

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Henstilling om Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritets (EFSA's) behandling af en anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende et forslag om begrænsning af bly i ammunition (sag 2124/2021/MIG)

Henstilling

Sag 2124/2021/MIG - Indledt den 17/12/2021 - Henstilling om 02/05/2022 - Afgørelse af 14/11/2022 - Den vedrørte institution Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (Henstilling godkendt af institutionen) |

Sagen vedrører en anmodning om aktindsigt i dokumenter, som Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) er i besiddelse af vedrørende bly i ammunition. Det tog EFSA mere end syv måneder at behandle anmodningen, og fristen blev forlænget ved flere lejligheder. Klageren var utilfreds med den tid, det tog EFSA at behandle anmodningen, og hævdede, at EFSA ikke havde givet tilstrækkelige forklaringer på forsinkelsen, og at forsinkelsen betød, at klageren ikke kunne deltage på en meningsfuld måde i en hertil relateret offentlig høring.

Ombudsmanden fandt, at EFSA's behandling af klagerens anmodning om aktindsigt udgjorde et tilfælde af fejl eller forsømmelser, navnlig den manglende overholdelse af de frister, der er fastsat i EU-lovgivningen om aktindsigt. Ombudsmanden fremsætter to henstillinger med henblik på at forbedre den måde, EFSA behandler anmodninger om aktindsigt på.

Udfærdiget i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Ombudsmand [\[1\]](#)

Baggrunden for klagen

1. I juli 2019 anmodede Europa-Kommissionen Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) om



at vurdere risikoen [2] for bly i ammunition og fiskeri og om at foreslå mulige restriktioner for at imødegå enhver risiko, som det måtte identificere [3] .

2. Som forberedelse til ECHA's risikovurdering for menneskers sundhed gav Den Europæiske Fødevareresikkerhedsautoritet (EFSA) i juni 2020 ECHA oplysninger om indtagelse af vildtkød og bly i vildtkød.

3. I januar 2021 afsluttede ECHA sin vurdering og foreslog, at anvendelsen af bly i ammunition og fiskeri begrænses. ECHA opfordrede derefter offentligheden til at kommentere de foreslåede begrænsninger. Den offentlige høring var åben fra den 24. marts 2021 til den 24. september 2021.

4. Klageren, en civilsamfundsorganisation, der repræsenterer jægeres interesser, havde til hensigt at deltage i den offentlige høring. Med henblik herpå anmodede EFSA [4] EFSA om aktindsigt i de dokumenter, som EFSA havde fremsendt *til ECHA den 10.6.2020 med hensyn til koncentrationen af bly i vildtkød og forbrugshyppigheden af vildtkød i EU*. Anmodningen blev indgivet den 23. februar 2021.

5. Samme dag bekræftede EFSA modtagelsen af klagerens anmodning [5] og meddelte klageren, at den ville svare "*senest den 16. marts 2021*" .

6. Den 17. marts 2021 forlængede EFSA fristen for sit svar indtil den 9. april 2021 og sagde, at "*den stadig indsamler alle elementer*" .

7. Den 9. april 2021 forlængede EFSA igen fristen med den begrundelse, at den modtog mange begæringer om aktindsigt, og at EFSA derfor var nødt til at vurdere et stort antal dokumenter på det pågældende tidspunkt. EFSA foreslog som en "rimelig løsning" [6] at svare inden for en tidsramme, der ville sætte den i stand til at afslutte sin vurdering af de dokumenter, som klageren havde anmodet om, og oplyste, at den ville gøre det senest den 30. april 2021.

8. Den 3. maj 2021 meddelte EFSA klageren, at den havde identificeret fem dokumenter, der var omfattet af anmodningen: en e-mail til ECHA (dateret den 9. juni 2020) og fire bilag til e-mailen. EFSA gav klageren adgang til dele af e-mailen og en vedhæftet fil, en tabel med oplysninger om jægeres og deres familiers forbrug af vildtkød i 21 EU-medlemsstater og Det Forenede Kongerige (UK). Med hensyn til de tre resterende dokumenter sagde EFSA, at den "*stadig indsamlede de nødvendige elementer*" , og at den ville sende endnu et svar til klageren senest den 26. maj 2021. EFSA meddelte også klageren, at den kunne anmode om en revision af afgørelsen om de to første dokumenter (ved at fremsætte en "genfremsat begæring") *enten* straks eller efter at have modtaget EFSA's afgørelse vedrørende de tre resterende dokumenter.

9. Den 28. maj 2021 gav EFSA klageren adgang til dele af en anden række dokumenter (to korte e-mailudvekslinger mellem EFSA og myndighederne i to medlemsstater vedrørende oplysninger om jægeres og deres familiers fødevarerforbrug). Med hensyn til det resterende dokument, en tabel med data om bly i vildtkød i 26 EU-medlemsstater og tre tredjelande, sagde EFSA, at den "*stadig indsamlede de nødvendige elementer*" og forlængede fristen indtil den 18.



juni 2021.

10. Den 21. juni 2021 gav EFSA klageren *"en statusopdatering om den foreslåede retfærdige løsning"*. Den skrev: *"Du kan være sikker på, at vi er forpligtet til at afslutte behandlingen af vores [adgangsansøgning] så hurtigt som muligt. Vi skal dog meddele Dem, at der er behov for yderligere tid til at afslutte vurderingen (...). Vi vender tilbage til dig senest den 9. juli."*

11. EFSA forlængede fristen ved tre efterfølgende lejligheder: 9. juli, 10. august og 31. august 2021.

12. Den 21. september 2021 anmodede klageren om en fornyet gennemgang af EFSA's stiltiende afslag på aktindsigt i det resterende dokument (ved at fremsætte en "genfremsat begæring"). Klageren nævnte, at den tvivlede på gyldigheden af de data, som EFSA havde fremlagt for ECHA i forbindelse med sin risikovurdering.

13. Den 28. september 2021 bekræftede EFSA modtagelsen af klagerens genfremsatte begæring og meddelte, at den ville svare senest den 12. oktober 2021.

14. Den 13. oktober 2021 gav EFSA klageren aktindsigt i store dele af det sidste dokument. Med hensyn til forsinkelsen undskyldte EFSA og sagde, at EFSA *var nødt til internt at samarbejde med flere EFSA [afdelinger] og indlede høringer med en lang række dataleverandører for at færdiggøre vurderingen (...), som desværre var tidskrævende"*.

15. Utilfreds med, at klageren henvendte sig til Ombudsmanden i december 2021.

Undersøgelsen

16. Ombudsmanden indledte en undersøgelse af EFSA's behandling af klagerens begæring om aktindsigt.

17. Under undersøgelsen undersøgte Ombudsmandens undersøgelsesgruppe de omtvistede dokumenter i klagerens begæring om aktindsigt samt dele af EFSA's sagsakter i denne sag. Undersøgelsesholdet mødtes også med repræsentanter for EFSA. Den udarbejdede derefter en møderapport [7], som blev delt med klageren, som efterfølgende fremsatte sine bemærkninger.

Argumenter fremført for Ombudsmanden

18. Klageren hævdede, at EFSA's forsinkelse er i strid med EU-lovgivningen om aktindsigt (forordning 1049/2001 [8]) og principperne om god forvaltningsskik.

19. Klageren fandt nærmere bestemt, at EFSA's argumenter ikke begrundede forsinkelsen, og at EFSA burde have været bekendt med betydningen og relevansen af de ønskede dokumenter i lyset af ECHA's igangværende offentlige høring.



20. Klageren var især bekymret over, at det sidste dokument først blev offentliggjort efter afslutningen af den offentlige høring. Den omstændighed, at den ikke kunne få adgang til dokumentet, mens den offentlige høring stadig var i gang, betød, at den ikke kunne foretage en korrekt vurdering af ECHA's resultater og underminerede dets evne til at bidrage mere væsentligt til den offentlige høring.

21. Klageren mente også, at EFSA ikke lovligt kunne foreslå en "rimelig løsning", da begæringen om aktindsigt ikke vedrørte et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter. Den tilføjede, at EFSA ikke anmodede den om at indsnævre omfanget af anmodningen om aktindsigt.

22. EFSA hævdede, at klagerens begæring om aktindsigt havde været klar, men ret kompleks på grund af antallet af berørte dokumenter og antallet af tredjeparter, der skulle høres. Selv om EFSA hurtigt havde bemærket, at den ikke ville være i stand til at svare klageren inden for den fastsatte frist, havde EFSA bestræbt sig på at vurdere (og om muligt fremlægge) alle de omtvistede dokumenter i stedet for at anmode klageren om at indsnævre omfanget af sin begæring om aktindsigt. Med henblik herpå havde den tilbudt klageren en "rimelig løsning", nemlig at opdele begæringen om aktindsigt i batcher af dokumenter og behandle dem efterfølgende.

23. Med hensyn til den tid, der blev taget, forklarede EFSA, at oplysningerne i dokumenterne (og navnlig i de to omtvistede tabeller) stammede fra flere medlemsstater og Det Forenede Kongerige (UK). Disse "tredjepartsforfattere" skulle høres, og dette bidrog til forsinkelsen. EFSA anførte desuden, at der har været en betydelig stigning i antallet af begæringer om aktindsigt i dokumenter i de seneste år, både hvad angår mængde og kompleksitet.

Ombudsmandens vurdering, der førte til henstillinger

24. I henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 skal en begæring om aktindsigt behandles hurtigt, dvs. senest 15 arbejdsdage efter registreringen. [9] I undtagelsestilfælde, f.eks. hvis begæringen vedrører et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan denne frist forlænges med 15 arbejdsdage, forudsat at den, der har fremsat begæringen, underrettes på forhånd, og at der gives en detaljeret begrundelse [10] .

25. Hvis en institution ikke er i stand til at behandle en bestemt anmodning om aktindsigt inden for den fastsatte frist på grund af den uforholdsmæssigt store administrative byrde, som dette ville medføre, giver forordning 1049/2001 mulighed for at nå til enighed om en "rimelig løsning" med den, der har fremsat begæringen. [11] En sådan løsning kan f.eks. indebære en reduktion af mængden af dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

26. Ombudsmanden bemærker, at klagerens begæring om aktindsigt vedrørte fem dokumenter, nemlig tre korte e-mails, der blev videregivet med begrænsede personoplysninger redigeret, og to tabeller med data fra forskellige medlemsstater og tre tredjelande. Oplysningerne i den første



tabel havde allerede været offentligt tilgængelige, således at de kunne offentliggøres, uden at det var nødvendigt at konsultere nogen tredjepart. Vedrørende den anden tabel rådførte EFSA sig med de berørte tredjeparter og foreslog at redigere de dele, der var fastlagt på forhånd ved en aftale mellem EFSA og de lande, der indgår i EFSA's netværk. Ingen af de kontaktede myndigheder gjorde indsigelse mod offentliggørelse af de resterende dele af tabellen.

27. I lyset af ovenstående kan det ikke siges, at klagerens begæring om aktindsigt vedrørte et meget stort antal dokumenter eller et meget langt dokument som omhandlet i forordning 1049/2001.

28. Ombudsmanden anerkender de udfordringer, som et stigende antal anmodninger om aktindsigt kan rejse til en institution, men anmodninger fra andre ansøgere kan normalt ikke tages i betragtning ved vurderingen af, om en institution kan behandle en ansøgers specifikke anmodning inden for den fastsatte frist [12] .

29. På samme måde kan den omstændighed, at en institution skal høre tredjeparter i medlemsstaternes myndigheder, ikke i sig selv begrunde en forsinkelse, eftersom medlemsstaterne ligesom EU-institutionerne skal sikre, at forordning 1049/2001 anvendes effektivt [13] . Det betyder, at medlemsstaternes myndigheder bør reagere hurtigt, når de høres af EU-administrationen i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, men også at EU-administrationen bør høre dem så hurtigt som muligt. Dette har ikke været tilfældet her. Tværtimod viste inspektionen af EFSA's sagsakter i denne sag, at EFSA først indledte sine høringer i juni 2021, dvs. længe efter udløbet af den maksimale frist på 30 arbejdsdage til at behandle en anmodning. EFSA rådførte sig desuden ikke samtidig med medlemsstaterne og de berørte tredjelande, men efterfølgende, hvilket førte til en yderligere forsinkelse.

30. Ombudsmanden bemærker også, at selv om klagerens anmodning blev registreret den 23. februar 2021, meddelte EFSA klageren, at den ikke kunne behandle den inden for den fastsatte frist, og tilbød først at finde en retfærdig løsning den 9. april 2021. EFSA henvendte sig med andre ord først til klageren *efter* udløbet af den maksimale frist på 30 arbejdsdage.

31. Desuden foreslog EFSA, når den tilbyder en retfærdig løsning, at "*svar inden for en tidsramme, der gør det muligt at færdiggøre vurderingen*", og sagde, at den ville vende tilbage til klageren inden for 15 arbejdsdage. EFSA forklarede ikke det fulde omfang af løsningen, f.eks. at den ville opdele anmodningen i partier eller hvordan. I stedet informerede den gradvist klageren om de skridt, den tog. Klageren var derfor ikke i stand til at træffe en informeret beslutning om den foreslåede rimelige løsning og dermed acceptere EFSA's tilgang.

32. Ifølge EU's retspraksis kan en "rimelig løsning" i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning 1049/2001 ikke indebære en forlængelse af den maksimale frist på 30 arbejdsdage, der er fastsat i forordning 1049/2001 [14] . Grunden hertil er, at en sådan løsning vil skabe en situation med retsusikkerhed for klageren, som det er sket i den foreliggende sag.

33. EFSA underrettede desuden ikke klageren om de specifikke dokumenter, den havde identificeret, da den foreslog en retfærdig løsning i april 2021. Den opregnede ikke de specifikke



dokumenter og nævnte heller ikke, hvor mange der var. EFSA meddelte først den 3. maj 2021 klageren, da den fremlagde de to første dokumenter, at den havde identificeret en e-mail "og fire bilag". EFSA præciserede dog heller ikke de resterende dokumenter.

34. Selv om det er prisværdigt, at EFSA bestræber sig på at behandle anmodninger om aktindsigt fuldt ud for at sikre større gennemsigtighed, forhindrede EFSA's tilgang klageren i at præcisere sin anmodning om aktindsigt (f.eks. ved selv at beslutte at indsnævre anvendelsesområdet). Det viste sig, at klageren kun var interesseret i to ud af de fem identificerede dokumenter: de to borde. Det tog EFSA næsten otte måneder at træffe afgørelse om udleveringen af et af disse dokumenter.

35. Endelig har Ombudsmanden konsekvent indtaget den holdning, at forsinket adgang nægtes adgang. Dette illustreres desværre klart af denne sag. Klageren ønskede, at oplysningerne i de to omtvistede tabeller skulle underbygge sine argumenter i forbindelse med en offentlig høring. Den offentlige høring var imidlertid blevet afsluttet på det tidspunkt, hvor der blev givet adgang til et af disse tabeller, således at den ikke længere var nyttig for klageren. Selv om fristerne i forordning 1049/2001 til tider kan forekomme ambitiøse, er det yderst vigtigt, at EU's administration sikrer, at den behandler anmodninger om aktindsigt rettidigt.

36. I lyset af ovenstående mener Ombudsmanden, at EFSA's håndtering af klagerens anmodning om aktindsigt, som resulterede i en alt for lang tid, udgjorde fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden vil fremsætte to henstillinger med henblik på at forbedre EFSA's praksis med hensyn til behandling af anmodninger om aktindsigt.

37. EFSA's konstruktive tilgang under hele denne undersøgelse og dens bestræbelser på at etablere et værktøj, der giver mulighed for en realistisk beregning af den tid, der er nødvendig for at behandle en specifik anmodning om aktindsigt efter modtagelsen, forsikrer Ombudsmanden om, at den vil engagere sig i denne konstatering af fejl og forsømmelser og de tilsvarende henstillinger for at forbedre sin behandling af anmodninger om aktindsigt i fremtiden. Ombudsmanden opfordrer endvidere EFSA til at overvåge sin igangværende undersøgelse på eget initiativ af den tid, det tager Kommissionen at behandle anmodninger om aktindsigt [15] .

Anbefalinger

På grundlag af undersøgelsen af denne klage fremsætter Ombudsmanden følgende to henstillinger til EFSA:

Når EFSA foreslår en "rimelig løsning" (i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning 1049/2001) til behandling af anmodninger om aktindsigt, bør den ophøre med at forlænge de fastsatte frister ud over 30 arbejdsdage, hvilket afspejles i gennemførelsesbestemmelserne [16] .

Hvis EFSA mener, at en begæring om aktindsigt er formuleret bredt, bør den give ansøgerne en liste over de specifikke dokumenter, den identificerer på et tidligt



tidspunkt, for at give ansøgerne mulighed for at præcisere deres anmodning, hvis det er nødvendigt.

EFSA og klageren vil blive underrettet om disse anbefalinger. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Ombudsmand sender EFSA en detaljeret udtalelse senest den 2. august 2022.

Emily O'Reilly Den Europæiske Ombudsmand

Strasbourg, den 2. maj 2022

[1] Findes på:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Link]

[2] ECHA vurderer risikoen for folkesundheden eller miljøet i forbindelse med fremstilling, mærkning eller anvendelse af et bestemt stof og kan foreslå, hvordan denne risiko kan imødegås. Forordning 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20140410> [Link].

[3] For mere info, besøg:

<https://echa.europa.eu/hot-topics/lead-in-shot-bullets-and-fishing-weights> [Link].

[4] Forordning 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link], der finder anvendelse på EFSA i overensstemmelse med artikel 41, stk. 1, i forordning 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20210526> [Link].

[5] Anmodningen blev registreret under PAD 2021/024.

[6] EFSA henviste til artikel 6, stk. 3, i forordning 1049/2001.

[7] Den fuldstændige møderapport findes på:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/155312> [Link].

[8] Se fodnote 4.

[9] Artikel 7, stk. 1, i forordning 1049/2001.



[10] Artikel 7, stk. 3, i forordning 1049/2001.

[11] Artikel 6, stk. 3, i forordning 1049/2001.

[12] Førsteinstansrettens dom af 13. april 2005, *VKI mod Kommissionen*, T-2/03, præmis 101 f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&docid=60314&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first>
[Link].

[13] Domstolens dom (Store Afdeling) af 18. december 2007, *Sverige mod Kommissionen*, C-64/05 P, præmis 85 f.:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&docid=71934&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first>
[Link].

[14] Domstolens dom af 2. oktober 2014, *Strack mod Kommissionen*, C-127/13, præmis 26 ff.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&docid=158192&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first>
[Link].

[15] Strategisk undersøgelse OI/2/2022/MIG om den tid, det tager Europa-Kommissionen at behandle anmodninger om aktindsigt: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/60766>
[Link].

[16] Artikel 4 i bestyrelsens afgørelse om de praktiske gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1049/2001 og artikel 6 og 7 i forordning (EF) nr. 1367/2006:

<https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf> [Link].