

Bruxelles, 4 octombrie 2018
(OR. en)

12828/18

INF 176
API 107

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretar general al Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	3 octombrie 2018
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2018) 663 final
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI privind aplicarea în 2017 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2018) 663 final.

Anexă: COM(2018) 663 final



Bruxelles, 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RAPORT AL COMISIEI

privind aplicarea în 2017 a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei

INTRODUCERE

În 2017, Comisia a continuat să pună în practică angajamentul său ferm față de creșterea gradului de transparență și de responsabilitate. Una dintre modalitățile prin care Comisia urmărește să realizeze acest obiectiv este încurajarea exercitării cu eficacitate a dreptului de acces la documentele¹ deținute de instituțiile UE. Acest drept este prevăzut la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, la articolul 15 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea UE și în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei².

O agendă mai extinsă privind transparența

Comisia Europeană a luat o serie de măsuri importante pentru a spori transparența proceselor sale de legiferare și de punere în aplicare a politicilor, inclusiv în contactele sale cu părțile interesate și cu grupurile de interese.

În 2017, Comisia Europeană a continuat să pună în aplicare Agenda pentru o mai bună legiferare, al cărei scop este funcționarea mai bună și mai transparentă a Uniunii Europene, urmărind cu precădere să acționeze într-un mod mai simplu și numai cu privire la chestiunile importante pentru cetățeni. Începând cu anul 2017, Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei a urmărit să identifice oportunitățile de simplificare și de reducere a costurilor inutile de fiecare dată când Comisia Europeană propune revizuirea legislației existente. Inițiativele care rezultă din această activitate sunt incluse în fiecare an în programul de lucru al Comisiei și pot fi monitorizate în tabloul de bord REFIT.

În cadrul REFIT, Comisia Europeană se concentrează în special pe domeniile în care întreprinderile și alte părți interesate consideră că sarcinile și costurile sunt excesive. În acest scop, Comisia Europeană a creat un portal online, platforma REFIT, unde fiecare cetățean poate prezenta sugestii, și consultă un grup de experți la nivel înalt. De la crearea sa, platforma REFIT a adoptat 58 de avize, bazându-se pe un număr de peste 280 de sugestii din partea publicului cu privire la modul în care se pot îmbunătăți eficacitatea și eficiența legislației UE.

În aprilie 2016, cele trei instituții au convenit asupra Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare. În cursul anului 2017, a continuat conlucrarea dintre instituții cu privire la conceptul pentru viitoarea bază de date legislative comună prevăzută în acord. Aceasta fiind convenită, în prezent se desfășoară activități în vederea definirii specificațiilor detaliate și a începerii dezvoltării viitorului instrument, care va fi un portal ușor de utilizat, destinat publicului larg, care oferă un acces facil la informații privind procesele legislative în desfășurare, prezentate sub forma unui calendar și furnizând linkuri către surse mai detaliate.

În decembrie 2017, a fost lansat noul registru interinstituțional online al actelor delegate³. Acesta este un instrument comun al Comisiei Europene, al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene, care oferă acces la întregul ciclu de viață al actelor delegate, de la planificarea acestora de către Comisia Europeană până la publicarea lor în

¹ Beneficiarii dreptului de acces la documente sunt cetățenii UE și persoanele care au reședința sau sediul social într-un stat membru. În plus, persoanele fizice și juridice din țări terțe care nu au reședința sau sediul social într-un stat membru beneficiază, de asemenea, de acest drept.

² Jurnalul Oficial L 145, 31.5.2001, p. 43 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1049/2001”).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_ro.htm

Jurnalul Oficial. Prin urmare, acesta sporește transparența procesului de pregătire, adoptare și control al actelor delegate și servește drept ghișeu unic pentru părțile interesate de astfel de acte.

În 2017, Comisia Europeană a îmbunătățit în continuare registrul grupurilor de experți, în special prin adăugarea unei noi secțiuni dedicate reuniunilor grupurilor, care afișează documentele într-un mod mai ordonat și mai ușor de utilizat. Mai mult, au fost îmbunătățite sinergiile dintre registrul grupurilor de experți și registrul de transparență, prin asigurarea transferului automat de date privind componența grupurilor de experți.

În paralel, registrul de transparență a continuat să se extindă constant și, în prezent, include peste 11 000 de intrări, cu 2 430 de entități noi care au aderat în cursul anului 2017⁴, toate respectând un cod de conduită comun. Registrul de transparență este în prezent unul dintre cele mai mari de acest gen din lume.

S-a dezvoltat și s-a pus în aplicare o soluție informatică nouă și inovatoare pentru a ameliora calitatea generală a datelor și pentru a îmbunătăți experiența utilizatorilor. În plus, începând din decembrie 2017, registrul de transparență furnizează în mod automat informații despre grupurile de experți ale Comisiei⁵ în care au fost numiți solicitanți ai unor înregistrări, extrase din registrul grupurilor de experți ale Comisiei și al altor entități similare⁶.

În contextul propunerii Comisiei Europene referitoare la un nou acord interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu⁷, Parlamentul European și-a adoptat mandatul de negociere la 15 iunie 2017⁸, iar Consiliul Uniunii Europene a adoptat mandatul său la 6 decembrie 2017⁹. Au avut loc două reuniuni de orientare interinstituțională sub Președinția estonă a Consiliului Uniunii Europene, la 6 septembrie 2017 și 12 decembrie 2017. Reprezentanții politici ai celor trei instituții au convenit ca negocierile privind un registru de transparență obligatoriu al UE să înceapă la începutul anului 2018. În urma reuniunilor pregătitoare la nivel tehnic, prima reuniune politică a avut loc la 16 aprilie 2018.

Transparența în ceea ce privește etica comisarilor și a foștilor comisari este asigurată prin intermediul unei pagini web dedicate pe portalul Europa¹⁰.

Cu ocazia discursului său anual din 2017 privind starea Uniunii, președintele Juncker a anunțat un nou Cod de conduită pentru membrii Comisiei¹¹. Normele modernizate stabilesc noi standarde pentru regulile de etică în Europa. Noul cod de conduită continuă

⁴ Cifra include doar entitățile care erau înregistrate și active la data de 31.12.2017.

⁵ Este vorba de persoane care au fost numite pentru a reprezenta un interes comun, împărțit de părțile interesate, într-un anumit domeniu de politică și care nu reprezintă o anumită parte interesată, ci o orientare în materie de politică împărțită de mai multe organizații ale părților interesate („membri de tip B”), precum și de organizații în sensul larg al cuvântului, inclusiv societăți comerciale, asociații, organizații neguvernamentale, sindicate, universități, institute de cercetare, cabinete de avocatură și firme de consultanță („membri de tip C”), astfel cum se prevede în Decizia Comisiei C(2016) 3301 din 30 mai 2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/RO/1-2016-627-RO-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_ro

¹¹ Decizia Comisiei C(2018) 700 din 31.1.2018 privind un cod de conduită al membrilor Comisiei Europene.

eforturile depuse de președintele Juncker pentru creșterea transparenței de la începutul mandatului său și extinde durata stării de incompatibilitate de la 18 luni la doi ani pentru foștii comisari și la trei ani pentru președintele Comisiei Europene. Modernizarea continuă prin stabilirea unor norme mai clare și a unor standarde etice mai înalte, precum și prin introducerea unei mai mari transparențe într-o serie de domenii. Noul cod a intrat în vigoare la 1 februarie 2018.

În ceea ce privește transparența proactivă, la 12 septembrie 2017 Comisia Europeană a decis¹², având în vedere numeroasele cereri primite de acces la documentele privind cheltuielile de delegație ale comisarilor, să publice, o dată la două luni, o prezentare generală a cheltuielilor de delegație per membru. Prezentările generale periodice acoperă toate delegațiile efectuate, cu excepția cazului în care publicarea acestor informații ar submina protecția interesului public în ceea ce privește securitatea publică, apărarea și chestiunile militare, relațiile internaționale ori politica financiară, monetară sau economică a Uniunii sau a unui stat membru. Primele prezentări generale au fost publicate la sfârșitul lunii februarie 2018.

În cadrul angajamentului în ceea ce privește transparența al Comisiei Europene, asumat în noua strategie comercială a UE „Comerț pentru toți”, Comisia Europeană a publicat textele de negociere și ultima rundă de rapoarte referitoare la acordurile comerciale existente ale UE și la negocierile comerciale în curs cu țări terțe pe un site web consacrat¹³.

De asemenea, Comisia Europeană a decis să adopte o abordare generală a transparenței și să asigure un nivel maxim de deschidere în timpul procesului de negociere cu Regatul Unit în temeiul articolului 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Acest lucru a fost evidențiat, de asemenea, în Comunicarea sa privind stadiul negocierilor cu Regatul Unit în temeiul articolului 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană, în care Comisia Europeană a confirmat că „negocierile s-au desfășurat în condiții de transparență fără precedent”. În 2017, Comisia Europeană a publicat în mod proactiv numeroase documente relevante pe un site web consacrat, cum ar fi proiectul pozițiilor de negociere pentru anumite subiecte de negociere, documentele de poziție ale UE, agendele pentru rundele de negociere, notele tehnice comune UE/Regatul Unit, raportul comun privind progresele înregistrate în etapa 1 a negocierilor și proiectul de acord de retragere.

Accesul la documente

În cadrul agendei mai extinse privind transparența, dreptul de acces la documente reprezintă o parte importantă a angajamentului Comisiei Europene în ceea ce privește transparența. Pe lângă asigurarea accesului la documentele aflate în posesia sa, în urma solicitărilor specifice primite în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, Comisia Europeană a publicat, de asemenea, în mod proactiv și într-un mod ușor de utilizat, o gamă largă de informații și documente, atât în diferitele sale registre publice, cât și pe paginile sale web.

Prezentul raport este întocmit în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. Acesta oferă o imagine de ansamblu asupra modului în care Comisia Europeană a aplicat normele privind accesul la documente în 2017. Raportul se bazează pe date statistice, care sunt rezumate în anexă¹⁴. Statisticile reflectă

¹² Decizia Comisiei C(2017) 6200 din 12.9.2017 privind un cod de conduită al membrilor Comisiei Europene.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ În absența unei indicații contrare, statisticile prezentate în prezentul raport au la bază cifre extrase din

numărul de cereri primite în 2017 și răspunsurile furnizate la acestea. Ele nu reflectă numărul de documente solicitate sau (parțial) divulgate, care a fost mult mai ridicat.

Deși solicitanții pot solicita accesul la un singur document, în mod frecvent aceștia solicită accesul la mai multe documente sau chiar la dosare întregi privind un anumit subiect sau o anumită procedură. Statisticile ilustrează importanța dreptului de acces la documente ca parte a politicii generale de transparență a Comisiei Europene. Documentele solicitate au fost divulgate integral sau parțial în 82 % din cele 6 255 de cazuri în etapa inițială, în timp ce în etapa de confirmare s-a acordat un acces mai extins sau chiar integral în 46,9 % din cele 299 de cazuri analizate.

Resurse

În cadrul Comisiei Europene, tratamentul cererilor inițiale de acces la documente este gestionat în mod descentralizat de diferitele direcții generale și servicii ale Comisiei. Fiecare direcție generală și serviciu a desemnat pentru această sarcină cel puțin un expert juridic, care acționează în calitate de „coordonator al accesului la documente”. În funcție de dimensiunea serviciului și de numărul de cereri primite, acești membri ai personalului sunt asistați de regulă de câțiva membri ai personalului administrativ și de sprijin. Coordonatorul coordonează proiectele de răspunsuri cu unitățile responsabile de domeniile de politică subiacente.

Cererile de confirmare sunt tratate de Secretariatul General, pentru a se asigura o revizuire administrativă independentă a răspunsului dat în faza inițială. Zece posturi echivalente cu normă întreagă sunt rezervate Secretariatului General pentru această sarcină, personalul fiind alcătuit din responsabilii de cazuri și personal administrativ. Pe lângă responsabilitatea lor de a revizui răspunsurile inițiale, aceștia furnizează îndrumări orizontale, formare și consiliere tuturor direcțiilor generale și serviciilor Comisiei Europene cu privire la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. De asemenea, aceștia gestionează sistemul informatic la nivelul Comisiei pentru gestionarea cererilor inițiale și a cererilor de confirmare a accesului la documente, sistem care este în curs de modernizare. Numărul constant de cereri noi de acces la documente de la intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 și nevoia unei transparențe sporite în acest domeniu evidențiază necesitatea alocării unor resurse umane și informatice suficiente Comisiei Europene pentru a asigura o gestionare eficientă a cererilor de acces la documente și pentru a obține cele mai bune rezultate pentru cetățeni.

1. REGISTRE ȘI SITE-URI INTERNET

În 2017 au fost adăugate în registrul documentelor Comisiei¹⁵ 18 825 de documente noi (a se vedea anexa – tabelul 1), acestea încadrându-se în categoriile C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC sau SWD¹⁶. În 2017 Comisia Europeană nu a creat sau primit niciun document sensibil¹⁷ care să se încadreze în una dintre aceste categorii de documente.

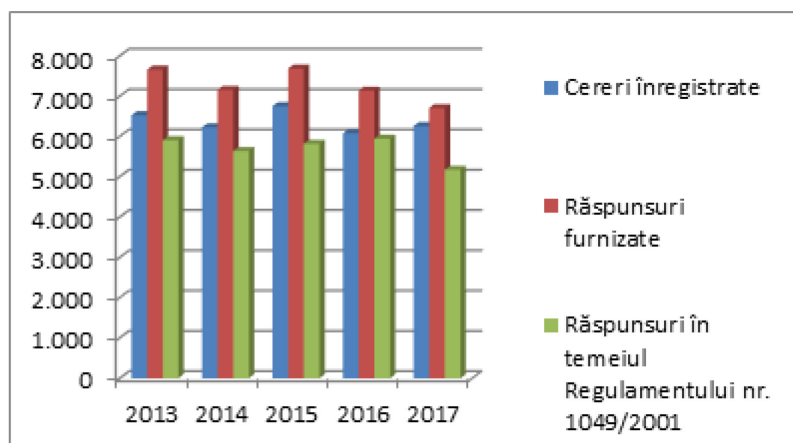
În 2017, site-ul „Access to documents” (Acces la documente) de pe portalul *Europa*¹⁸ a înregistrat o scădere a numărului de vizitatori (12 618 comparativ cu 15 496 în 2016) și a numărului de pagini vizualizate (16 876 comparativ cu 23 290 în 2016, a se vedea anexa – tabelul 2).

Ambele platforme au devenit instrumente importante de căutare care permit asigurarea unei participări mai bune și mai active a cetățenilor la procesul decizional al Comisiei Europene și la politica privind accesul la documente.

2. COOPERAREA CU ALTE INSTITUȚII CARE INTRĂ SUB INCIDENȚA REGULAMENTULUI (CE) NR. 1049/2001

În 2017, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană au continuat să organizeze ședințe tehnice periodice la nivel administrativ pentru a face schimb de experiență, a dezvolta bune practici și a asigura aplicarea coerentă a Regulamentului nr. 1049/2001.

3. ANALIZA CERERILOR DE ACCES



3.1. Numărul cererilor

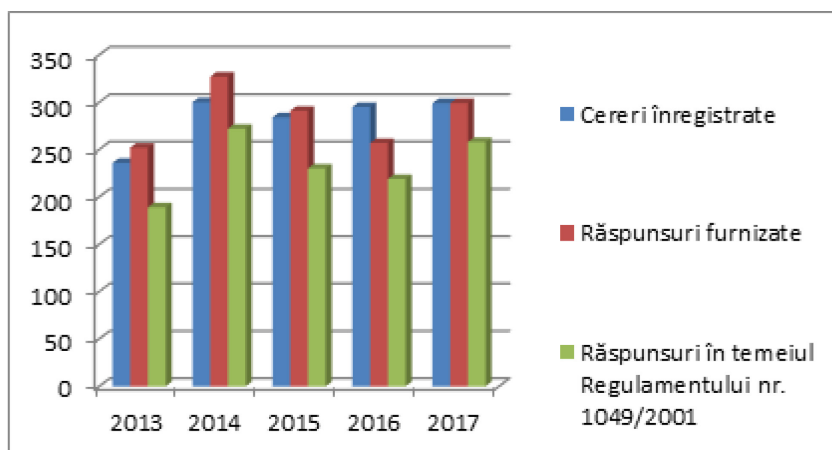
¹⁵ Un număr apropiat de cel din 2016 (18 523).

¹⁶ C: acte autonome ale Comisiei; COM: propuneri legislative ale Comisiei și alte documente comunicate altor instituții, împreună cu documentele pregătitoare ale acestora; JOIN: acte adoptate în comun de Comisie și de Înalțul Reprezentant; OJ: ordine de zi ale reuniunilor Comisiei; PV: procese-verbale ale reuniunilor Comisiei; SEC: documente ale Comisiei care nu pot fi clasificate în niciuna dintre celelalte serii; SWD: documente de lucru ale serviciilor Comisiei.

¹⁷ În sensul Regulamentului nr. 1049/2001, documentele sensibile sunt documente clasificate drept „top secret” (strict secret), „secret” (secret) sau „confidential” (confidențial) [a se vedea articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001].

¹⁸ Accesul la documente: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

În 2017, numărul de **cereri inițiale** a crescut cu aproape 3 % (6 255 comparativ cu 6 077 în 2016). Numărul de răspunsuri inițiale oferite în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 a scăzut cu aproximativ 6 % (de la 7 137 în 2016 la 6 704 în 2017)¹⁹.

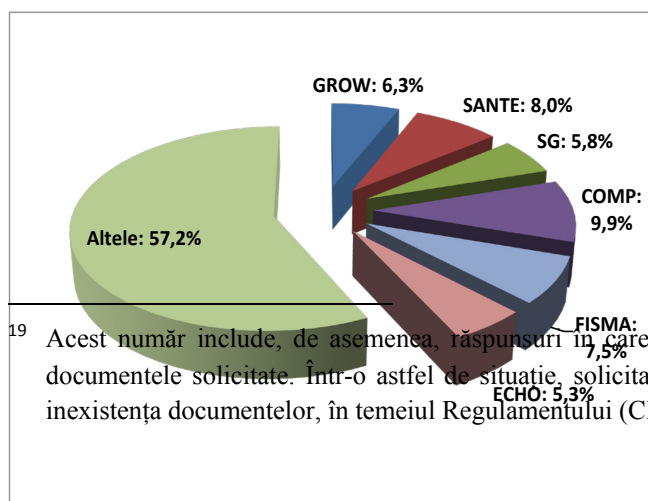


În ceea ce privește **cererile de confirmare** prin care se solicită o revizuire de către Comisie a răspunsurilor inițiale prin care se refuză integral sau parțial accesul, numărul acestora a crescut ușor, cu 1 % (299 în 2017 comparativ cu 295 în 2016), continuând tendința ascendentă constantă din 2016. Numărul răspunsurilor de confirmare formulate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 a crescut semnificativ, cu 15 %, de la 219 în 2016 la 258 în 2017.

Numărul cererilor de confirmare tratate în 2017 a fost și mai ridicat deși, în unele cazuri, solicitările din partea unui singur solicitant au fost regrupate și tratate într-un singur răspuns (a se vedea anexa – tabelul 5).

3.2. Procentul cererilor pe direcții generale/servicii ale Comisiei (a se vedea anexa – tabelul 10)

Direcția Generală Concurență a primit cea mai mare parte a **cererilor inițiale** (9,9 % comparativ cu 7,2 % în 2016), în timp ce Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară a ocupat al doilea loc, înregistrând o scădere - de la 8,0 % în 2016 la 7,9 % în 2017. Numărul cererilor inițiale privind documente deținute de Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital a crescut de la 5,6 % la 7,5 % în 2017, plasând această direcție generală pe locul al treilea.

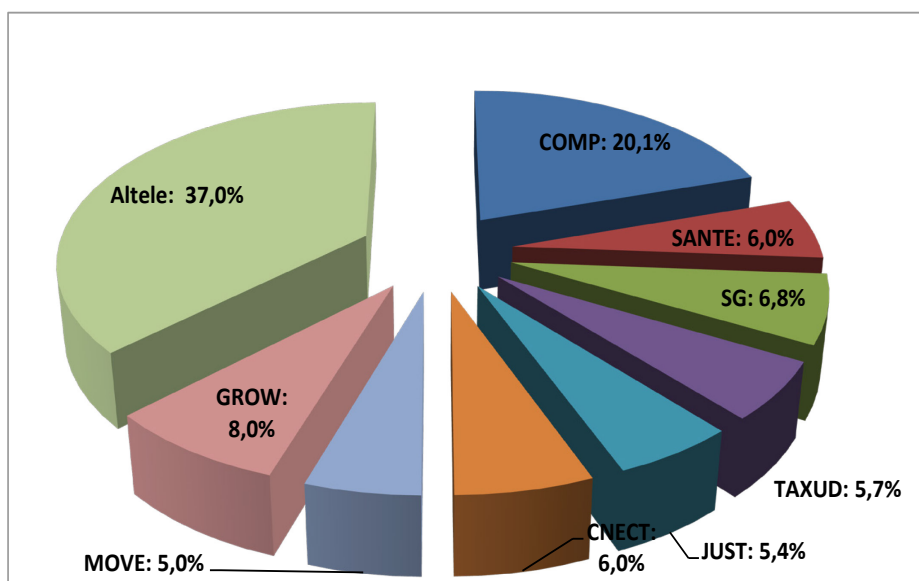


Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenariat și IMM-uri (6,3 %), Secretariatul General (5,8 %) și Direcția Generală Ajutor Umanitar și Protecție Civilă (5,3 %) au fost singurele dintre celelalte

¹⁹ Acest număr include, de asemenea, răspunsuri în care Comisia Europeană a confirmat că nu deține documentele solicitate. Într-o astfel de situație, solicitanții au dreptul să conteste în fața Tribunalului inexistența documentelor, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

direcții generale care au primit, fiecare, peste 5 % din toate cererile inițiale. Celelalte departamente ale Comisiei Europene reprezintă fiecare 4 % sau mai puțin din totalul cererilor inițiale.

În ceea ce privește **cererile de confirmare** primite de Secretariatul General, cel mai mare procent s-a referit la răspunsurile inițiale furnizate de Direcția Generală Concurență (20,1 % în 2017 comparativ cu 15,9 % în 2016). Aceasta a fost urmată de Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (8,0 % comparativ cu 5,86 % în 2016). Cel de al treilea loc a fost împărțit de Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară și Direcția Generală Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie, ambele reprezentând 6,0 % din răspunsurile inițiale (comparativ cu 10,2 % și, respectiv, 2,7 % în 2016).

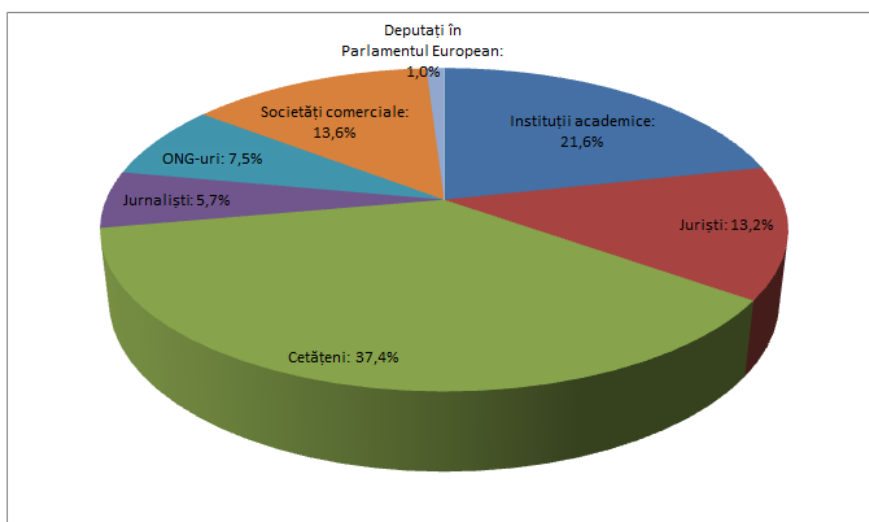


Răspunsurile inițiale ale altor trei servicii ale Comisiei Europene au făcut, fiecare, obiectul a peste 5 % din toate cererile de confirmare (Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală, Direcția Generală Justiție și Consumatori și Direcția Generală Mobilitate și Transporturi). Răspunsurile inițiale ale celorlalte servicii ale Comisiei Europene au reprezentat mai puțin de 5 % din totalul cererilor de reexaminare de confirmare.

3.3. Categoria socioprofesională a solicitanților²⁰ (a se vedea anexa – tabelul 8)

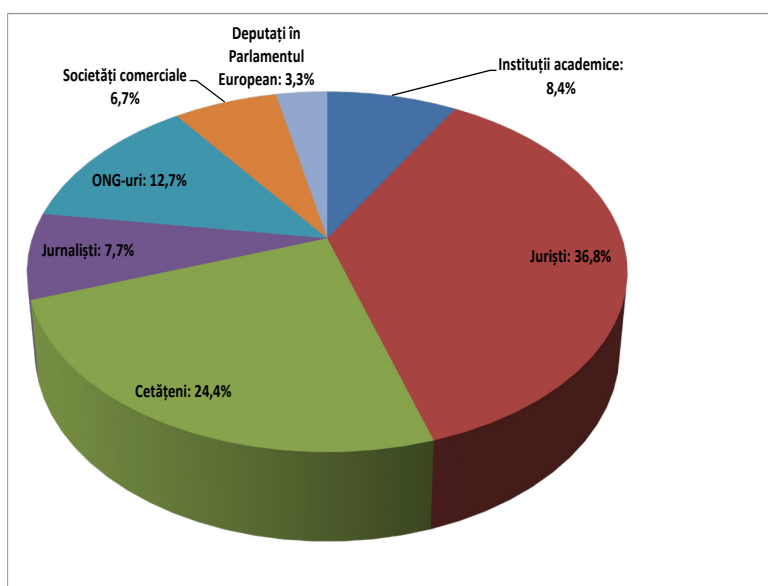
Cele mai multe **cereri inițiale** formulate în 2017 au provenit în continuare de la cetățeni. Acestea au reprezentat aproape 37,4 % din totalul cererilor (comparativ cu 38,3 % în 2016). Poziția a doua a fost ocupată de instituțiile academice și grupurile de reflecție (21,6 % în 2017 comparativ cu 16,0 % în 2016). Societățile comerciale și practicienii în domeniul dreptului s-au plasat pe poziția a treia în clasamentul celor mai active categorii, reprezentând 13,6 % și, respectiv, 13,2 % din cererile inițiale (comparativ cu 9,7 % și, respectiv, 13,5 % în 2016).

²⁰ În cererea lor, solicitanții pot (dar nu sunt obligați) să indice categoria socioprofesională din care fac parte (și anume, să aleagă una dintre cele șapte categorii date). În scopuri statistice, categoria „cetățeni” cuprinde solicitanții care au indicat că se încadrează în categoria „cetățeni”, împreună cu solicitanții care nu au indicat în ce categorie socioeconomică se încadrează (și anume, nu au ales niciuna dintre cele șapte categorii).



Poziția a patra a fost ocupată de societatea civilă (ONG-uri) (7,5 % comparativ cu 11,9 % în 2016), urmată de jurnaliști (5,7 % comparativ cu 5,9 % în 2016) și deputați în Parlamentul European (1,0 % în 2017 comparativ cu 4,8 % în 2016).

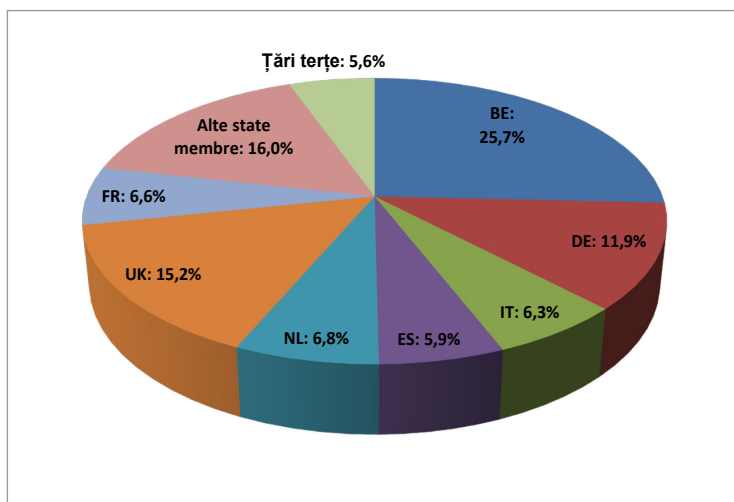
Cele mai multe **cereri de confirmare** primite în anul 2017 au provenit de la practicienii în domeniul dreptului. Acestea au reprezentat peste 37 % din totalul cererilor (36,8 % comparativ cu 26,4 % în 2016). Cetățenii, având 24,4 % din totalul cererilor (comparativ cu 30,2 % în 2016), s-au plasat pe poziția a doua în clasamentul celor mai active categorii de solicitanți.



Aceștia au fost urmați de societatea civilă (ONG-uri), cu 12,7 % din cereri (24,8 % în 2016). Instituțiile academice și grupurile de reflecție au ocupat locul al patrulea cu 8,4 % (4,4 % în 2016), iar jurnaliștii s-au plasat pe poziția a cincea, cu 7,7 % din cereri (8,1 % în 2016), iar societățile comerciale pe locul al șaselea cu 6,7 % (3,1 % în 2016).

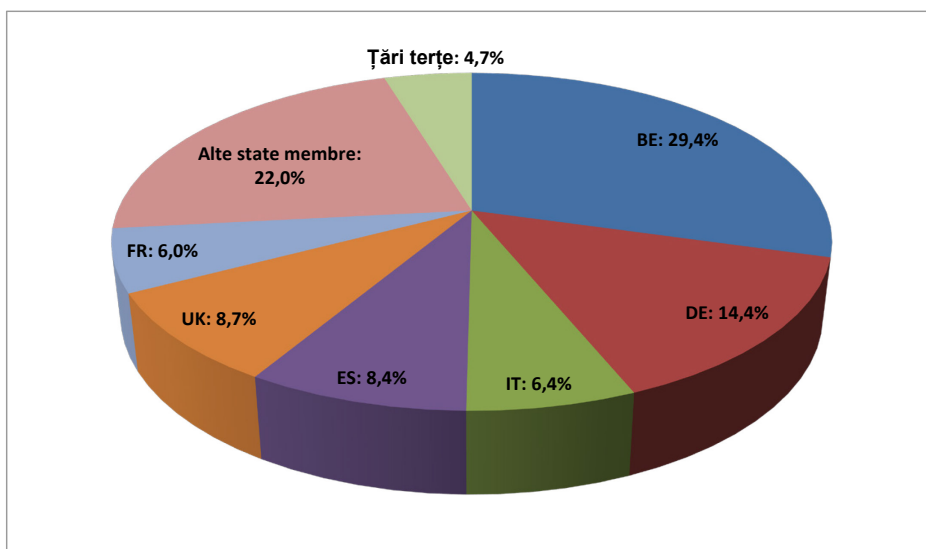
3.4. Originea geografică a solicitanților (a se vedea anexa – tabelul 9)

În ceea ce privește repartizarea geografică a **cererilor inițiale**, cel mai mare procent din cererile inițiale a continuat să vină de la solicitanții care au reședința sau sediul în Belgia (25,7 % comparativ cu 27,2 % în 2016), urmați de cei din Regatul Unit (cu o creștere semnificativă, de la 10,0 % în 2016 la 15,2 % în 2017) și de cei din Germania (11,9 % comparativ cu 12,6 % în 2016). Au urmat Țările de Jos, Franța, Italia și Spania, fiecare cu peste 5 % din totalul cererilor. Cererile provenind din celelalte 21 de state membre au reprezentat mai puțin de 3 % pentru fiecare stat membru.



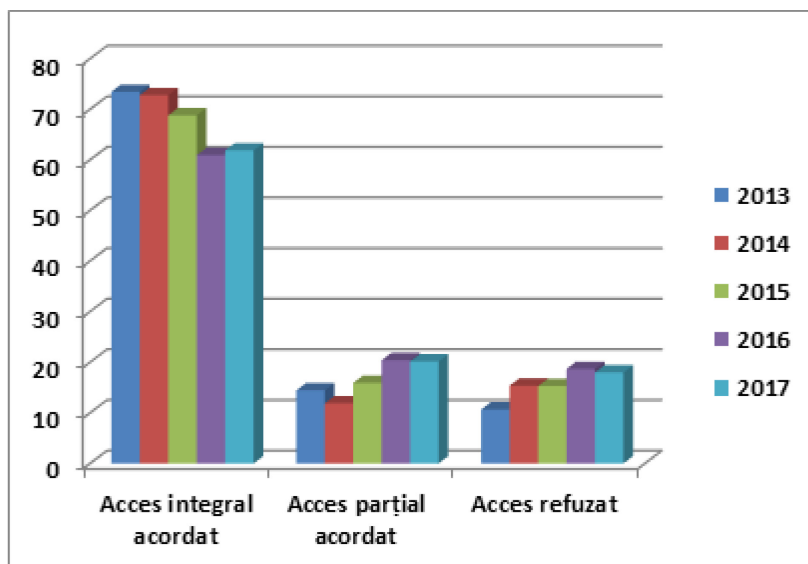
Dreptul de acces la documente a fost exercitat, de asemenea, în continuare de către solicitanții cu reședința sau sediul social în țări terțe, cererile inițiale ale acestora reprezentând 5,62 % din totalul cererilor inițiale (4,1 % în 2016).

În ceea ce privește repartizarea geografică a **cererilor de confirmare**, cel mai mare procent a provenit, de departe, de la solicitanții din Belgia (29,4 % comparativ cu 33,2 % în 2016), urmați de cei din Germania (14,4 % comparativ cu 13,2 % în 2016). Regatul Unit (8,7 %), Spania (8,4 %), Italia (6,4 %) și Franța (6,0 %) au fost singurele dintre celelalte state membre din care a provenit peste 5 % din totalul cererilor.



Cererile provenind din cele 21 de state rămase au reprezentat fiecare 3 % sau mai puțin. În fine, cererile de la solicitanții având reședința sau sediul social în țări terțe au reprezentat 4,7 % din totalul cererilor (comparativ cu 3,7 % în 2016).

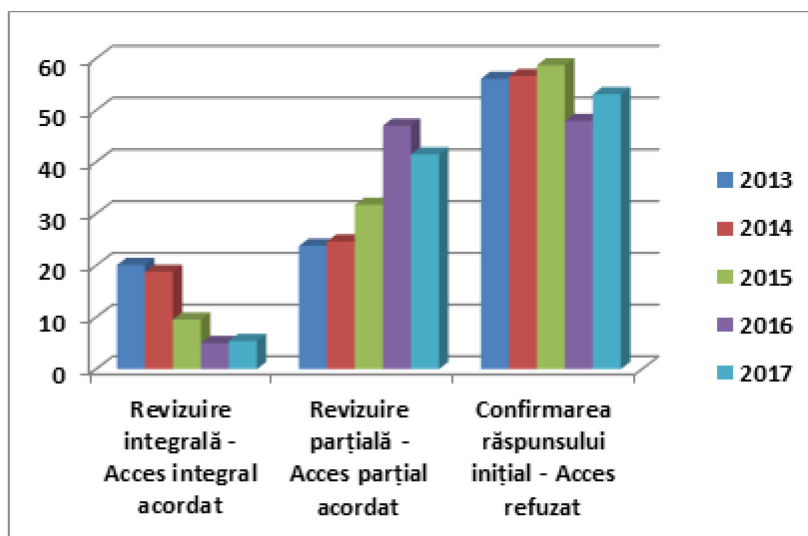
4. APLICAREA EXCEPȚIILOR LA DREPTUL DE ACCES



4.1. Tipuri de acces acordat

În 2017, s-a acordat acces integral sau parțial la documente în peste 82 % din cazuri în **etapa inițială** (82,0 % comparativ cu 81,3 % în 2016). S-a acordat în continuare acces integral în aproape 62 % din totalul cazurilor. Această valoare reprezintă o ușoară creștere comparativ cu anul precedent (60,9 %).

Procentul răspunsurilor parțial pozitive a fost stabil (20,2 % în 2017 comparativ cu 20,4 % în 2016). Există un procent ușor mai mic (17,98 %) de cereri care au fost respinse integral comparativ cu 2016 (18,7 %) – a se vedea anexa (tabelul 4).



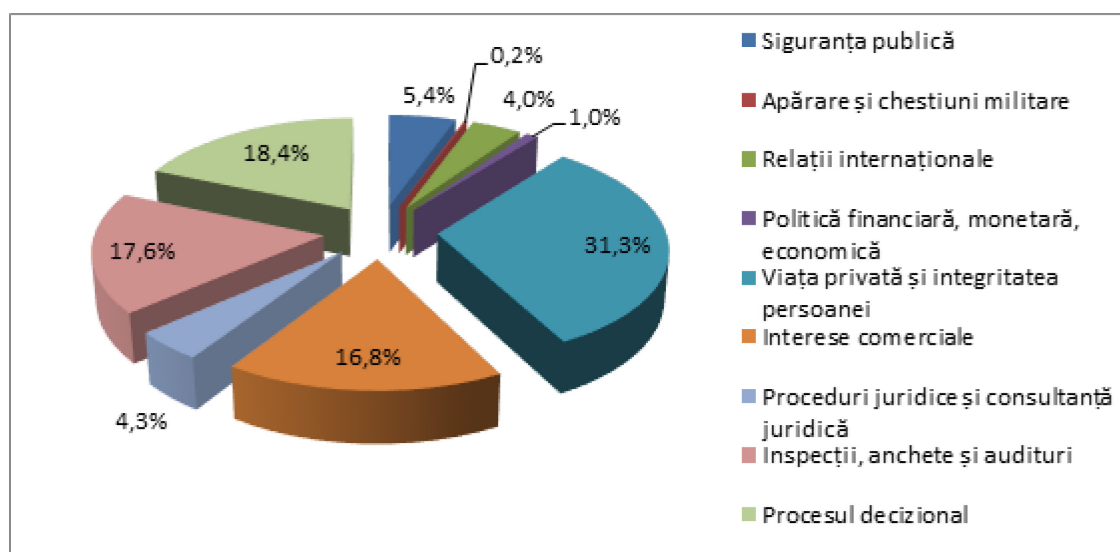
În 2017, aproape fiecare al doilea răspuns inițial care a fost contestat printr-o cerere de confirmare a fost modificat (integral sau parțial) în **etapa de confirmare** (46,9 % în 2017

comparativ cu 52 % în 2016). Numărul cererilor de confirmare care au condus la un răspuns pe deplin pozitiv a fost ușor mai ridicat (5,4 %) decât în 2016 (5,0 %) – a se vedea anexa (tabelul 6).

În 41,5 % din cazuri, s-a acordat un acces mai extins (deși nu integral) decât în etapa inițială (ceea ce reprezintă o scădere comparativ cu 47,3 % în 2016). În etapa de confirmare, refuzul integral inițial a fost confirmat în 53,1 % din cazuri (comparativ cu 47,9 % în 2016).

4.2. Excepții de la dreptul de acces invocate (a se vedea anexa – tabelul 7)

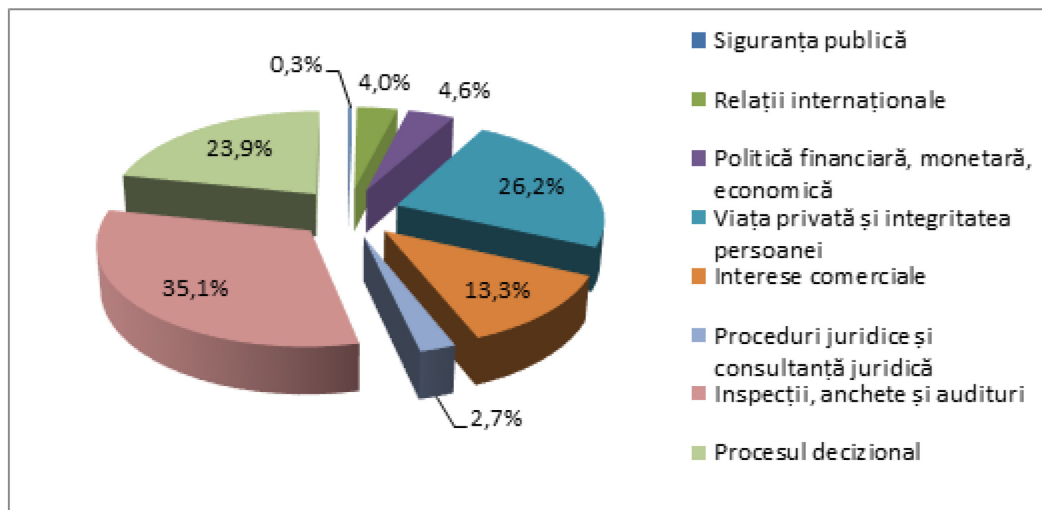
Protecția vieții private și a integrității individului a continuat să constituie motivul principal de refuzare (integrală sau parțială) a accesului în **etapa inițială**, rămânând la o valoare constantă de 31,3 %. La fel ca în anii precedenți, o mare parte din refuzurile parțiale s-au datorat nevoii, care decurge din legislația aplicabilă privind protecția datelor, de a oculta numele membrilor personalului de rang inferior sau ale reprezentanților terți care figurează în documente.



Cea de a doua categorie de excepții cel mai des invocate s-a referit la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit (17,6 % în 2017 comparativ cu 16,2 % în 2016). Excepția care vizează protecția intereselor comerciale, care ocupă poziția a treia, a fost invocată mai frecvent decât în 2016 (16,8 % în 2017 comparativ cu 13,7 % în 2016).

Utilizarea relativă a excepției care vizează protecția procesului decizional al instituției a scăzut ușor (16,3 % în 2017 comparativ cu 18,8 % în 2016). Excepția care vizează protecția interesului public în ceea ce privește siguranța publică, care a crescut cel mai mult în 2016, a scăzut și a ocupat locul cinci (5,4 % în 2017 comparativ cu 7,3 % în 2016).

În **etapa de confirmare**, motivul cel mai frecvent invocat și motivul principal pentru confirmarea unui refuz al accesului (integral sau parțial) a fost protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cu o creștere de 57 % comparativ cu anul precedent (35,1 % în 2017 comparativ cu 20,3 % în 2016). Pe poziția a doua s-a plasat excepția care vizează protecția vieții private și a integrității individului (26,2 % comparativ cu 28,3 % în 2016). Excepția care vizează protecția intereselor comerciale a fost invocată mai puțin frecvent (13,3 % în 2017 comparativ cu 15,9 % în 2016), plasându-se pe poziția a treia.



Pozițiile a patra și a cincea au fost ocupate de excepțiile care vizează protecția procesului decizional al instituției (11,9 % comparativ cu 20,3 % în 2016), respectiv de protecția interesului public în ceea ce privește politica financiară, monetară sau economică a UE sau a unui stat membru (4,7 % comparativ cu 2,8 % în 2016).

5. PLÂNGERI ADRESATE OMBUDSMANULUI EUROPEAN

În 2017, Ombudsmanul European a închis 25 de dosare de plângeri împotriva Comisiei Europene cu privire la tratarea cererilor de acces la documente²¹. Șase dintre acestea au fost închise cu comentarii suplimentare sau critice²². Comparativ, în 2016 Ombudsmanul European a închis un număr mai mic (21) de plângeri, dar un număr similar de plângeri (șase) au fost însoțite de comentarii suplimentare sau critice²³.

În 2017, Ombudsmanul European a deschis 25 de anchete noi în cadrul cărora accesul la documente a constituit fie elementul principal, fie un element subsidiar al plângerii (o creștere semnificativă comparativ cu 2016, când au fost deschise 12 anchete noi, reflectând importanța sporită acordată de Ombudsmanul European acestui domeniu de activitate).

²¹ Statisticile se referă la cazurile adresate Ombudsmanului European pentru toate departamentele Comisiei Europene, cu excepția Oficiului European de Luptă Antifraudă.

²² Cele patru cazuri pentru care s-au formulat comentarii: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 de cazuri au fost închise fără comentarii/acțiuni suplimentare.

²³ Cele șase cazuri pentru care s-au formulat comentarii suplimentare sau critice: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC și 2015/437/OMB. Trei cazuri au fost închise cu sugestii de îmbunătățire, iar 12 cazuri au fost închise fără alte acțiuni.

6. CONTROLUL JURISDICȚIONAL

În 2017, instanțele UE au pronunțat un număr semnificativ de hotărâri judecătorești noi care vor influența practica Comisiei Europene în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

6.1. Curtea de Justiție

Curtea de Justiție a pronunțat opt hotărâri în recurs, în care Comisia Europeană era parte la procedurile judiciare.

În cauza Saint Gobain Glass/Comisia Europeană²⁴, privind accesul la documentele primite de la statele membre cu privire la informațiile de mediu, în special în ceea ce privește cotele de emisie, Curtea a hotărât că noțiunea de „proces decizional” la care se face referire în excepția care vizează „procesul decizional” prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 se referă la confidențialitatea procedurilor autorităților publice, fără a include întreaga procedură administrativă care a condus la luarea deciziei.

În plus, Curtea a precizat că interpretarea strictă a articolului 4 alineatul (3) din perspectiva articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 (Convenția de la Aarhus) implică, de asemenea, faptul că natura internă a documentelor sau riscul presiunii externe nu sunt suficiente pentru a demonstra prejudicii grave.

În două hotărâri, Curtea a clarificat în continuare măsura în care documentele care fac parte din procedurile administrative sau judiciare în desfășurare pot face obiectul unei prezumții generale de nedivulgare.

În hotărârea în cauza Republica Franceză/Carl Schlyter²⁵, Curtea de Justiție a definit pentru prima dată noțiunea de „anchetă” prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. Curtea a precizat că cerința de transparență care stă la baza dispozițiilor Directivei (UE) nr. 2015/1535 (fosta Directivă 98/34/CE) se aplică de asemenea, în principiu, avizelor detaliate emise de Comisia Europeană sau de statele membre. Acest principiu se aplică în mod normal și observațiilor transmise de acestea din urmă. Nu se poate aplica o prezumție generală de nedivulgare documentelor deținute de Comisia Europeană în contextul procedurilor de notificare în conformitate cu aceste directive. În schimb, documentele ar trebui identificate și evaluate individual.

Curtea a statuat în hotărârea sa în cauza Suedia și Spirlea/Comisia Europeană²⁶ că documentele referitoare la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cursul fazei precontencioase a unei anchete efectuate în cadrul unei proceduri EU-pilot pot face obiectul prezumției generale de confidențialitate în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001.

În hotărârea sa în cauza Comisia Europeană/Patrick Breyer²⁷, Curtea de Justiție a concluzionat că înscrisurile părților care participă la procedurile instanțelor UE nu sunt

²⁴ Hotărârea din 13 iulie 2017 în cauza Saint Gobain Glass/Comisia Europeană, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Hotărârea din 7 septembrie 2017 în cauza Republica Franceză/Carl Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Hotărârea din 11 mai 2017 în cauza Suedia și Spirlea/Comisia Europeană, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Hotărârea din 18 iulie 2017 în cauza Comisia Europeană/Patrick Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

excluse de la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. Faptul că înscrisurile au fost primite de Comisia Europeană chiar prin intermediul Curții nu are niciun impact asupra aplicării Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, întrucât Comisia Europeană deține documentele.

În cauza Typke/Comisia Europeană²⁸, Curtea a confirmat că dreptul de acces la documentele instituțiilor se aplică numai documentelor existente aflate în posesia instituției în cauză și că nu se poate invoca Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 pentru a obliga o instituție să creeze un document care nu există. Rezultă că o cerere de acces care ar solicita Comisiei Europene să creeze un nou document, chiar dacă acest document s-ar întemeia pe informații deja apărute în documentele existente deținute de aceasta, nu intră în domeniul de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

6.2. Tribunalul

Tribunalul a pronunțat 14 hotărâri în cauze privind dreptul de acces la documente în care Comisia era parte la procedurile judiciare.

În patru cauze, Tribunalul a decis că acțiunea în anulare a deciziei Comisiei Europene era inadmisibilă²⁹. În una dintre cauze, recursul nu a avut ca rezultat pronunțarea unei hotărâri³⁰.

În cinci cauze, Tribunalul a respins acțiunea formulată de solicitant pentru anularea deciziei de confirmare a Comisiei Europene privind accesul la documente, confirmând poziția Comisiei Europene³¹. În două cauze, Tribunalul a anulat (parțial) decizia Comisiei Europene³².

La nivel general, în ceea ce privește **cererile cu un domeniu de aplicare extins**, Tribunalul a confirmat că instituția poate refuza accesul dacă efectuarea unei evaluări individuale ar reprezenta o sarcină administrativă disproporționată și dacă solicitantul refuză să coopereze pentru găsirea unei soluții echitabile. Instituția nu trebuie să justifice motivul pentru care nu a luat în considerare alte opțiuni decât refuzul și nici nu trebuie, în astfel de cazuri, să divulge documentele pe care le-a examinat deja în mod individual ca parte a evaluării sarcinii administrative.

În ceea ce privește interesele comerciale, Tribunalul a hotărât că documentele prezentate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1907/2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice, de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, nu fac în mod automat obiectul unei prezumții generale de refuzare a accesului. Faptul că un document poate fi protejat printr-un drept de proprietate intelectuală care decurge din legislația sectorială nu implică

²⁸ Hotărârea din 11 ianuarie 2017 în cauza Typke/Comisia Europeană, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Ordonanța din 7 iunie 2017 în cauza De Masi/Comisia Europeană, T-11/16, EU:T:2017:385; ordonanța din 4 mai 2017 în cauza De Masi/Comisia Europeană, T-341/16, EU:T:2017:301; ordonanța din 19 iulie 2017 în cauza De Masi/Comisia Europeană, T-423/16, EU:T:2017:546; ordonanța din 5 iulie 2017 în cauza European Environmental Bureau/Comisia Europeană, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ Ordonanța din 14 decembrie 2017 în cauza Rogesa/Comisia Europeană, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Hotărârea din 23 ianuarie 2017 în cauza Association Justice & Environment, z.s./Comisia Europeană, T-727/15, EU:T:2017:18; hotărârea din 28 martie 2017 în cauza Deutsche Telekom AG/Comisia Europeană, T-210/15, EU:T:2017:224; hotărârea din 5 aprilie 2017 în cauza Republica Franceză/Comisia Europeană, T-344/15, EU:T:2017:250; hotărârea din 7 septembrie 2017 în cauza AlzChem AG/Comisia Europeană, T-451/15, EU:T:2017:588; hotărârea din 18 mai 2017 în cauza Verschuur/Comisia Europeană, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² Hotărârea din 28 aprilie 2017 în cauza Gameart sp.z o.o./Comisia Europeană, T-264/15, EU:T:2017:290; hotărârea din 27 aprilie 2017 în cauza Germanwings GmbH/Comisia Europeană, T-375/15, EU:T:2017:289.

automat că documentul trebuie considerat secret de afaceri. În unele cazuri, divulgarea documentelor care reflectă nivelurile de expunere la substanțele chimice periculoase poate fi considerată justificată de un interes public superior³³.

În ceea ce privește **obiectivele activităților de anchetă**, Tribunalul a confirmat prezumția generală privind inaccesibilitatea documentelor referitoare la un dosar de ajutor de stat. De asemenea, Tribunalul a precizat că motivarea într-o decizie de confirmare nu poate consta dintr-o simplă trimitere la motivarea din alte documente (anexate), chiar dacă acestea din urmă pot fi utilizate pentru a susține anumite părți ale acestora³⁴.

De asemenea, Tribunalul a reafirmat că, în pofida faptului că protecția sănătății umane și a mediului este de interes public, considerațiile generale referitoare la principiul transparenței și dreptul publicului de a fi informat cu privire la activitatea instituțiilor nu pot justifica divulgarea unor documente referitoare la faza precontencioasă a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor³⁵.

În plus, Tribunalul a confirmat poziția adoptată în hotărâri anterioare conform căreia o instituție a UE poate să ia în considerare, în cadrul evaluării unei cereri de acces la documente deținute de aceasta, mai multe dintre motivele de refuz prevăzute la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. În respectiva cauză specifică, referitoare la o anchetă, Tribunalul a considerat că divulgarea documentelor solicitate ar putea submina atât protecția intereselor comerciale ale întreprinderilor implicate, cât și protejarea scopului anchetei aferente³⁶.

În ceea ce privește documentele care au o legătură relevantă cu un litigiu judiciar la nivelul UE, Tribunalul a confirmat că excepțiile de **protecție a procedurilor judiciare** și de **protecție a anchetelor** nu se aplică atunci când documentele în cauză nu sunt întocmite în contextul anumitor proceduri judiciare, iar deschiderea fazei precontencioase a unei acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru nu este previzibilă în mod rezonabil. Nu este suficientă menționarea procedurilor viitoare în contextul unei posibile acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În mod similar, excepția legată de obiectivele activităților de anchetă nu se aplică în cazul în care procedura prevăzută de Directiva (UE) nr. 2015/1535 (fosta Directivă 98/34/CE) este închisă fără o acțiune ulterioară din partea Comisiei Europene deoarece, în astfel de circumstanțe, inițierea unei acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor rămâne pur ipotetică³⁷.

În aceeași hotărâre, Tribunalul a confirmat că, înainte de a refuza accesul la un document provenind dintr-un stat membru, instituția trebuie să se asigure că statul membru și-a întemeiat obiecția pe una dintre excepțiile de fond de la articolul 4 alineatele (1)-(3), iar motivele prezentate de acesta din urmă există și sunt menționate în propria sa decizie.

În ceea ce privește sesizările statelor membre către Comisia Europeană, în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, privind cererile de acces la documentele primite în temeiul legislației naționale, Tribunalul a decis că

³³ Hotărârea din 13 ianuarie 2017 în cauza Deza/Agenția Europeană pentru Produse Chimice, T-189/14, EU:T:2017:4.

³⁴ Hotărârea din 27 aprilie 2017 în cauza Germanwings GmbH/Comisia Europeană, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Hotărârea din 23 ianuarie 2017 în cauza Association Justice & Environment, z.s./Comisia Europeană, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Hotărârea din 28 martie 2017 în cauza Deutsche Telekom AG/Comisia, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Hotărârea din 5 aprilie 2017 în cauza Republica Franceză/Comisia Europeană, T-344/15, EU:T:2017:250.

instituția nu este competentă să accepte astfel de sesizări pentru documente care nu provin de la instituție, indiferent dacă deține astfel de documente³⁸.

În 2017, Tribunalul nu a pronunțat nicio hotărâre referitoare la dreptul de acces la documente privind recursul formulat împotriva unei hotărâri a Tribunalului Funcției Publice în care Comisia Europeană era parte la procedurile judiciare.

6.3. Cauze pendinte

În 2017, au fost aduse în fața Tribunalului 15 acțiuni noi împotriva deciziilor Comisiei Europene în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001³⁹. În plus, la Curtea de Justiție a fost introdus un recurs nou împotriva unei hotărâri a Tribunalului în care Comisia Europeană era parte la procedurile judiciare⁴⁰.

7. CONCLUZII

În 2017, Comisia Europeană a continuat să pună în practică angajamentul său față de creșterea gradului de transparență, atât în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, cât și ca parte a agendei sale mai extinse privind transparența. Publicațiile proactive ale Comisiei Europene contribuie la îmbunătățirea calității și a cantității informațiilor și documentelor distribuite publicului larg prin intermediul site-urilor sale web.

Acest lucru s-a reflectat, printre altele, în punerea în aplicare treptată a Agendei pentru o mai bună legiferare, în politica sa privind „ușile turnante”, în propunere sa de acord interinstituțional privind un registru de transparență obligatoriu, precum și în diferite inițiative menite să sporească transparența proactivă. Acestea au inclus: publicarea sistematică de informații cu privire la reuniunile liderilor săi politici și ale înalților funcționari cu părțile interesate, publicarea documentelor relevante cu privire la negocierile în curs privind retragerea Regatului Unit, lansarea noului registru interinstituțional online al actelor delegate și publicarea regulată a cheltuielilor de delegație ale comisarilor individuali.

De asemenea, Comisia Europeană a continuat să publice, în mod proactiv și într-un mod ușor de utilizat, o gamă largă de informații și documente privind diversele sale activități legislative și nelegislative.

Dreptul de acces la documente în baza unei cereri, astfel cum este prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în tratatele Uniunii Europene și în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, a continuat să fie un instrument important cu ajutorul căruia Comisia Europeană își respectă angajamentul în materie de transparență.

³⁸ Hotărârea din 28 aprilie 2017 în cauza Gameart sp.z o.o./Comisia Europeană, T-264/15, EU:T:2017:290.

³⁹ Cauze pendinte: Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisia Europeană, T-750/17; ViaSat/Comisia Europeană, T-734/17; Evropaiki Dynamiki/Comisia Europeană, T-730/17; Commune de Fessenheim e.a./Comisia Europeană, T-726/17; ClientEarth/Comisia Europeană, T-677/17; Viasat/Comisia Europeană, T-649/17; Rogesa/Comisia Europeană, T-475/17; Arca Capital Bohemia/Comisia Europeană, T-441/17; Arca Capital Bohemia/Comisia Europeană, T-440/17; Campbell/Comisia Europeană, T-312/17; RE/Comisia Europeană, T-257/17; CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs/Comisia Europeană, T-168/17; Sumner/Comisia Europeană, T-152/17; Hércules Club de Fútbol/Comisia Europeană, T-134/17; Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Comisia Europeană, T-39/17.

⁴⁰ Cauza AlzChem AG/Comisia Europeană, C-666/17 P.

Deși numărul cererilor de confirmare a crescut foarte puțin (299 în 2017 comparativ cu 295 în 2016), numărul cererilor de acces la documente în stadiul inițial a crescut semnificativ, de la 6 077 în 2016 la 6 255 în 2017. În același timp, a crescut și complexitatea cererilor. Aceasta demonstrează faptul că cetățenii UE și alți beneficiari își exercită în mod activ dreptul de acces la documentele deținute de Comisia Europeană.

Comisia Europeană rămâne de departe instituția UE care gestionează cel mai mare număr de cereri de acces la documente. Rata ridicată de divulgare a documentelor ca urmare a numeroaselor cereri de acces a avut ca rezultat punerea la dispoziție a unui număr mare de documente. În paralel, în 2017, Comisia Europeană a continuat să publice volume mari de documente și de informații pe numeroasele sale pagini web și în diferitele sale registre publice, acoperind toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.