökan som grundar sig på förordning (EG) nr 1049/2001 är att få tillgång till handlingar som innehåller uppgifter, i den mening som avses i GFP-förordningen, är bestämmelserna i sistnämnda förordning vad gäller konfidentialiteten hos de uppgifter som samlas in och utbyts inom ramen för denna tillämpliga fullt ut[144].

Dessa bestämmelser utgör inte speciallagstiftning som avviker från de allmänna regler om allmänhetens tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning (EG) nr 1049/2001, men verkar snarare vara specifika regler för att säkerställa ett förstärkt skydd för vissa uppgifter[145]. Därmed bekräftade tribunalen att ett föregående godkännande från medlemsstaten är ett absolut villkor för utlämnande av uppgifter som lämnats av en medlemsstat enligt GFP-förordningen[146].

För det andra klargjorde tribunalen samspelet mellan förordning (EG) nr 1049/2001 och *Århusförordningen*[147]. Den sistnämna förordningen inför utförliga regler om tillgången till miljöinformation i det allmänna systemet om allmänhetens tillgång till handlingar. Tribunalen bekräftade i det avseendet att Århusförordningen, som är avsedd att tillämpa Århuskonventionen på EU:s institutioner och organ, inte tillämpas inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen[148].

Tribunalens slutsats baserades bland annat på Århusförordningens titel, som särskilt hänvisar till ”Europeiska gemenskapens institutioner och organ” (utan att ta upp dess

---

[141] Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (EUT L 343, 22.12.2009. s. 1). (nedan kallad *GFP-förordningen*).

[142] Se dom i målet Republiken Malta mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 136.

[143] *Ibid.*, punkterna 137 och 140.

[144] *Ibid.*, punkt 142.

[145] *Ibid.*, punkt 139.

[146] *Ibid.*, punkterna 150, 162 and 173.

[147] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 25.9.2006, s. 13). (nedan kallad *Århusförordningen*).

[148] Se dom i målet CEE Bankwatch Network mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 48–50.

tillämpning på andra enheter, såsom Euratoms institutioner eller organ), och dess skäl och beaktandeled, som endast hänvisar till EG-fördraget[149]. De åtgärder som antas enligt fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen är inte nödvändigtvis föremål för de skyldigheter som är tillämpliga i EU, eftersom Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska gemenskapen, numera unionen, nämligen är skilda organisationer som har skapats genom separata fördrag, med skilda juridiska personligheter[150].

Dessutom betonade tribunalen att Århusförordningen inte påverkar tillämpligheten hos en generell presumtion om sekretess i samband med en utredning[151]. Detta instrument inför inte heller något krav om en restriktiv tolkning av de grunder för avslag som nämns i undantaget för utredningar i förordning (EG) nr 1049/2001, vad gäller handlingar som innehåller information med koppling till utsläpp i miljön[152].

Vidare uttalade sig tribunalen närmare om definitionen av tillämpningsområdet för begreppet ”information om utsläpp i miljön” enligt Århusförordningen[153]. Detta begrepp utgör själva kärnan i en förstärkt rätt till tillgång till handlingar, eftersom den skapar en presumtion om ett övervägande allmänintresse av utlämnandet (förutom för handlingar som rör utredningar och i synnerhet överträdelser)[154].

Därmed omfattar inte begreppet ”information om utsläpp i miljön” all information som uppvisar en koppling till utsläpp i miljön[155].

Information om mängden koldioxid per ton produkter som tillverkas, trots att denna information har en koppling till utsläpp i miljön, kan inte klassificeras som ”utsläpp i miljön” enligt betydelsen i Århusförordningen i sig.

Sådan information om koldioxideffektivitet har inte ansetts vara information om utsläpp i miljön eftersom den inte gör det möjligt för allmänheten att få reda på den totala mängd som faktiskt släpps ut (eller som kan förutspås med tillräcklig säkerhet) i miljön av en viss anläggning, eller den kemiska sammansättningen hos eller geografiska platsen för dessa utsläpp[156].

[149] *Ibid.*, punkt 50.
[150] *Ibid.*, punkt 47.
[151] Se domen i målet Daimler mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 104–105.
[152] *Ibid.*, punkt 99–103.
[153] Se artikel 6.1 i Århusförordningen.
[154] *Ibid.*
[155] Se dom i målet Deutsche Umwelthilfe eV mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 113.
[156] Se dom i målet Rogesa mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkterna 102–106, som har överklagats.

På liknande sätt rör information med anknytning till godkännande av ett verksamt ämne i vissa produkter som utvärderas på EU-nivå inte nödvändigtvis utsläpp i miljön som är förutsägbara. Användningen, villkoren för tillämpning och sammansättningen med avseende på produkter som godkänts av en medlemsstat inom dess territorium kan skilja sig åt avsevärt. Därmed kan sådana uppgifter inte klassificeras som ”information om utsläpp i miljön” i enlighet med Århusförordningen[157].

På samma sätt kan handlingar som avspeglar åsikter, bedömningar och förslag från biltillverkare med avseende på tillgängligheten till ett visst ämne inte i sig utgöra information om utsläpp i miljön inom den mening som avses i Århusförordningen[158]. Detta är framför allt fallet då sådana handlingar inte beskriver omfattningen och tidsperioden för användningen av ämnet, eller hur detta skulle bidra till en ökad risk för miljöutsläpp[159].

Sammanfattningsvis följde kommissionen uppmärksamt utvecklingen av EU-domstolarnas rättspraxis, och noterade ovannämnda förtydliganden från 2018. Framför allt såg institutionen till att anpassa sina administrativa rutiner för att följa rättspraxis när så var nödvändigt. Därför anordnade generalsekretariatet, precis som under tidigare år, regelbundet och tillsammans med rättstjänsten, seminarier för att uppdatera personalen vid kommissionen om den senaste utvecklingen av rättspraxis om tillgången till handlingar.

6.3. Nya, ännu inte avgjorda domstolsmål[160]

Under 2018 väcktes talan i elva nya mål som involverade kommissionen vid tribunalen enligt förordning (EG) nr 1049/2001[161]. Parallellt lämnades fem nya överklaganden in till EU-domstolen gällande domar som meddelats av tribunalen, i ärenden där kommissionen var part i målet[162].

[157] Se dom i målet Stichting Greenpeace Nederland och Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 90.

[158] Se dom i målet Deutsche Umwelthilfe eV mot Europeiska kommissionen, *op.cit.*, punkt 111.

[159] *Ibid.*

[160] Från och med den 31 december 2018.

[161] Det rör sig om följande mål: Umweltinstitut München mot kommissionen, T-712/18; Marco Bronckers mot kommissionen, T-746/18; Bonnafous mot kommissionen, T-646/18; TUIfly mot kommissionen, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña mot kommissionen, T-485/18; RATP mot kommissionen, T-422/18; RATP mot kommissionen, T-250/18; Damien Bruel mot kommissionen, T-202/18; Batchelor mot kommissionen, T-85/18; Planet mot kommissionen, T-29/18; Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) mot Europeiska kommissionen, T-25/18.

[162] Nämligen målen Anikó Pint mot kommissionen och Ungern, C-770/18 P (har överklagats till tribunalen, T-634/17); ClientEarth mot kommissionen, C-612/18 P (har överklagats till tribunalen, T-644/16); Verein Deutsche Sprache eV mot Europeiska kommissionen, C-440/18 P (har överklagats till tribunalen, T-468/16); Rogesa mot kommissionen, C-568/18 P (har överklagats till tribunalen, T-643/13); och Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mot kommissionen, C-560/18 P (har överklagats till tribunalen, T-514/15).

SLUTSATSER

Under 2018 fortsatte rätten till tillgång till handlingar på begäran, enligt vad som föreskrivs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-fördragen och förordning (EG) nr 1049/2001, att vara ett viktigt instrument genom vilket kommissionen lever upp till sitt åtagande om öppenhet.

Det fåtal fall som tagits till domstol och det låga antalet domar som ogiltigförklarar kommissionens beslut på det området tycks visa att kommissionen i allmänhet når rätt balans mellan rätten till tillgång och andra offentliga eller enskilda intressen som skyddas enligt undantagen i förordning (EG) nr 1049/2001.

Kommissionen är fortfarande den EU-institution som handlägger flest ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001. Under 2018 inkom flest ansökningar någonsin sedan förordningen trädde i kraft 2001 – så många som 6 912 ursprungliga ansökningar. De flesta av dessa ansökningar rörde var och en ett antal olika handlingar, ibland hela akter.

Å ena sidan har det ökade antalet ansökningar och deras grad av komplexitet gjort det svårare för institutionen att hitta en balans mellan öppenhetsprincipen och ett balanserat och effektivt beslutsfattande.

Å andra sidan har det onekligen lett till att ett stort antal handlingar blivit tillgängliga för allmänheten, dock med vissa undantag. Dessa handlingar som lämnats ut har kompletterat den omfattande mängd uppgifter och handlingar som redan finns tillgängliga via kommissionens webbplats tack vare institutionens policy om att konstant öka sin proaktiva publicering och dess starka engagemang i fråga om öppenhet.

Kommissionen gläds över att dess verksamhet skapar ett växande intresse hos allmänheten och lanserar kontinuerligt nya initiativ för att stärka insynen i sitt beslutsförfarande på ett proaktivt sätt.

Under 2018 illustrerades detta bland annat genom ikraftträdandet av en ny uppförandekod för Europeiska kommissionens ledamöter och av förordningen om skydd av personuppgifter, och även av den exempellösa nivån av öppenhet i samband med de känsliga brexitförhandlingarna.

Sist men inte minst ställdes kommissionen under 2018 allt oftare inför en ny utmaning för öppenheten, nämligen desinformation på internet. Desinformation är motsatsen till öppenhet. Institutionen för därför diskussioner med alla berörda parter för att definiera en tydlig, omfattande och bred handlingsplan[163] för att ta itu med spridningen av sådan information och hur den påverkar Europa, i syfte att skydda EU:s värderingar och demokratiska system.

[163] Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Åtgärdsplan mot desinformation, JOIN(2018) 36, 5 december 2018. Finns på: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.