



Europeiska
unionens råd

**Bryssel den 4 oktober 2018
(OR. en)**

12828/18

**INF 176
API 107**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	3 oktober 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 663 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar under 2017

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 663 final.

Bilaga: COM(2018) 663 final

Bryssel den 3.10.2018
COM(2018) 663 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**om tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till
Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar under 2017**

INLEDNING

Under 2017 fortsatte kommissionen att visa prov på sitt starka engagemang för ökad insyn och ansvarsskyldighet. Ett sätt att göra detta är att främja ett effektivt utövande av rätten att få tillgång till EU-institutionernas handlingar¹. 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 handlingar².

Agendan för bredare öppenhet

Europeiska kommissionen har vidtagit flera viktiga åtgärder för att öka insynen i sina lagstiftningsförfaranden och i genomförandet av politiken, även i sina kontakter med intressenter och lobbyister.

Under 2017 fortsatte Europeiska kommissionen att arbeta för att uppnå målen i agendan för bättre lagstiftning. Syftet med agendan är att få EU att fungera på ett bättre och mer öppet sätt, med starkt fokus på att vidta enklare åtgärder och bara där det kan vara till nytta för medborgarna. Sedan 2017 har kommissionen inom ramen för programmet om lagstiftnings ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet) försökt hitta möjligheter till förenkling och minska onödiga kostnader varje gång kommissionen har för avsikt att ändra befintlig lagstiftning. De initiativ som följer av detta arbete inbegrips varje år i kommissionens arbetsprogram och kan övervakas i resultattavlan för Refit-programmet.

Inom Refit-programmet är Europeiska kommissionen särskilt inriktad på de områden där företag och andra intressenter anser att kostnaderna och bördorna är alltför stora. För detta ändamål har Europeiska kommissionen skapat en onlineportal där alla kan lämna förslag och där den konsulterar en expertgrupp på hög nivå, nämligen Refit-plattformen. Sedan Refit-plattformen inrättades har man antagit 58 yttranden som bygger på mer än 280 förslag från allmänheten om hur EU-lagstiftningen ska göras mer effektiv och ändamålsenlig.

I april 2016 ingick de tre institutionerna det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. Under 2017 fortsatte institutionerna gemensamt att arbeta med planen på en framtida gemensam databas för lagstiftning enligt vad som anges i avtalet. Efter att ha enats om databasen håller man nu på att fastställa närmare specifikationer och börja utveckla det framtida verktyget: en användarvänlig portal som riktar sig till allmänheten, ger enkel tillgång till information om pågående lagstiftningsärenden, med en tidslinje och länkar till mer detaljerade källor.

I december 2017 lanserades det nya interinstitutionella onlineregistret för delegerade akter³. Detta är ett gemensamt verktyg för Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. Verktyget ger tillgång till de delegerade akterna under deras hela livscykel, från det skede då Europeiska kommissionen planerar dem och fram till att de offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning. Därmed ökar insynen i processen för utarbetande, antagande och granskning av delegerade akter. Verktyget

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

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

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

fungerar samtidigt som en enda kontaktpunkt för aktörer som är intresserade av denna typ av akter.

År 2017 förbättrade Europeiska kommissionen ytterligare registret över expertgrupper, i synnerhet genom att lägga till ett nytt särskilt avsnitt för gruppmöten. I detta avsnitt visas handlingarna på ett mer organiserat och användarvänligt sätt. Dessutom förbättrades synergieffekterna mellan registret över expertgrupper och öppenhetsregistret genom att automatisk överföring av uppgifter om medlemskap i expertgrupper säkerställdes.

Samtidigt har öppenhetsregistret fortsatt att växa stadigt och omfattar nu över 11 000 uppgifter. Under 2017 anslöt sig 2 430 nya organisationer⁴, och alla dessa undertecknade en gemensam uppförandekod. I dag är öppenhetsregistret ett av de största i sitt slag i världen.

En ny, innovativ it-lösning utarbetades och togs i bruk för att förbättra den övergripande uppgiftskvaliteten och användarupplevelsen. Från och med december 2017 ger öppenhetsregistret automatiskt information om de expertgrupper inom kommissionen⁵ som de registrerade har utsetts till. Denna information har tagits från registret över kommissionens expertgrupper och liknande enheter⁶.

Mot bakgrund av Europeiska kommissionens förslag till ett nytt interinstitutionellt avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister⁷ antog Europaparlamentet sitt förhandlingsmandat den 15 juni 2017⁸ och Europeiska unionens råd antog sitt mandat den 6 december 2017⁹. Två förberedande interinstitutionella möten hölls den 6 september 2017 och den 12 december 2017 under ledning av det estniska EU-ordförandeskapet. Politiska företrädare från de tre institutionerna kom överens om att förhandlingar om ett obligatoriskt öppenhetsregister för EU skulle inledas i början av 2018. Efter förberedande möten på teknisk nivå hölls det första politiska mötet den 16 april 2018.

Öppenheten i fråga om nuvarande och tidigare kommissionärers etik säkerställs genom en särskild sida på webbplatsen Europa¹⁰.

När Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker höll sitt årliga tal om tillståndet i unionen 2017, presenterade han en ny uppförandekod för kommissionärerna¹¹. I de moderniserade reglerna fastställdes nya standarder för etiska regler i Europa. Den nya uppförandekoden är ännu ett steg i det initiativ för att skapa mer insyn som kommissionsordförande Junckers påbörjade när han inledde sin mandatperiod. I uppförandekoden förlängs ”karensperioden” från arton månader till två år för tidigare

⁴ Denna siffra inbegriper endast organisationer som var registrerade och verksamma den 31 december 2017.

⁵ Här ingår personer som utsetts att företräda ett sådant gemensamt intresse som delas av berörda parter inom ett visst politikområde. Dessa parter representerar inte enskilda intressenter, utan en politisk inriktning som är gemensam för olika intresseorganisationer (”medlemmar av typ B”) och för organisationer i vid bemärkelse, inklusive företag, sammanslutningar, icke-statliga organisationer, fackliga organisationer, universitet, forskningsinstitut, advokatbyråer och konsultföretag (”medlemmar av typ C”), enligt vad som fastställs i kommissionens beslut C (2016) 3301 av den 30 maj 2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=SV>

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

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

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/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_en

¹¹ Kommissionens beslut C(2018) 700 av den 31 januari 2018 om en uppförandekod för ledamöter av Europeiska kommissionen.

kommissionärer, och till tre år för kommissionens ordförande. Den föreslagna moderniseringen går ännu längre genom tydligare regler och striktare etiska normer samt större insyn på ett antal områden. Den nya uppförandekoden trädde i kraft den 1 februari 2018.

När det gäller proaktiv insyn beslutade Europeiska kommissionen¹² den 12 september 2017, mot bakgrund av det stora antalet ansökningar om tillgång till handlingar gällande kommissionärernas kostnader i samband med tjänsteresor, att varannan månad offentliggöra en översikt över varje kommissionärsledamots kostnader i samband med tjänsteresor. Dessa regelbundna översikter omfattar alla tjänsteresor som genomförs, såvida offentliggörandet av dessa uppgifter inte undergräver skyddet av det allmänna samhällsintresset vad gäller allmän säkerhet, försvar och militära frågor, internationella förbindelser eller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken i unionen eller i en medlemsstat. De första översikterna offentliggjordes i slutet av februari 2018.

Som en del av Europeiska kommissionens engagemang för insyn i EU:s nya handelsstrategi ”Handel för alla” offentliggjorde kommissionen på en särskild webbplats förhandlingstexter och den senaste omgången rapporter som rör EU:s befintliga handelsavtal och pågående handelsförhandlingar med länder utanför EU¹³.

Europeiska kommissionen har också beslutat att anta en allmän strategi för insyn och att säkerställa största möjliga öppenhet vid förhandlingarna med Förenade kungariket i enlighet med artikel 50 i Fördraget om Europeiska unionen. Detta framhövdes också i Europeiska kommissionens meddelande om hur förhandlingarna framskrider med Förenade kungariket i enlighet med artikel 50 i Fördraget om Europeiska unionen, där kommissionen bekräftade att förhandlingarna har bedrivits med aldrig tidigare skådad insyn. År 2017 publicerade Europeiska kommissionen proaktivt många relevanta dokument på en särskild webbplats, t.ex. utkast till förhandlingsståndpunkter i förhållande till särskilda förhandlingsfrågor, EU:s ståndpunktsdokument, dagordningar för förhandlingsomgångar, gemensamma tekniska promemorior för EU och Förenade kungariket, den gemensamma rapporten om framstegen under fas 1 i förhandlingarna och utkastet till avtal om utträde.

Tillgång till handlingar

Inom ramen för agendan för bredare öppenhet är rätten till tillgång till handlingar en av hörnstenarna i Europeiska kommissionens åtagande för öppenhet. Förutom att Europeiska kommissionen gett tillgång till sina handlingar efter att ha fått särskilda ansökningar enligt förordning (EG) nr 1049/2001 offentliggjorde den även proaktivt en mängd information och handlingar i användarvänligt format, både i sina olika offentliga register och på sina webbsidor.

Denna rapport har utarbetats i enlighet med artikel 17.1 i förordning (EG) nr 1049/2001 och ger en översikt av hur kommissionen har tillämpat regelverket om tillgång till handlingar under 2017. Rapporten grundas på statistiska uppgifter som sammanfattas i bilagan¹⁴. Statistiken avspeglar antalet ansökningar under 2017 och svaren på dessa, inte antalet begärda eller (delvis) utlämnade handlingar, vilka var betydligt fler.

¹² Kommissionens beslut C (2017) 6200 av den 12 september 2017 om en uppförandekod för ledamöter av Europeiska kommissionen.

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

¹⁴ Om inget annat anges grundas den statistik som presenteras i rapporten på siffror som hämtats från Europeiska kommissionens it-applikationer den 13 mars 2018. Uppgifterna i procent i denna beskrivande del av rapporten är avrundade till en decimal.

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. Betydelsen av rätten avseende tillgång till handlingar inom Europeiska kommissionens öppenhetspolitik framgår av denna statistik. De begärda handlingarna lämnades ut helt eller delvis i det ursprungliga skedet i 82 % av sammanlagt 6 255 fall, och en mer omfattande eller till och med fullständig tillgång beviljades i 46,9 % av sammanlagt 299 fall i det bekräftande skedet.

Resurser

Vid Europeiska kommissionen behandlas ansökningar om tillgång till handlingar i det ursprungliga skedet av kommissionens olika generaldirektorat och avdelningar. Varje generaldirektorat och avdelning har utsett minst en jurist, som fungerar som samordnare för tillgång till handlingar. Beroende på avdelningens storlek och antalet begäranden som mottagits, består dessa anställda vanligtvis av ett antal administrativa anställda och stödpersonal. Samordnaren ska samordna förslagen till svar tillsammans med de enheter som ansvarar för de underliggande politikområdena.

Bekräftande ansökningar behandlas av generalsekretariatet, i syfte att säkerställa en oberoende administrativ granskning av de svar som ges i det ursprungliga skedet. Tio heltidstjänster reserveras för detta uppdrag vid generalsekretariatet. Bland dessa finns handläggare och administrativ personal som, utöver sitt ansvar för att se över svaren i det ursprungliga skedet, tillhandahåller övergripande vägledning, utbildning och rådgivning till alla generaldirektorat och avdelningar vid Europeiska kommissionen avseende tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001. De förvaltar också it-systemet som används i hela kommissionen för behandling 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 behovet av ökad insyn på detta område belyser behovet av att avsätta tillräckligt med personal och it-resurser till Europeiska kommissionen för att säkerställa en effektiv handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar och ge bästa resultat för medborgarna.

1. REGISTER OCH WEBBPLATSER

Under 2017 lades 18 825 nya handlingar till i kommissionens register över handlingar¹⁵ (se bilagan – Tabell 1), som omfattade kategorierna C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC eller SWD¹⁶. Under 2017 upprättade eller mottog inte kommissionen några känsliga handlingar¹⁷ som skulle ingå i någon av dessa serier.

År 2017 minskade antalet besökare (12 618 jämfört med 15 496 år 2016) på webbplatsen *Europas*¹⁸ sida om tillgång till handlingar ("Access to Documents"). Även antalet visade sidor minskade (16 876 jämfört med 23 290 under 2016, se bilagan – Tabell 2).

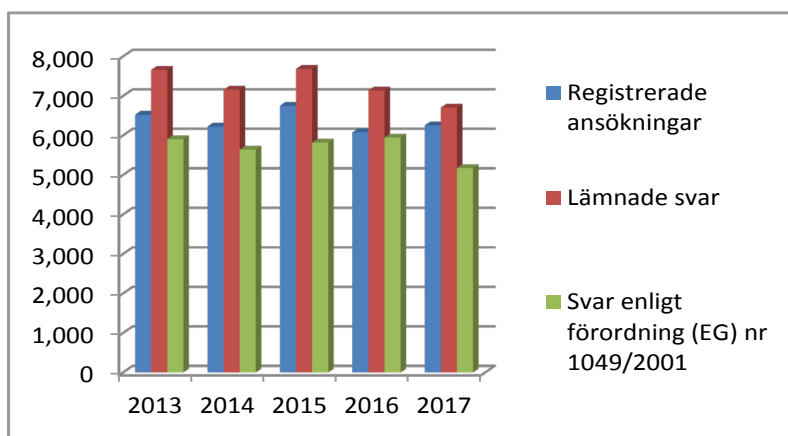
Bägge plattformar har blivit viktiga sökverktyg som gör det möjligt för medborgarna att delta aktivt i större utsträckning i Europeiska kommissionens beslutsförfarande och utformandet av politiken för tillgång till handlingar.

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

Under 2017 fortsatte Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen att hålla regelbundna tekniska möten på tjänstemannanivå för att utbyta erfarenheter, utveckla bästa praxis och se till att förordning (EG) nr 1049/2001 tillämpas på ett enhetligt sätt.

3. ANALYS AV ANSÖKNINGARNA OM TILLGÅNG TILL HANDLINGAR

3.1 Antal ansökningar



Under 2017 ökade antalet **ursprungliga ansökningar** med nästan 3 % (6 255 jämfört med 6 077 år 2016). Antalet ursprungliga svar på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 har minskat med omkring 6 % (från 7 137 under 2016 till 6 704 under 2017)¹⁹.

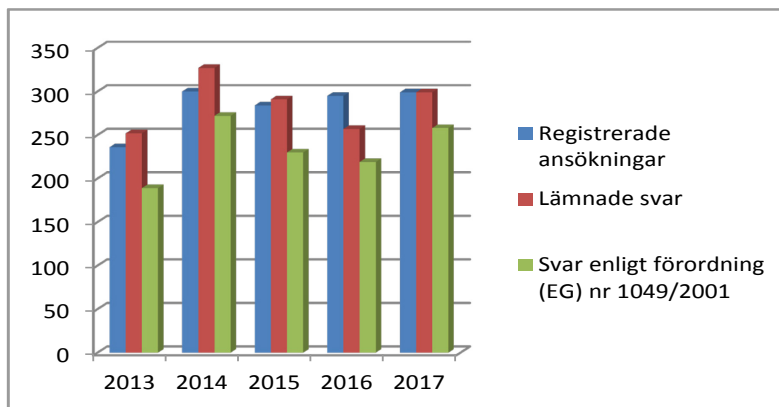
¹⁵ Ungefär lika många som under 2016 (18 523).

¹⁶ 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.

¹⁷ Vid tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 avses med känsliga handlingar sådana som klassificerats som "top secret", "secret" eller "confidentiel" (se artikel 9.1 i förordningen).

¹⁸ Tillgång till handlingar: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/freedom-information/access-documents_sv

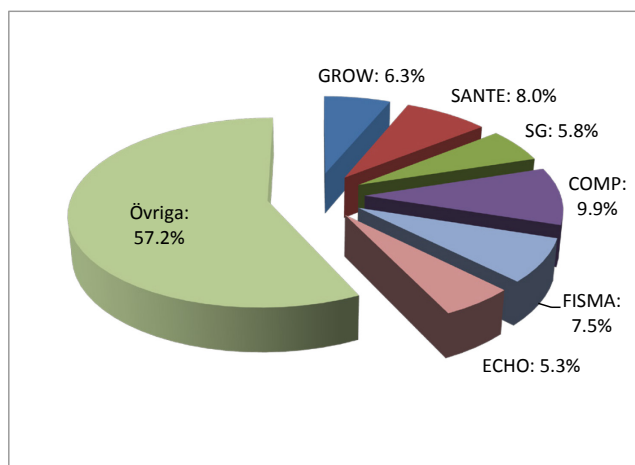
När det gäller **bekräftande ansökningar** om en översyn från kommissionens sida av den ursprungliga helt eller delvis avslagna ansökan ökade antalet med 1 % (299 år 2017 jämfört med 295 år 2016), vilket innebar att den stadigt ökande trenden sedan 2016 fortsatte. Antalet bekräftande svar på grundval av förordning nr 1049/2001 ökade betydligt (15 %), från 219 under 2016 till 258 under 2017.



Antalet bekräftande ansökningar som behandlades under 2017 var ännu högre, eftersom flera ansökningar från en och samma sökande i vissa fall har omplacerats och behandlats i ett enda svar (se bilagan – Tabell 5).

3.2 Andelen ansökningar per generaldirektorat/avdelning vid Europeiska kommissionen (se bilagan – Tabell 10)

Generaldirektoratet för konkurrens fick den högsta andelen **ursprungliga ansökningar** (9,9 % jämfört med 7,2 % 2016), medan generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet kom på andra plats, med en liten minskning från 8,0 % år 2016 till 7,9 % år 2017. Antalet ursprungliga ansökningar om handlingar inom generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen ökade från 5,6 % till 7,5 % år 2017, vilket innebär att det hamnar på tredje plats.



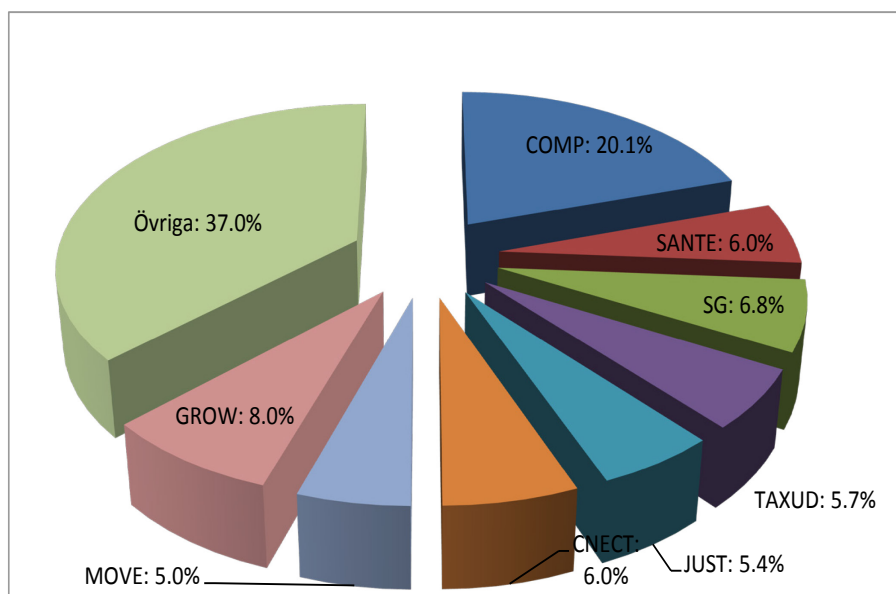
Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (6,3 %), kommissionens generalsekretariat (5,8 %) och generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd (5,3 %) var de enda andra generaldirektoraten som vart för sig tar emot mer än 5 % av alla ursprungliga ansökningar. Var och en av de övriga avdelningarna vid Europeiska kommissionen står för 4 % eller mindre av alla ursprungliga

ansökningar.

När det gäller **bekräftande ansökningar** som togs emot av generalsekretariatet rörde de mestadels ursprungliga svar som lämnats av generaldirektoratet för konkurrens (20,1 %

¹⁹ Denna siffra omfattar även svar där Europeiska kommissionen har bekräftat att den inte innehar de handlingar som begärs. I sådana fall har de sökande rätt att överklaga bristen på handlingar enligt förordning (EG) nr 1049/2001 i mål vid tribunalen.

år 2017, jämfört med 15,9 % år 2016). Detta generaldirektorat följdes av generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (8,0 % jämfört med 5,86 % år 2016). Den tredje platsen delades av generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet samt generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik. I båda fallen stod de för 6,0 % ursprungliga svar (jämfört med 10,2 % respektive 2,7 % år 2016).

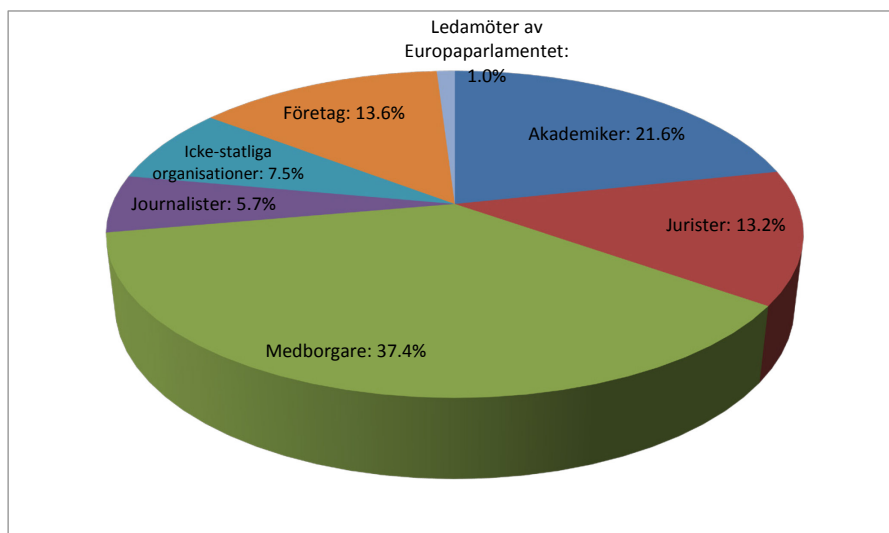


De ursprungliga svaren från tre andra avdelningar vid Europeiska kommissionen stod var och en för mer än 5 % av alla bekräftande ansökningar (generaldirektoratet för skatter och tullar, generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, samt generaldirektoratet för transport och rörlighet). De ursprungliga svaren som lämnats av de övriga avdelningarna vid Europeiska kommissionen stod var och en för mindre än 5 % av varje ansökan om en bekräftande översyn.

3.3 Den sökandes samhälls- och yrkeskategori²⁰ (bilagan – Tabell 8)

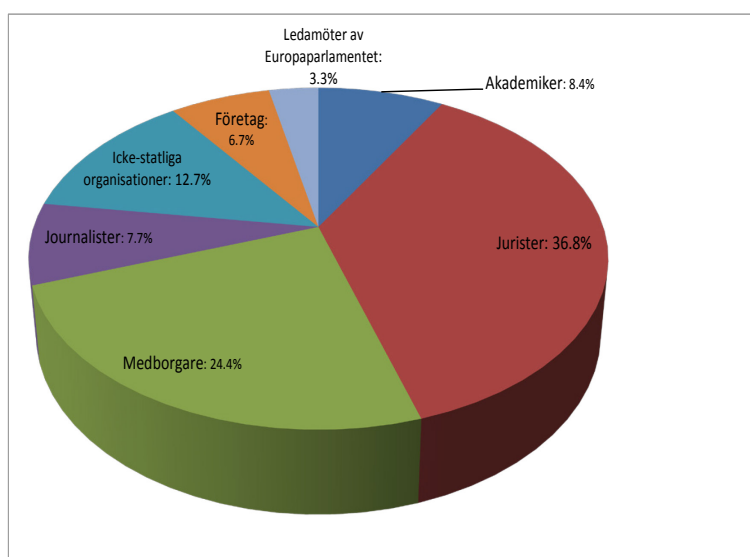
De flesta av de **ursprungliga ansökningarna** kom från medborgare även under 2017. Dessa stod för 37,4 % (jämfört med 38,3 % år 2016). På andra plats kom akademiska institutioner och tankesmedjor (21,6 % år 2017 jämfört med 16,0 % år 2016). Företag och rättstillämpare kom på tredje plats bland de mest aktiva kategorierna och stod för 13,6 % respektive 13,2 % av de ursprungliga ansökningarna (jämfört med 9,7 % respektive 13,5 % år 2016).

²⁰ De sökande kan (men är inte tvungna) att ange sin samhälls-/yrkeskategori i ansökan (dvs. välja en av de sju angivna kategorierna). För statistiska ändamål omfattar kategorin "medborgare" sökande som uppgav "medborgare" som kategori samt sökande som inte angav sin samhälls-/yrkeskategori (dvs. inte valde någon av de sju kategorierna).



På fjärde plats kom det civila samhället, dvs. icke-statliga organisationer (7,5 %, jämfört med 11,9 % år 2016), följt av journalister (5,7 %, jämfört med 5,9 % år 2016) och ledamöter av Europaparlamentet (1,0 % år 2017 jämfört med 4,8 % år 2016).

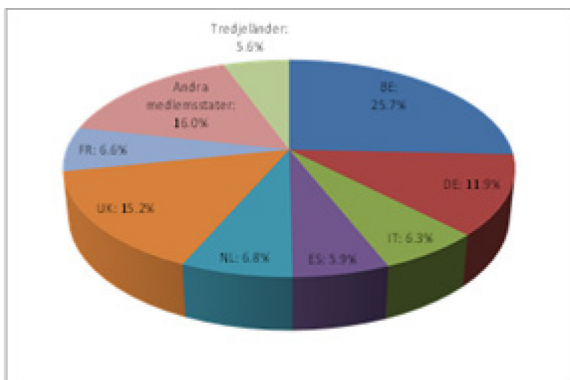
De flesta **bekräftande ansökningarna** under 2017 kom från rättstillämpare. De stod för nästan 37 % av alla ansökningar (36,8 % jämfört med 26,4 % år 2016). Medborgarna, som stod för 24,4 % av alla ansökningar (jämfört med 30,2 % år 2016), var den näst mest aktiva kategorin av sökande.



De följdes av det civila samhället (icke-statliga organisationer), som stod för 12,7 % av ansökningarna (24,8 % år 2016). Akademiska institutioner och tankesmedjor kom på fjärde plats med 8,4 % (4,4 % år 2016), och journalister tog femteplatsen med 7,7 % (8,1 % år 2016) och företag sätteplatsen med 6,7 % av ansökningarna (3,1 % år 2016).

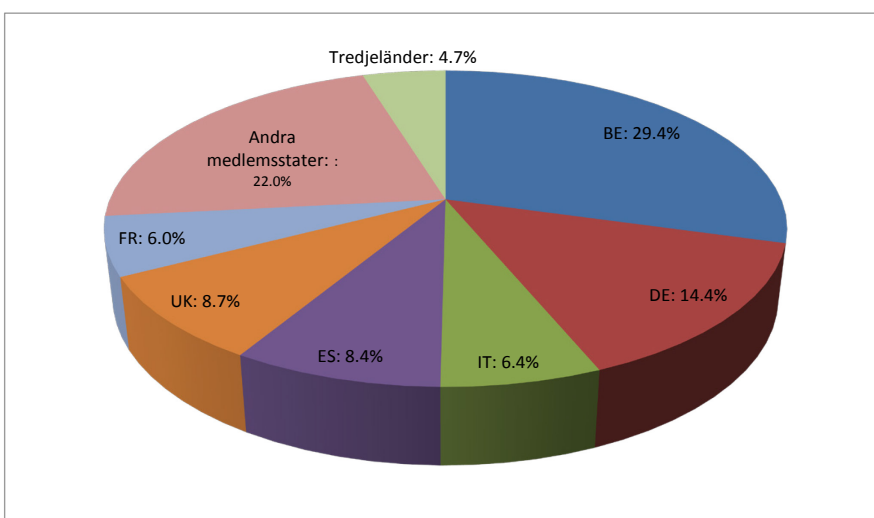
3.4 Sökandenas geografiska ursprung (bilagan – Tabell 9)

När det gäller den geografiska fördelningen av de **ursprungliga ansökningarna**, kom den största andelen även fortsättningsvis från sökande som är bosatta eller har sitt säte i Belgien (25,7 %, jämfört med 27,2 % år 2016), följt av Förenade kungariket (en betydlig ökning, från 10,0 % år 2016 till 15,2 % år 2017) och Tyskland (11,9 %, jämfört med 12,6 % år 2016). Därefter följde Nederländerna, Frankrike, Italien och Spanien, som stod för mer än 5 % var av alla ansökningar. Antalet ansökningar från de återstående 21 medlemsstaterna uppgick till mindre än 3 % per medlemsstat.



Sökande som är bosatta eller har sitt säte i tredjeländer fortsatte att utöva rätten till tillgång till handlingar. Deras ansökningar utgjorde 5,62 % av alla ursprungliga ansökningar (4,1 % år 2016).

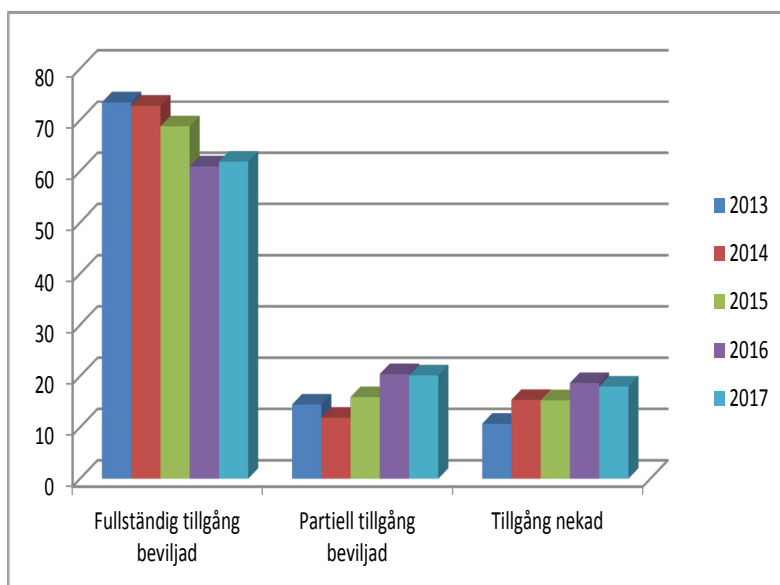
Vad beträffar den geografiska fördelningen av **bekräftande ansökningar** kom den absolut största andelen från sökande i Belgien (29,4 %, jämfört med 33,2 % år 2016), följt av Tyskland (14,4 %, jämfört med 13,2 % år 2016). Förenade kungariket (8,7 %), Spanien (8,4 %), Italien (6,4 %) och Frankrike (6,0 %) var de enda andra medlemsstaterna som stod för mer än 5 % av ansökningarna.



Antalet ansökningar från de återstående 21 medlemsstaterna var 3 % eller mindre per land. Antalet ansökningar från personer som var bosatta eller hade sitt säte i ett tredjeland utgjorde 4,7 % av alla ansökningar (jämfört med 3,7 % år 2016).

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

4.1 Typer av beviljad tillgång

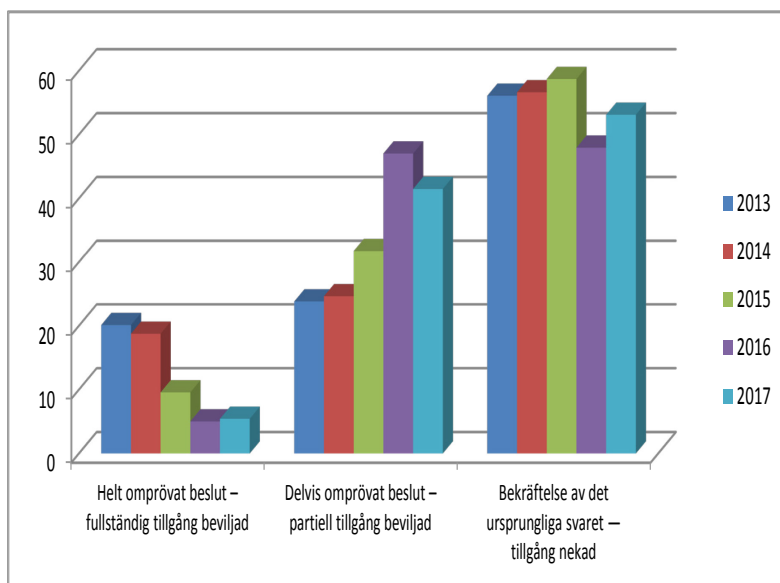


Under 2017 beviljades fullständig eller delvis tillgång till handlingar i över 82 % av fallen i det **ursprungliga skedet** (82,0 % jämfört med 81,3 % år 2016). Fullständig tillgång beviljades i nästan 62 % av samtliga fall. Detta utgör en liten ökning jämfört

med föregående år (60,9 %).

Den procentuella andelen delvis positiva svar var stabil (20,2 % år 2017 jämfört med 20,4 % år 2016). En något lägre andel (17,98 %) av ansökningarna avslogs helt, jämfört med 2016 (18,7 %) – se bilagan (Tabell 4).

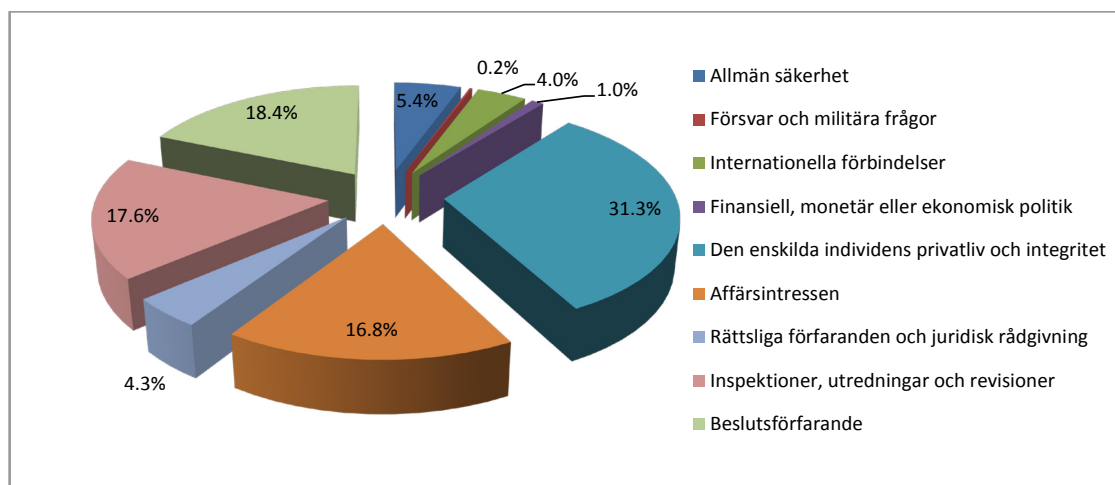
Under 2017 ändrades nästan vartannat ursprungligt svar som ifrågasattes genom en bekräftande ansökan i det **bekräftande skedet** fullständigt eller delvis (46,9 % år 2017 jämfört med 52 % år 2016). Antalet bekräftande ansökningar som gav upphov till ett fullständigt positivt svar var högre (5,4 %) än 2016 (5,0 %) – se bilagan (Tabell 6).



I 41,5 % av fallen beviljades en mer omfattande (men inte fullständig) tillgång i det ursprungliga skedet (en minskning jämfört med 47,3 % år 2016). I det bekräftande skedet bekräftades det ursprungliga fullständiga avslaget i 53,1 % av fallen (jämfört med 47,9 % år 2016).

4.2 Åberopade undantag från rätten till tillgång (bilagan – Tabell 7)

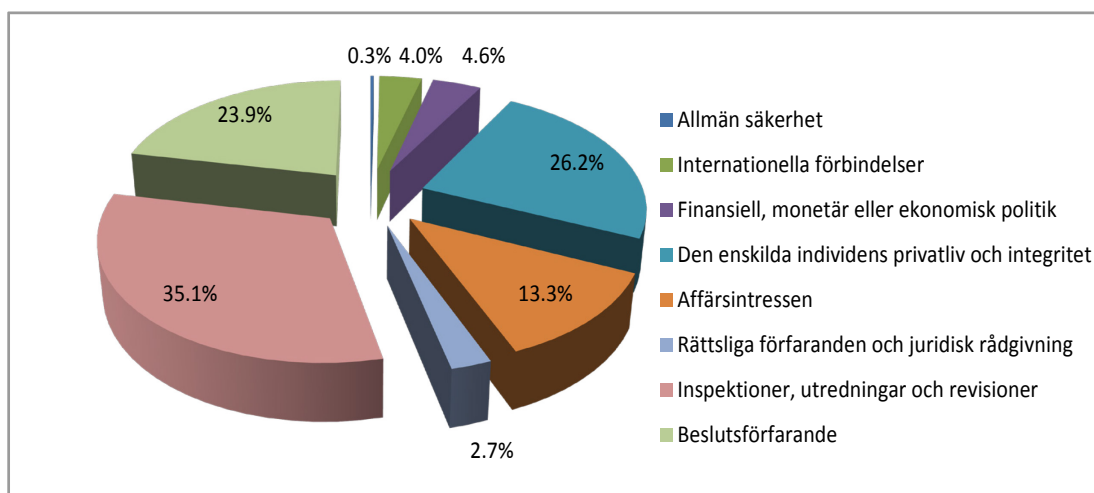
Skyddet för den enskilda individens privatliv och integritet var även fortsättningsvis den främsta anledningen till (hela eller partiella) avslag på ansökningar om tillgång till handlingar i det **ursprungliga skedet**, och förblev konstant vid nästan 31,3 %. Liksom under tidigare år berodde en stor del av de partiella avslagen på behovet av att i enlighet med den gällande lagstiftningen om dataskydd redigera namnen på icke-ledande tjänstemän eller företrädare för tredje part som anges i handlingarna.



Det näst mest återopade undantaget var skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner (17,6 % år 2017 jämfört med 16,2 % år 2016). Undantaget som syftar till att skydda affärsintressen kom på tredje plats och återopades oftare än under 2016 (16,8 % år 2017 jämfört med 13,7 % år 2016).

Undantaget som syftar till att skydda institutionernas beslutsförfarande tillämpades relativt sett i något mindre utsträckning (16,3 % år 2017 jämfört med 18,8 % år 2016). Tillämpningen av undantaget som syftar till att skydda det allmänna samhällsintresset i fråga om den allmänna säkerheten ökade allra mest under 2016, men minskade nu och kom på femte plats (5,4 % år 2017 jämfört med 7,3 % år 2016).

I det **bekräftande skedet** var det vanligaste skälet för att bekräfta ett (helt eller delvist) avslag på en ansökan om tillgång undantaget avseende skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, vilket utgör en ökning på 57 % jämfört med föregående år (35,1 % år 2017, jämfört med 20,3 % år 2016). På andra plats kom undantaget om att skydda den enskilda individens privatliv och integritet (26,2 %, jämfört med 28,3 % år 2016). Undantaget om att skydda affärsintressen återopades mer sällan (13,3 % under 2017 jämfört med 15,9 % år 2016) och kom därmed på tredje plats.



På fjärde och femte plats kom undantagen om att skydda institutionernas beslutsförfarande (11,9 %, jämfört med 20,3 % år 2016), och det allmänna samhällsintresset i fråga om gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik (4,7 % jämfört med 2,8 % år 2016).

5. KLAGOMÅL TILL EUROPEISKA OMBUDSMANNEN

Under 2017 avslutade ombudsmannen behandlingen av 25 klagomål rörande kommissionens handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar²¹. Sex av klagomålen avslutades utan ytterligare eller kritiska anmärkningar²². Som jämförelse avslutade Europeiska ombudsmannen behandlingen av färre klagomål 2016 (21 ärenden), men hade då ett motsvarande antal (sex) med ytterligare eller kritiska anmärkningar²³.

²¹ Statistiken rör Europeiska ombudsmannens ärenden för samtliga av Europeiska kommissionens avdelningar, med undantag för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

²² Följande fyra ärenden fick anmärkningar: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 ärenden avslutades utan anmärkning/vidare åtgärder.

²³ Följande sex ärenden fick ytterligare/kritiska anmärkningar: 2012/0803/TN, 2013/369/TN,

År 2017 inledde Europeiska ombudsmannen 25 nya utredningar, där tillgång till handlingar var antingen den huvudsakliga anledningen eller en delorsak till klagomålet (en betydande ökning jämfört med 2016 när 12 nya utredningar inleddes, vilket avspeglar att Europeiska ombudsmannen fäster allt större vikt vid denna typ av verksamhet).

6. RÄTTSLIG PRÖVNING

Under 2017 har EU-domstolarna antagit viktig ny rättspraxis som kommer att påverka Europeiska kommissionens förfaranden enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

6.1 EU-domstolen

EU-domstolen meddelade åtta domar om överklaganden i vilka Europeiska kommissionen var part i målet.

I målet Saint Gobain Glass mot kommissionen²⁴, som gällde tillgång till handlingar från medlemsstaterna om miljöinformation, särskilt i fråga om utsläppskvoter, slog domstolen fast att begreppet ”beslutsförfarande” hänvisar till undantag avseende beslutsförfaranden enligt artikel 4.3 i förordning (EG) nr 1049/2001, vilket avser den sekretess som gäller för offentliga myndigheters förfaranden, och inte täcker hela det administrativa förfarande som lett fram till beslutet.

Vidare anges det att en strikt tolkning av artikel 4.3 mot bakgrund av artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1367/2006 (Århuskonventionen) också innebär att handlingarnas interna natur eller risken för externt tryck risk inte är tillräckliga skäl för att bevisa att förfarandet skulle undergrävas på ett allvarligt sätt.

I två domar klargjorde domstolen ytterligare i vilken mån handlingar som utgör en del av pågående administrativa eller rättsliga förfaranden kan omfattas av ett allmänt antagande om icke-utlämnande.

I sin dom i målet Republiken Frankrike mot Carl Schlyter²⁵ definierade domstolen för första gången begreppet ”utredning” i tredje strecksatsen av artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1049/2001. Domstolen hävdade att kravet på öppenhet, som ligger till grund för direktiv (EU) nr 2015/1535 (tidigare direktiv 98/34/EG), i princip gäller även för detaljerade utlåtanden från Europeiska kommissionen eller medlemsstaterna. Denna princip gäller i regel även för kommentarer som utfärdats av medlemsstaterna. Ingen generell presumtion om icke-utlämnande kan tillämpas på sådana handlingar som innehas av kommissionen i samband med anmälningsförfaranden enligt dessa direktiv. I stället bör handlingarna identifieras och bedömas individuellt.

I sin dom i målet Sverige och Spirlea mot kommissionen²⁶ slog domstolen fast att handlingar som gäller ett överträdelseförfarande i den administrativa fasen av en utredning som genomförs i ett EU Pilot-ärende, kan omfattas av en generell presumtion för sekretess enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.

2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC och 2015/437/OMB. Tre ärenden avslutades med förslag till förbättringar, och tolv avslutades utan ytterligare åtgärder.

²⁴ Dom av den 13 juli 2017 i målet Saint Gobain Glass mot kommissionen, C-60/15 P, ECLI:EU:C:2017:540.

²⁵ Dom av den 7 september 2017 i målet Republiken Frankrike mot Carl Schlyter, C-331/15 P, ECLI:EU:C:2017:639.

²⁶ Dom av den 11 maj 2017 i målet Sverige och Spirlea mot kommissionen, C-562/14 P, ECLI:EU:C:2017:356.

I sin dom i målet kommissionen mot Patrick Breyer²⁷ drog domstolen slutsatsen att skriftliga inlagor från parterna som deltar i förfaranden för EU-domstolarna inte är undantagna från tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001. Det faktum att Europeiska kommissionen har mottagit de skriftliga inlagorna genom själva domstolen påverkar inte tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001, eftersom Europeiska kommissionen innehar handlingarna.

I målet Typke mot kommissionen²⁸ bekräftade domstolen att rätten till tillgång till institutionernas handlingar endast gäller befintliga handlingar som den berörda institutionen innehar och att förordning (EG) nr 1049/2001 inte kan åberopas för att tvinga en institution att upprätta en handling som inte finns. En ansökan om tillgång som innebär att kommissionen måste upprätta en ny handling – även om detta kan ske med hjälp av uppgifter som redan finns i befintliga handlingar som kommissionen innehar – faller följaktligen utanför tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1049/2001.

6.2 Tribunalen

Tribunalen meddelade fjorton domar relaterade till rätten att få tillgång till handlingar avseende mål som kommissionen var part i.

I fyra mål fastslog tribunalen att åtgärder för att ogiltigförklara Europeiska kommissionens beslut var otillåtliga²⁹. I ett ärende resulterade överklagandet inte i en dom³⁰.

I fem mål avvisade tribunalen sökandens talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens bekräftande beslut om tillgång till handlingar genom att bekräfta Europeiska kommissionens ståndpunkt³¹. I två mål ogiltigförklarade tribunalen (delvis) Europeiska kommissionens beslut³².

På ett allmänt plan, när det gäller **ansökningar med ett stort antal olika frågor**, har tribunalen bekräftat att den berörda institutionen kan neka tillgång till handlingar om utförandet av en individuell bedömning skulle medföra en oproportionerligt stor administrativ börda och om sökanden vägrar att samarbeta för att finna en rimlig lösning. Institutionen behöver inte motivera varför inga andra alternativ än vägran övervägdes, och institutionen behöver heller inte i sådana fall lämna ut de handlingar som den redan hade undersökt individuellt som en del av bedömningen av den administrativa bördan.

När det gäller affärsintressen slog tribunalen fast att de dokument som lämnats enligt förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet

²⁷ Dom av den 18 juli 2017 i målet kommissionen mot Patrick Breyer, C-213/15 P, ECLI:EU:C:2017:563.

²⁸ Dom av den 11 januari 2017 i målet Typke mot kommissionen, C-491/15 P, ECLI:EU: C:2017:5.

²⁹ Beslut av den 7 juni 2017 i målet De Masi mot kommissionen, T-11/16, ECLI:EU:T:2017:385; beslut av den 4 maj 2017 i målet De Masi mot kommissionen, T-341/16, ECLI:EU:T:2017:301; beslut av den 19 juli 2017 i målet De Masi mot kommissionen, T-423/16, ECLI:EU:T:2017:546; beslut av den 5 juli 2017 i målet Europeiska miljökontoret mot kommissionen, T-448/15, ECLI:EU:T:2017:503.

³⁰ Beslut av den 14 december 2017 i målet Rogesa mot kommissionen, T-475/17, ECLI:EU:T:2017:919.

³¹ Dom av den 23 januari 2017 i målet Association Justice & Environment, z.s. mot kommissionen, T-727/15, ECLI:EU:T:2017:18; dom av den 28 mars 2017 i målet Deutsche Telekom AG mot kommissionen, T-210/15, ECLI:EU:T:2017:224; dom av den 5 april 2017 i målet Republiken Frankrike mot kommissionen, T-344/15, ECLI:EU:T:2017:250; dom av den 7 september 2017 i målet AlzChem AG mot kommissionen, T-451/15, ECLI:EU:T: 2017:588; dom av den 18 maj 2017 i målet Verschuur mot kommissionen, T-877/16, ECLI:EU:T:2017:353.

³² Dom av den 28 april 2017 i målet Gameart sp.z o.o. mot kommissionen, T-264/15, ECLI:EU:T:2017:290; dom av den 27 april 2017 i målet Germanwings GmbH mot kommissionen, T-375/15, ECLI:EU:T:2017:289.

inte automatiskt omfattas av en generell presumtion om att vägra tillträde till handlingar. Det faktum att ett dokument kan vara skyddat av immateriella rättigheter som härrör från sektorslagstiftning innebär inte automatiskt att handlingen är att betrakta som en affärshemlighet. Utlämnande av handlingar som visar exponeringsnivåer för farliga kemiska ämnen kan i vissa fall anses vara motiverat av ett övervägande allmänintresse³³.

Vad gäller **syftet med utredningarna** har tribunalen bekräftat den generella presumtionen om att dokument som rör statligt stöd inte får offentliggöras. Tribunalen angav också att resonemanget i ett bekräftande beslut inte får innehålla enbart en hänvisning till resonemang i övriga (bifogade) handlingar, även om de sistnämnda kan användas till stöd för särskilda delar av det berörda beslutet³⁴.

Tribunalen har också på nytt bekräftat att trots att det är av allmänt samhällsintresse att skydda människors hälsa och miljön, så kan allmänna aspekter om tillämpningen av principen om öppenhet och allmänhetens rätt att bli informerad om arbetet inom institutionerna inte motivera ett utlämnande av handlingar som gäller ett överträdelseförfarande i den administrativa fasen av en utredning³⁵.

Dessutom har tribunalen bekräftat sin ståndpunkt i tidigare avgöranden om att en EU-institution, vid bedömningen av en ansökan om tillgång till handlingar som innehas av institutionen ifråga, får beakta fler än en av de grunder för vägran som anges i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001. I detta särskilda fall, där det gällde en utredning, ansåg tribunalen att utlämnandet av dessa handlingar kunde undergräva skyddet för de inblandade företagens affärsintressen och skyddet för syftet med utredningen i förfarandet³⁶.

När det gäller handlingar som har en relevant koppling till en rättslig tvist på EU-nivå har tribunalen bekräftat att undantagen som avser **skyddet av domstolsprocesser** och **skyddet av utredningar** inte är tillämpliga om handlingarna i fråga inte har upprättats inom ramen för särskilda rättsliga förfaranden, och om den administrativa fasen i ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat inte kan inledas inom en rimlig tid. Det räcker alltså inte med en uppgift om att en domstolsprocess kommer att äga rum i framtiden i samband med ett eventuellt överträdelseförfarande. På liknande sätt är undantaget om skyddet för syftet med undersökningar inte tillämpligt om det förfarande som avses i direktiv (EU) nr 2015/1535 (tidigare direktiv 98/34/EG) avslutas utan uppföljande åtgärder från Europeiska kommissionens sida, eftersom inledandet av ett överträdelseförfarande under sådana omständigheter förblir rent hypotetiskt³⁷.

I samma dom bekräftade tribunalen att innan institutionen vägrar tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, ska institutionen se till att medlemsstaten har grundat sin invändning på ett av de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3, och att de skäl som lagts fram av medlemsstaten finns med i institutionens beslut och att institutionen refererar till dessa i sitt eget beslut.

³³ Dom av den 13 januari 2017 i målet Deza mot Europeiska kemikaliemyndigheten, T-189/14, ECLI:EU:T:2017:4.

³⁴ Dom av den 27 april 2017 i målet Germanwings GmbH mot kommissionen, T-375/15, ECLI:EU:T:2017:289.

³⁵ Dom av den 23 januari 2017 i målet Association Justice & Environment, z.s. mot kommissionen, T-727/15, ECLI:EU:T:2017:18.

³⁶ Dom av den 28 mars 2017 i målet Deutsche Telekom AG mot kommissionen, T-210/15, ECLI:EU:T:2017:224.

³⁷ Dom av den 5 april 2017 i målet Republiken Frankrike mot kommissionen, T-344/15, ECLI:EU:T:2017:250.

När det gäller hänskjutanden från medlemsstaterna till kommissionen i enlighet med artikel 5 andra stycket i förordning (EG) nr 1049/2001, i fråga om ansökningar om tillgång till handlingar som mottagits enligt nationell lagstiftning, slog tribunalen fast att institutionen inte har befogenhet att ta emot sådana hänskjutanden om handlingarna inte ursprungligen kommer från den berörda institutionen, oavsett om institutionen innehar sådana handlingar³⁸.

Under 2017 meddelade tribunalen inga domar rörande rätten till tillgång till handlingar vid överklaganden mot beslut från personaldomstolen i vilken kommissionen var part.

6.3 Pågående domstolsmål

År 2017 väcktes talan i tribunalen i femton nya mål mot kommissionens beslut i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001³⁹. Dessutom lämnades ett nytt överklagande in till EU-domstolen gällande en dom som meddelats av tribunalen och där kommissionen var part i målet⁴⁰.

7. SLUTSATSER

Under 2017 fortsatte Europeiska kommissionen att genomföra sitt åtagande för ökad öppenhet, både enligt förordning (EG) nr 1049/2001 och inom ramen för agendan för bredare öppenhet. Genom att proaktivt offentliggöra information bidrar Europeiska kommissionen till att allmänheten får tillgång till fler och bättre uppgifter och handlingar via kommissionens webbplatser.

Detta visas bland annat genom kommissionens successiva genomförande av agendan för bättre lagstiftning, kommissionens ”svängdörrspolicy”, kommissionens förslag till interinstitutionellt avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister, och även genom olika initiativ som syftar till att på ett proaktivt sätt öka öppenheten. Dessa initiativ gällde bland annat det systematiska offentliggörandet av information om möten mellan kommissionens politiska ledning och högre tjänstemän och intressenter, offentliggörandet av relevanta handlingar om de pågående utträdesförhandlingarna med Förenade kungariket, lanseringen av det nya interinstitutionella onlineregistret för delegerade akter, och det regelbundna offentliggörandet av enskilda kommissionärers kostnader i samband med tjänsteresor.

Europeiska kommissionen fortsatte även att proaktivt och på ett lättförståeligt sätt offentliggöra en mängd information och handlingar om sin lagstiftande och icke-lagstiftande verksamhet.

Rätten till tillgång till handlingar på begäran, enligt vad som föreskrivs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-fördragen och förordning (EG)

³⁸ Dom av den 28 april 2017 i målet *Gameart sp.z o.o. mot kommissionen*, T-264/15, ECLI:EU:T:2017:290.

³⁹ Pågående domstolsmål: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mot kommissionen*, T-750/17; *ViaSat mot kommissionen* T-734/17; *Evropaiki Dynamiki mot kommissionen*, T-730/17; *Commune de Fessenheim m.fl. mot kommissionen*, T-726/17; *ClientEarth mot kommissionen*, T-677/17; *ViaSat mot kommissionen*, T-649/17; *Rogesa mot kommissionen*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia mot kommissionen*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia mot kommissionen*, T-440/17; *Campbell mot kommissionen*, T-312/17; *RE mot kommissionen*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs mot kommissionen*, T-168/17; *Sumner mot kommissionen*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol mot kommissionen*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (hamnen i Brest) mot kommissionen*, T-39/17.

⁴⁰ Mål *AlzChem AG mot kommissionen*, C-666/17 P.

nr 1049/2001, var fortsättningsvis ett viktigt instrument genom vilket Europeiska kommissionen lever upp till sitt åtagande om öppenhet.

Även om antalet bekräftande ansökningar endast ökade något (299 år 2017 jämfört med 295 år 2016), ökade antalet ansökningar om tillgång till handlingar i det ursprungliga skedet markant, från 6 077 år 2016 till 6 255 under 2017. Samtidigt blev ansökningarna allt mer komplexa. Detta visar att EU-medborgare och andra tillgångsberättigade aktivt utnyttjar sin rätt att begära tillgång till handlingar från Europeiska kommissionen.

Kommissionen är fortfarande den EU-institution som handlägger flest ansökningar om tillgång till handlingar. Den stora andelen beviljade ansökningar till följd av de många ansökningarna om tillgång har medfört att ett stort antal handlingar gjorts tillgängliga. Samtidigt offentliggjorde Europeiska kommissionen även år 2017 stora mängder dokumentation och information om alla områden av Europeiska unionens verksamhet på sina många webbplatser och i sina olika offentliga register.