Den Europæiske Ombudsmand

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].

Afgørelse i sag 1010/2008/(AL)DK - Forsinkelser i behandlingen af en ansøgning om aktindsigt

Afgørelse
Sag 1010/2008/(AL)DK - **Indledt den** 29/04/2008 - **Afgørelse af** 02/12/2009

I september 2007 ansøgte klageren om aktindsigt i dokumenter i Europa-Kommissionens varetægt, i overensstemmelse med forordning 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Den 4. marts 2008 svarede Kommissionen og gav delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter.

Klageren henvendte sig til Ombudsmanden for at klage over Kommissionens påståede undladelse af at behandle og reagere på hans anmodning om aktindsigt. Klageren klagede især over Kommissionens alt for lange og ubegrundede sagsbehandlingstid.

I sin afgørelse afdækkede Ombudsmanden adskillige svagheder i Kommissionens behandling af klagerens anmodning om aktindsigt. Sådanne svagheder opstod i forbindelse med registreringen af anmodningen, overholdelsen af gældende tidsfrister, og tilvejebringelsen af begrundelser for forlængelse af tidsfrister.

Ombudsmanden bemærkede imidlertid, at lignende svagheder var forekommet i klage 3697/2006/PB, og at Kommissionen i den forbindelse reagerede positivt på Ombudsmandens kritiske og yderligere bemærkninger. Kommissionen anførte nemlig, at ansøgninger om aktindsigt normalt registreres ved modtagelsen eller på den første hverdag efter modtagelsen, og at eventuelle forsinkelser kun kunne ske under ekstraordinære omstændigheder. Den var ligeledes enig i, at når en ansøger skal informeres om, at den oprindelige tidsfrist må forlænges, bør Kommissionen gøre dette, før den relevante tidsfrist rent faktisk udløber. Den erkendte ligeledes, at der bør gives detaljerede begrundelser for en forlængelse af tidsfrister.

I betragtning af disse udtalelser og det forhold, at Kommissionen postdaterede de identificerede fejl i den foreliggende klage, fandt Ombudsmanden det ikke nødvendigt at fremsætte en kritisk bemærkning.

For så vidt angår Kommissionens fyldestgørende beslutning om ikke at give fuld aktindsigt i de pågældende dokumenter, fandt Ombudsmanden, at institutionen havde anvendt de relevante bestemmelser i forordning 1049/2001 vedrørende høring af en tredjepart og beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser korrekt.

BAGGRUNDEN FOR KLAGEN

1. Ignalina International Decommissioning Support Fund (IIDSF) blev oprettet i 2000 for at støtte nedlukningen af Ignalina-atomkraftværket i Litauen. Administrationen af IIDSF blev overdraget til Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD). Europa-Kommissionen ydede sammen med 14 bilaterale donorlande de første bidrag til IIDSF. Inden Litauens tiltrædelse af EU blev der stillet midler til rådighed under Phare-programmet. Efter tiltrædelsen blev der stillet langt større midler til rådighed gennem et nyt program, kaldet Ignalina-programmet, der blev oprettet ved protokol nr. 4 til tiltrædelsestraktaten.

2. I finansforordningen [1] forstås ved "fælles forvaltning" en ordning, hvorved der fra Fællesskabets budget ydes bidrag til multidonorfonde, der administreres af internationale organisationer. Fælles forvaltning finder normalt sted, når der ydes bistand til tredjelande. Kommissionen fortsatte sit bidrag til IIDSF, selv efter Litauens tiltrædelse af EU, og efter oprettelsen af Ignalina-programmet. Den vil fortsat bidrage til IIDSF som fastsat i de finansielle overslag 2007-2013. I tilfælde af fælles forvaltning er Kommissionen forpligtet til at undertegne en "bidragsaftale" med den pågældende internationale organisation. Formålet med en sådan ordning er at sikre, at Fællesskabets krav opfyldes i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser om gennemsigtighed, princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, foranstaltningernes støtteberettigelse og deltagelse, synligheden af anvendelsen af fællesskabsmidler og adgangen til Revisionsretten. Bidragsaftalen fastlægger programmets centrale elementer, såsom udvælgelsen af projekter, udbudsaftaler, den gældende retlige ramme, projektmodtagernes forpligtelser samt forholdet mellem Kommissionen og i det foreliggende tilfælde EBRD. På nationalt plan skulle Litauen undertegne en rammeaftale med EBRD for at få adgang til IIDSF-finansiering. Inddragelsen af en formidlende organisation i en fælles forvaltning af et fællesskabsprogram i EU betyder, at Kommissionen og myndighederne i den pågældende medlemsstat ikke har direkte kontrol over programmet. Ved at vælge EBRD, som ikke er en fællesskabsinstitution, placerer Kommissionen forvaltningen af programmet uden for Europa-Parlamentets og Den Europæiske Ombudsmands kontrol. Kommissionen har derfor et særligt ansvar for at sikre fuldstændig gennemsigtighed og korrekt gennemførelse af programmet.

3. Den 11. september 2007 anmodede klageren på vegne af et advokatfirma Europa-Kommissionen om aktindsigt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1049/2001 [2] ("forordning 1049/2001"). Klageren anmodede om aktindsigt i kopier af " *bidragsaftalerne, herunder alle bilag, med henblik på fællesskabsfinansiering til Ignalina International Decommissioning Support Fund (IIDSF), der forvaltes af Den Europæiske Bank for Genopbygning*

og Udvikling (EBRD) ". Klageren anmodede om adgang til to specifikke aftaler, en bidragsaftale, der blev indgået før Litauens tiltrædelse af EU, og en aftale om bidrag efter tiltrædelsen.

4. Ved e-mail af 18. september 2007 bekræftede Kommissionen modtagelsen af klagerens oprindelige begæring om aktindsigt og meddelte den, at den i overensstemmelse med forordning 1049/2001 ville modtage et svar inden for 15 arbejdsdage.

5. I mangel af et svar fra Kommissionen sendte klageren den 11. oktober 2007 en e-mail til Kommissionen med angivelse af, at den frist, der var angivet i Kommissionens ovennævnte brev, var udløbet, og at "[*t*] *i overensstemmelse med artikel 7, stk. 4, i forordning 1049/2001 udgør denne meddelelse derfor vores* **genfremsatte begæring** " (fremhævelse i originalen).

6. Den 6. november 2007 meddelte Kommissionen klageren, at den havde behov for at forlænge svarfristen med yderligere 15 arbejdsdage, da den ikke kunne indhente alle de oplysninger, der var nødvendige for at foretage en korrekt analyse af klagerens anmodning og træffe en endelig afgørelse.

7. Ved e-mail af 27. november 2007 meddelte Kommissionen klageren, at den stadig ikke var i stand til at træffe en endelig afgørelse vedrørende sin anmodning. Den anførte, at den i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning 1049/2001 skulle konsultere EBRD om udbredelsen af de ønskede dokumenter.

8. Den 4. marts 2008 besvarede Kommissionen klagerens genfremsatte begæring. Den identificerede først de pågældende dokumenter som i) en bidragsaftale dateret før Litauens tiltrædelse af EU ("2002-aftalen") og ii) en aftale om bidrag efter tiltrædelsen ("2006-aftalen").

9. For så vidt angår aftalen af 2002 forklarede Kommissionen, at den omfattede: i) en brevveksling mellem Kommissionen og EBRD fra januar 2001 vedrørende Det Europæiske Fællesskabs forpligtelse over for IIDSF på 115 mio. EUR og ii) et finansieringsmemorandum, der blev indgået i 2002 mellem Det Europæiske Fællesskab og modtagerlandet, vedrørende Det Europæiske Fællesskabs bidrag til IIDSF på 80 mio. EUR.

10. Med hensyn til aftalen af 2006 forklarede Kommissionen, at den bestod af de særlige betingelser og fire bilag (bilag I-IV).

11. Kommissionen konkluderede, at der kunne gives fuld adgang til aftalen fra 2002 og bilag II til aftalen af 2006. Den kunne imidlertid kun give delvis adgang til de særlige betingelser og bilag IV til aftalen af 2006. Der blev nægtet adgang til de resterende dele af 2006-aftalen.

12. Den 8. april 2008 indgav klageren en klage til Ombudsmanden.

UNDERSØGELSENS GENSTAND

13. Den 29. april 2008 indledte Ombudsmanden en undersøgelse af følgende påstand og

påstand:

Kommissionen har ikke behandlet og besvaret sin begæring om aktindsigt korrekt.

Klageren hævdede, at Kommissionen burde:
- give den adgang til bilag 1 til finansieringsmemorandummet fra 2002 og
- give fuld aktindsigt i dokumenterne i 2006-aftalen.

UNDERSØGELSEN

15. Den 29. juni 2008 anmodede Ombudsmanden Kommissionen om at afgive en udtalelse. Kommissionen fremsendte sin udtalelse den 23. juli 2008. Kommissionens udtalelse blev sendt til klageren med en opfordring til at fremsætte bemærkninger. Klageren fremsendte sine bemærkninger den 13. oktober 2008.

OMBUDSMANDENS ANALYSE OG KONKLUSIONER

A. Påstand om, at Kommissionen ikke har behandlet og besvaret klagerens anmodning om aktindsigt korrekt

Argumenter fremført for Ombudsmanden

16. Klageren hævdede, at Kommissionen ikke på behørig vis behandlede og besvarede sin begæring om aktindsigt, fordi i) der var uforholdsmæssigt store og ubegrundede forsinkelser i Kommissionens behandling af dens begæring, II) den leverede forkerte og ufuldstændige dokumenter og iii) den tilsidesatte fællesskabslovgivningen om aktindsigt i forbindelse med 2006-aftalen. Klageren forklarede, at den fremsendte sin begæring om aktindsigt i de nævnte dokumenter den 11. september 2007, men Kommissionen registrerede den først den 18. september 2007. Den 11. oktober genfremsatte klageren en begæring. Den 6. og 27. november 2007 fremsendte Kommissionen to svar. Først den 4. marts 2008 fremsendte den sit materielle svar. Klageren fandt, at høringen af EBRD var uberettiget og for langvarig, og at den var i strid med artikel 5, stk. 5, i Kommissionens beslutning K(2001) 3714 [3] . Desuden fremlagde Kommissionen dokumenter, der faktisk vedrørte Slovakiet og ikke Litauen (forkert dokument). Desuden gav Kommissionen ikke klageren reglerne for *fonden* [4] , som udgør en integrerende del af finansieringsmemorandummet (ufuldstændig fremlæggelse af dokumenter). Endelig har Kommissionen gjort uhensigtsmæssig brug af bestemmelsen i forordning 1049/2001 om høring af tredjeparter og beskyttelse af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser. Den har derfor ikke overholdt de relevante fællesskabsbestemmelser.

17. I sin udtalelse påpegede Kommissionen først, at de ønskede dokumenter er bilaterale, kontraktmæssige dokumenter underskrevet af Kommissionen og en tredjepart. Da de er medforfattere af dokumenterne, fandt artikel 4, stk. 4, i forordning 1049/2001 anvendelse.

Eftersom EBRD, som anført i Kommissionens svar af 4. marts 2008, udtrykkeligt gjorde indsigelse mod udbredelsen af de ønskede dokumenter, besluttede Kommissionen desuden at analysere indholdet af hvert af dokumenterne for at vurdere, hvilke dele der kunne videregives uden at skade EBRD's legitime interesser. Denne vurdering omfattede høring af forskellige tjenestegrene i Kommissionen. Denne tilgang var i overensstemmelse med Kommissionens beslutning K(2001) 3714. Kommissionen understregede endvidere, at EBRD er en international organisation, der er oprettet af en række suveræne stater, og at manglende respekt for dens legitime interesser uundgåeligt vil skade EU's forbindelser med denne internationale organisation. Med hensyn til klagerens argument om, at " *den ikke kunne finde nogen undtagelse i henhold til fællesskabsretten, der giver Kommissionen mulighed for at forlænge de lovbestemte frister* ", anførte Kommissionen, at den aldrig hævdede, at der fandtes en sådan undtagelse. I sit brev af 27. november 2007 meddelte Kommissionen klageren, at den ikke var i stand til at overholde fristen, gav en begrundelse og redegjorde for sine undskyldninger. Kommissionens forsinkelse krænkede ikke klagerens ret, jf. artikel 8, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1049/2001, til at anlægge sag ved Domstolen eller til at klage til Ombudsmanden, hvis institutionen ikke svarede inden for den fastsatte frist, hvilket skal betragtes som et negativt svar. Kommissionen konkluderede med at sige, at den på trods af EBRD's indsigelser brugte den ekstra tid på at give klageren den bredest mulige aktindsigt i de pågældende dokumenter.

18. I sine bemærkninger anførte klageren, at det var uacceptabelt, at Kommissionen tog syv dage at registrere sin ansøgning. I modsætning til artikel 7, stk. 1, i forordning 1049/2001 besvarede Kommissionen endvidere ikke sin oprindelige begæring senest 15 arbejdsdage efter registreringsdatoen. I betragtning af at Kommissionen hævdede, at den gav fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende 2002-aftalen, mener klageren, at den derfor kunne have frigivet disse dokumenter adskilt fra dokumenterne vedrørende 2006-aftalen og dermed undgå den yderligere forsinkelse, som den igangværende høringsprocedure vedrørende 2006-aftalen forårsagede. Uanset om det var korrekt at indlede konsultationer med EBRD, skulle Kommissionen i overensstemmelse med artikel 2 i Kommissionens beslutning K(2001) 3714 have overholdt fristen på 30 arbejdsdage til at træffe afgørelse om ansøgningen. Kommissionen gjorde gældende, at klageren kunne have anlagt sag ved Domstolen eller klaget til Ombudsmanden. Som svar påpegede klageren, at både artikel 19 i kodeksen for god forvaltningsskik og artikel 8, stk. 1, i forordning 1049/2001 kræver, at: " *i tilfælde af et helt eller delvist afslag underretter institutionen den, der har fremsat begæringen, om de retsmidler, som vedkommende har adgang til."* Kommissionen underrettede imidlertid ikke klageren om sine umiddelbare klagemuligheder. Endelig anførte klageren, at Kommissionen sendte sit endelige svar tre måneder efter dens foregående brev, og at der var gået næsten seks måneder, siden den oprindelige anmodning blev indgivet.

Ombudsmandens vurdering

De angiveligt uforholdsmæssige og uberettigede forsinkelser i behandlingen af klagerens ansøgning

19. Den 11. september 2007 indgav klageren en begæring om aktindsigt. Den 18. september 2007 registrerede Kommissionen ansøgningen og underrettede klageren herom pr. e-mail, der

blev sendt samme dag.

20. Hvad angår registreringen af oprindelige begæringer om aktindsigt bestemmer artikel 7 i forordning 1049/2001, at:

" *1. En begæring om aktindsigt i et dokument skal behandles omgående. Der sendes en kvittering for modtagelsen til ansøgeren* ."

21. Ombudsmanden minder om, at forordning 1049/2001 ikke fastsætter specifikke regler vedrørende den tid, der er nødvendig for at registrere en begæring om aktindsigt. Ombudsmanden mener imidlertid, at der ikke bør være unødige forsinkelser i registreringen af sådanne anmodninger, da formålet med ovennævnte forpligtelse til at behandle ansøgninger *hurtigt* ikke kunne nås, hvis Kommissionen havde et skøn med hensyn til, hvornår en ansøgning skulle registreres. (En sådan skønsmargen vil på sin side påvirke fristen for at behandle en sådan ansøgning.). Efter Ombudsmandens opfattelse indebærer forpligtelsen til at behandle ansøgninger straks, at Kommissionen bør tilrettelægge sine administrative tjenester for at sikre, at registreringen normalt finder sted senest den første arbejdsdag efter modtagelsen af en ansøgning. I betragtning af, at det tog Kommissionen fem arbejdsdage at registrere klagerens oprindelige ansøgning, mener Ombudsmanden, at Kommissionen ikke overholdt ovennævnte forpligtelse.

22. Hvad angår behandlingen af oprindelige begæringer bestemmer artikel 7 i forordning 1049/2001 endvidere:

"... *Senest 15 arbejdsdage efter registreringen af begæringen skal institutionen enten give aktindsigt i det ønskede dokument og give aktindsigt i overensstemmelse med artikel 10 inden for denne frist eller i et skriftligt svar angive årsagerne til det fuldstændige eller delvise afslag [...] 4. Institutionens manglende svar inden for den fastsatte frist giver den, der har fremsat begæringen, ret til at genfremsætte begæringen.* "

23. Ombudsmanden bemærker, at klageren ikke bestrider, at Kommissionens manglende svar inden for 15 arbejdsdage fra registreringsdatoen (18. september 2007) af den oprindelige begæring udgjorde et implicit afslag på den pågældende begæring, og at denne omstændighed gav klageren ret til at indgive en genfremsat begæring.

24. Den 11. oktober 2007 genfremsatte klageren en begæring. Den 12. oktober 2007 registrerede Kommissionen den og underrettede klageren herom pr. e-mail samme dag. Den 6. november 2007 meddelte Kommissionen imidlertid klageren, at:

" *Din ansøgning er i øjeblikket under behandling. Men da vi stadig ikke har samlet alle de elementer, vi har brug for til at foretage en korrekt analyse af din anmodning for at træffe en endelig afgørelse, vil vi ikke være i stand til at besvare din genfremsatte anmodning inden for den fastsatte frist. Derfor er vi nødt til at forlænge denne periode med yderligere 15 arbejdsdage i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning 1049/2001. Den nye frist udløber den 27. november 2007. Jeg undskylder for enhver ulejlighed, som denne forsinkelse kan forårsage* .

25. For så vidt angår genfremsatte begæringer bestemmer artikel 8 (Behandling af genfremsatte begæringer):

" *1. En genfremsat begæring behandles straks. Senest 15 arbejdsdage efter registreringen af en sådan begæring giver institutionen enten aktindsigt i det ønskede dokument og giver aktindsigt [...] 2. I undtagelsestilfælde, f.eks. i tilfælde af en begæring vedrørende et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan fristen i stk. 1 forlænges med 15 arbejdsdage, forudsat at ansøgeren underrettes på forhånd, og at der gives en detaljeret begrundelse.* "

26. Efter Ombudsmandens opfattelse er det klart, at de stramme frister, der er fastsat i forordning 1049/2001, har til formål at sikre, at retten til aktindsigt respekteres fuldt ud. Manglende overholdelse af disse frister udgør således et tilfælde af fejl eller forsømmelser. Da klageren fremsatte den genfremsatte begæring den 11. oktober 2007, skulle Kommissionen træffe afgørelse herom senest den 2. november 2007. Det var imidlertid først den 6. november 2007, at den underrettede klageren om forlængelsen af den oprindelige frist. Ombudsmanden finder, at selv om denne forsinkelse var begrænset, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen ikke på forhånd underrettede klageren om forlængelsen af fristen for at besvare den genfremsatte begæring.

27. Efter at Kommissionen havde besluttet at forlænge fristen for at besvare den genfremsatte begæring, burde den have truffet afgørelse senest den 27. november 2007. Den 27. november 2007 skrev Kommissionen imidlertid til klageren:

" *(...) fristen for besvarelse af Deres genfremsatte begæring blev forlænget med 15 arbejdsdage, jf. forordningens artikel 8, stk. 2. Denne forlængede frist udløber i dag. Desværre har vi endnu ikke været i stand til at afslutte analysen af Deres anmodning og er derfor endnu ikke i stand til at give Dem et endeligt svar. Dette skyldes navnlig, at vi for at kunne vurdere sagen korrekt og i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1049/2001 har hørt EBRD om deres holdning til udbredelsen af de ønskede dokumenter. Jeg kan dog forsikre Dem om, at vi gør vores yderste for at give Dem et endeligt svar så hurtigt som muligt. Jeg beklager denne yderligere forsinkelse og undskylder oprigtigt for enhver ulejlighed, som dette kan medføre .*

28. I lighed med artikel 7 og 8 i forordning 1049/2001 bestemmer artikel 2 i Kommissionens afgørelse K(2001) 3714, at " *Kommissionen besvarer oprindelige og genfremsatte begæringer om aktindsigt senest femten arbejdsdage efter datoen for registreringen af begæringen. Hvis der er tale om komplekse eller omfangsrige ansøgninger, kan fristen forlænges med femten arbejdsdage.* "

29. Ombudsmanden påpeger, at hverken forordning 1049/2001 eller Kommissionens afgørelse K(2001) 3714 indeholder en yderligere forlængelse af en allerede forlænget frist for en afgørelse om en (indledende eller genfremsat) begæring om aktindsigt. Eftersom Kommissionen har forlænget fristen for at besvare klagerens genfremsatte begæring ved to lejligheder, finder Ombudsmanden, at Kommissionen ikke har overholdt både forordningen og Kommissionens ovennævnte afgørelse.

30. I henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 skal Kommissionen desuden give ansøgeren en " *detaljeret begrundelse* " for at forlænge fristen. Hvad der udgør en tilstrækkeligt *detaljeret* begrundelse som omhandlet i ovennævnte bestemmelse, kan variere fra sag til sag afhængigt af de relevante omstændigheder. En simpel henvisning, der er formuleret i generelle vendinger, til den omstændighed, at Kommissionen ikke har " *samlet alle de elementer* , den *behøver for at foretage en korrekt analyse af* [klagerens] *anmodning med henblik på at træffe en endelig afgørelse* ", kan imidlertid ikke opfylde ovenstående krav. Erklæringen om, at Kommissionen *stadig ikke har været i stand til at afslutte analysen af* [klagerens] *anmodning og derfor endnu ikke er i stand til at give [den] et endeligt svar, [især fordi] med* henblik *på en korrekt vurdering af sagen [...]* [den] har *rådført sig med EBRD med hensyn til deres holdning til udleveringen af de ønskede dokumenter* "ikke kan opfylde ovennævnte forpligtelse. Sådanne erklæringer indeholder ikke tilstrækkelige elementer til at gøre det muligt at kontrollere, om forlængelsen er berettiget i det konkrete tilfælde. Det ville snarere være hensigtsmæssigt at forklare, hvorfor Kommissionen ikke kunne indhente de oplysninger, der var nødvendige for analysen af ansøgningen, eller hvorfor en tredjepart skulle høres, og hvorfor høringen ikke kunne have været afsluttet tidligere. I den foreliggende sag er Ombudsmanden af den opfattelse, at Kommissionens erklæringer ikke udgør en " *detaljeret begrundelse* " som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001.

31. Ombudsmanden påpeger endvidere, at artikel 5, stk. 5, i Kommissionens afgørelse K(2001) 3714 bestemmer, at:

" *Den konsulterede tredjepartsforfatter har en svarfrist, der ikke må være kortere end fem arbejdsdage, men skal sætte Kommissionen i stand til at overholde sine egne svarfrister. Hvis der ikke foreligger et svar inden for den fastsatte frist, eller hvis tredjeparten ikke kan spores eller ikke kan identificeres, træffer Kommissionen afgørelse i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelserne i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001 under hensyntagen til tredjemands legitime interesser på grundlag af de oplysninger, den har til rådighed.* "

32. Det er klart, at Kommissionen ikke kan begrunde en forsinkelse i behandlingen af en begæring om aktindsigt med den begrundelse, at den skal høre tredjemand. Eftersom Kommissionen ikke gav sit endelige svar på klagerens genfremsatte begæring af 11. oktober 2007, indtil den 4. marts 2008, dvs. næsten fem måneder efter indgivelsen, finder Ombudsmanden, at Kommissionen ikke har overholdt bestemmelserne i forordning 1049/2001 om hurtig behandling af begæringer om aktindsigt.

33. Mere generelt finder Ombudsmanden, at der af de grunde, der er beskrevet nedenfor, var uforholdsmæssigt store og ubegrundede forsinkelser i Kommissionens behandling af klagerens begæring om aktindsigt. Han mener navnlig, at Kommissionen:
- tilsidesatte artikel 7 i forordning (EF) nr. 1049/2001 ved at tage fem arbejdsdage til at registrere klagerens oprindelige begæring
- tilsidesatte artikel 8 i forordning (EF) nr. 1049/2001 ved ikke på forhånd at underrette klageren om forlængelsen af fristen for at besvare den genfremsatte begæring
- var i modstrid med de to ovennævnte artikler i forordning (EF) nr. 1049/2001 ved at forlænge

den allerede forlængede frist for en afgørelse om den genfremsatte begæring
- tilsidesatte artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1049/2001 ved ikke at give en detaljeret begrundelse for forlængelsen af fristerne og at det
- gav sit endelige svar på klagerens genfremsatte begæring af 11. oktober 2007, først den 4. marts 2008, dvs. næsten fem måneder senere, udgjorde en alt for stor og ubegrundet forsinkelse.

34. I denne forbindelse henviser Ombudsmanden til klage 3697/2006/PB, som vedrørte lignende omstændigheder. I sin afgørelse om at afslutte klagen konstaterede han også tilfælde af fejl eller forsømmelser vedrørende Kommissionens manglende overholdelse af ovennævnte bestemmelser. Derfor fremsatte han i sin beslutning af 22. oktober 2007 relevante kritiske og yderligere bemærkninger. Ved brev af 19. januar 2009 svarede Kommissionen Ombudsmanden vedrørende hans kritiske og yderligere bemærkninger vedrørende klage 3697/2006/PB. I replikken anførte den, at begæringer om aktindsigt normalt registreres ved modtagelsen eller den første arbejdsdag efter modtagelsen, og at enhver forsinkelse i registreringen kun kan skyldes ekstraordinære omstændigheder. Kommissionen var enig med Ombudsmanden i, at en ansøger om aktindsigt bør underrettes om en forlængelse af svarfristen, inden den faktisk udløber. Endelig indvilligede den også i, at den skulle give den berørte ansøger en mere detaljeret redegørelse for årsagerne til forlængelsen af en frist.

35. I betragtning af Kommissionens svar på Ombudsmandens bemærkninger i sin afgørelse om klage 3697/2006/PB, som er tilgængelig på Ombudsmandens websted, og som ligger efter ovennævnte mangler, har Ombudsmanden tillid til, at Kommissionen vil behandle fremtidige begæringer om aktindsigt i overensstemmelse med den praksis, som den henviser til i dette svar. På baggrund af disse omstændigheder finder Ombudsmanden det ikke nødvendigt at fremsætte en kritisk bemærkning med hensyn til sine konklusioner i punkt 33 ovenfor.

Tilvejebringelse af forkerte dokumenter

36. Ifølge klageren fremsendte Kommissionen bilag A til finansieringsmemorandummet ("Generelle betingelser vedrørende finansieringsmemorandummet"), hvori Slovakiets regering blev udpeget som modtager. Klagerens anmodning vedrørte imidlertid Litauen. Kommissionen beklagede denne unøjagtighed i sin udtalelse. Den bemærkede imidlertid, at det pågældende dokument er et standarddokument, der indeholder generelle betingelser. Dens indhold forbliver det samme, uanset modtagerland. Klageren bemærkede, at den trods ovenstående forklaringer endnu ikke har modtaget de korrekte dokumenter.

37. Ombudsmanden bemærker, at Kommissionen i forlængelse af sin specifikke anmodning den 23. oktober 2009 sendte ham en kopi af de almindelige betingelser vedrørende finansieringsmemoranda indgået med Litauen [5] . Den forklarede også, at eftersom dette dokument indeholder generelle betingelser for standardfinansieringsmemoranda, er disse de samme for Litauen og Slovakiet. Den tilføjede, at den forsynede klageren med dokumentet vedrørende Slovakiet, fordi bilag A til dokumentet vedrørende Litauen var ufuldstændigt, dvs. at side 7 manglede, og der ikke findes en elektronisk version. Den understregede, at den eneste forskel mellem den slovakiske og den litauiske udgave var definitionen af "modtager" i

dokumentets første linje. I lyset af fremlæggelsen af dette dokument og ovenstående forklaringer mener Ombudsmanden, at Kommissionen har taget de relevante skridt til at løse dette aspekt af klagen.

Ufuldstændig fremlæggelse af dokumenter

38. Klageren påpeger, at Kommissionen i sit svar af 4. marts 2008 hævdede, at den havde givet fuld adgang til 2002-aftalen. Sidstnævnte omfatter de særlige betingelser (bilag C), der henviser til et supplerende bilag *, fondens regler* . Klageren blev imidlertid ikke forsynet med *reglerne for fonden* . Kommissionen gav derfor ikke fuld aktindsigt i de ønskede dokumenter. I sin udtalelse forklarede Kommissionen, at den fandt, at spørgsmålet om adgang til *fondens regler* var omfattet af dens svar på anmodningen om aktindsigt i 2006-aftalen. Da der udtrykkeligt blev givet afslag på fuld adgang til de særlige betingelser i 2006-aftalen, konkluderede klageren fejlagtigt, at Kommissionen først implicit gav aktindsigt og derefter udtrykkeligt nægtede adgang til *fondens regler* .

39. Ombudsmanden bemærker, at Kommissionen i sit svar af 4. marts 2008 anførte, at 2002-aftalen bestod af:
- en brevveksling mellem Kommissionen og EBRD fra januar 2001 vedrørende Det Europæiske Fællesskabs forpligtelse over for IIDSF på 115 mio. EUR og
- et finansieringsmemorandum indgået i 2002 mellem Det Europæiske Fællesskab og modtagerlandet vedrørende Det Europæiske Fællesskabs bidrag til IIDSF-fonden på 80 mio. EUR.

Kommissionen gav fuld aktindsigt i disse dokumenter.

40. Ombudsmanden bemærker også, at Kommissionen i samme svar definerede aftalen fra 2006 som et bilateralt kontraktdokument mellem Kommissionen og EBRD, der blev undertegneti 2006. Kontrakten er baseret på en standardbidragsaftale med en international organisation, som er offentligt tilgængelig på internettet [6] . De særlige betingelser, som klageren henviste til, er baseret på en standardtekst med variabler, som er specifikke for individuelle aftaler. Da den indeholder " *særlige betingelser, der er aftalt mellem parterne og indeholder oplysninger, der er specifikke for EBRD* ", og da EBRD nægtede aktindsigt i dokumentet på grund af dets karakter, " *foretrak Kommissionen ikke at give aktindsigt* ".

41. I lyset af ovenstående forstår Ombudsmanden klagerens argument som værende, at Kommissionen med urette hævdede, at den havde givet *fuld* adgang til 2002-aftalen, fordi den ikke gav adgang til *fondens regler* , som klart er en del af denne aftale. Ombudsmanden mener, at dette argument ikke er ubegrundet, idet det antages, at *fondens regler* , som der ikke blev givet adgang til, skal betragtes som en del af aftalen fra 2002. Kommissionen synes imidlertid at argumentere for, at spørgsmålet om aktindsigt i *fondens regler blev behandlet i forbindelse med behandlingen af* anmodningen om aktindsigt i 2006-aftalen, eftersom de nævnte regler er en del af både 2002-aftalen og 2006-aftalen. Svaret på klagerens anmodning om aktindsigt kunne uden tvivl have været klarere i denne henseende, men da Ombudsmanden vil vurdere det materielle aspekt af aktindsigt nærmere nedenfor, finder han det ikke nødvendigt at undersøge

dette aspekt af sagen yderligere.

Manglende overholdelse af fællesskabslovgivningen om aktindsigt i dokumenter i forbindelse med aftalen af 2006

42. Klageren hævdede, at Kommissionen ikke var forpligtet til at høre EBRD, da 2006-aftalen og alle dens bilag var udarbejdet af Kommissionen, og nogle af dem endda blev udarbejdet af Kommissionen. I henhold til forordning 1049/2001 kræves der kun høring, hvis det pågældende dokument hidrører fra eller er udarbejdet af en tredjepart. Da dette ikke er tilfældet med hensyn til de særlige betingelser, har Kommissionen ikke overholdt de relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen. Uanset om Kommissionen med rette havde hørt EBRD, påberåbte Kommissionen sig desuden med urette undtagelsen i artikel 4, stk. 1, i forordning 1049/2001, nemlig at udbredelsen af 2006-aftalen ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. Desuden er Kommissionens argument om, at fremlæggelsen af oplysninger ville mindske EBRD's vilje til at samarbejde med Det Europæiske Fællesskab og skade Fællesskabets strategi i dets forbindelser med dette internationale organ, tvivlsom. EBRD er en international organisation, der i henhold til aftalen om oprettelse af EBRD skal arbejde tæt sammen med sine medlemmer, herunder Det Europæiske Fællesskab.

43. I sin udtalelse anerkendte Kommissionen, at dens tjenestegrene udarbejdede de særlige betingelser og bilag II (som der blev givet fuld adgang til). Den påpegede imidlertid, at de resterende dokumenter stammede fra EBRD. Den anførte endvidere, at de særlige betingelser afspejler resultatet af forhandlingerne med EBRD og består af, hvad de kontraherende parter var enige om. EBRD er således medforfatter til den kontraktlige aftale. Kommissionen fandt derfor, at EBRD i henhold til forordning 1049/2001 havde ret til at blive hørt. Desuden indrømmede klageren selv, at *fondens regler er* et dokument, der er udarbejdet af EBRD. Med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser fremførte Kommissionen, at EBRD er en vigtig partner for Det Europæiske Fællesskab. De arbejder sammen i en række lande og bidrager til den økonomiske udvikling og forvalter programmer på Fællesskabets vegne. Forbindelserne med den bygger på gensidig tillid og samarbejde. Det ville være i strid med disse principper og vise sig at være til skade for forbindelserne med EBRD, hvis Kommissionen udleverede dokumenter og så bort fra førstnævntes ønsker. Ved at indføre undtagelsen i artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001 har fællesskabslovgiver nemlig anført, at der skal tages hensyn til tredjemands mening. Kommissionen mener, at EBRD er bedre i stand til at vurdere, om offentliggørelse af dokumenter, der hidrører fra eller er udarbejdet af EBRD, ville skade dens legitime interesser.

44. Med hensyn til høring bemærker Ombudsmanden først, at artikel 4, stk. 4 (undtagelser) i forordning 1049/2001 bestemmer:

" *4. For så vidt angår tredjepartsdokumenter konsulterer institutionen tredjeparten med henblik på at vurdere, om en undtagelse i stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er klart, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.* "

I den forbindelse påpeger Ombudsmanden, at fællesskabsinstitutionerne har en forpligtelse og ikke mulighed for at høre tredjeparter, når der modtages anmodninger om aktindsigt i tredjepartsdokumenter, medmindre det er klart for institutionen, om der skal gives aktindsigt eller ej. Selv om det ønskede dokument strengt taget ikke er et dokument fra tredjemand, kan Ombudsmanden desuden ikke se, hvorfor fællesskabsinstitutionerne, når de behandler en begæring om aktindsigt i et sådant dokument, ikke bør kunne høre andre organer i forbindelse med deres egen vurdering af anmodningen, uden at artikel 4, stk. 4, i forordning 1049/2001 anvendes strengt. En sådan høring vil helt sikkert øge muligheden for, at fællesskabsinstitutionerne, herunder Kommissionen, vil være i stand til at afgive en mere objektiv udtalelse ved vurderingen af, om en undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning 1049/2001 finder anvendelse. Ombudsmanden bemærker imidlertid, at sådanne potentielle høringer ikke kan bruges til at begrunde forsinkelser i Kommissionens beslutningsproces.

45. På baggrund af ovenstående betragtninger finder Ombudsmanden, at Kommissionen ikke overtrådte forordning 1049/2001, da den konsulterede EBRD med henblik på en eventuel offentliggørelse af 2006-aftalen.

46. Med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser bemærker Ombudsmanden, at artikel 4, stk. 1 (undtagelser) i forordning 1049/2001 bestemmer:

" *1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:*

a) offentlighedens interesse med hensyn til:

... — Fællesskabets eller en medlemsstats internationale forbindelser [...]. "

47. Ombudsmanden bemærker, at undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning 1049/2001 er formuleret i obligatoriske vendinger. Institutionerne er derfor forpligtet til at afslå aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af en af undtagelserne, når det er påvist, at de relevante omstændigheder foreligger [7] . Ombudsmanden bemærker endvidere, at Kommissionen har vide skønsbeføjelser i forbindelse med en afgørelse om afslag på aktindsigt på grundlag af *bl.a. beskyttelsen* af offentlighedens interesser vedrørende internationale forbindelser [8] . Derfor skal omfanget af kontrollen i denne sammenhæng begrænses til en kontrol af, om procedureregler og begrundelsespligten er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der foreligger magtfordrejning [9] . Med hensyn til begrundelsespligten minder Ombudsmanden om, at selv om det tilkommer den pågældende institution i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at de dokumenter, der begæres aktindsigt i, faktisk er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning 1049/2001, kan det være umuligt at begrunde nødvendigheden af fortrolighed for hvert enkelt dokument uden at afsløre dokumentets indhold og dermed fratage selve formålet med undtagelsen [10] .

48. Med hensyn til ovenstående bemærker Ombudsmanden, at Kommissionen i sit svar af 4.

marts 2008 forklarede, at:

" *De resterende dele af den pågældende bilaterale aftale (dvs. bilag I og III samt de ikke-frigivne dele af de særlige betingelser og bilag IV) kan ikke offentliggøres, da de vedrører de særlige betingelser, der er aftalt mellem parterne, og indeholder oplysninger, der er specifikke for EBRD. Offentliggørelse af disse dele vil klart skade Det Europæiske Fællesskabs forhold til EBRD, da sidstnævnte udtrykkeligt modsætter sig offentliggørelse. På den ene side ville det mindske EBRD's vilje til at samarbejde med Det Europæiske Fællesskab, og på den anden side ville det skade Fællesskabets strategi i dets forbindelser med dette internationale organ. Dette vil ikke kun påvirke de nuværende aftaler, men kan også gribe ind i fremtidige forhandlinger om lignende spørgsmål med [* EBRD *]. Desuden vil det også have en negativ indvirkning på Fællesskabets forbindelser med tredjelande, hvor EBRD opererer med støtte fra fællesskabsmidler. Af disse grunde vil frigivelsen af de pågældende dele i alvorlig grad påvirke de nuværende og fremtidige forbindelser med både EBRD og de nævnte tredjelande og dermed underminere beskyttelsen af offentlige interesser med hensyn til EF's internationale forbindelser med begge disse aktører.* "

49. I lyset af ovenstående omstændigheder mener Ombudsmanden, at Kommissionen gav tilstrækkeligt præcise forklaringer på sit anfægtede afslag på at give aktindsigt i det ønskede dokument. Ombudsmanden finder endvidere, at Kommissionen efter høring af EBRD og efter at være blevet underrettet om sidstnævntes udtrykkelige modstand mod offentliggørelse [11] med rette konkluderede, at offentliggørelse af 2006-aftalen rent faktisk kunne være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår dens internationale forbindelser med EBRD. Endelig er den anfægtede afgørelse ikke behæftet med et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser vedrørende internationale forbindelser.

50. Af ovennævnte grunde finder Ombudsmanden, at Kommissionen har anvendt de relevante bestemmelser i forordning (EF) nr. 1049/2001 korrekt vedrørende sine høringer af EBRD og beskyttelsen af offentlige interesser for så vidt angår internationale forbindelser. Ombudsmanden finder derfor ikke noget tilsvarende tilfælde af fejl eller forsømmelser.

51. På baggrund af ovenstående finder Ombudsmanden intet tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med klagerens argumenter vedrørende tilvejebringelse af forkerte og ufuldstændige dokumenter, manglende overholdelse af fællesskabslovgivningen om høring af tredjeparter eller beskyttelse af offentlige interesser med hensyn til internationale forbindelser. Klagerens påstand kan derfor ikke tages til følge.

C. Konklusioner

På grundlag af sine undersøgelser af denne klage og mere specifikt i punkt 33 i hans afgørelse konstaterede Ombudsmanden flere mangler i Kommissionens proceduremæssige behandling af klagerens begæring om aktindsigt. Under normale omstændigheder ville identificeringen af sådanne mangler have fået Ombudsmanden til at fremsætte en kritisk bemærkning.

I betragtning af Kommissionens svar på Ombudsmandens bemærkninger i sin afgørelse om

klage 3697/2006/PB, som ligger efter de mangler, der er konstateret i denne afgørelse, har Ombudsmanden imidlertid tillid til, at Kommissionen vil behandle fremtidige begæringer om aktindsigt i overensstemmelse med den praksis, som den henviste til i dette svar. I lyset af disse omstændigheder finder Ombudsmanden det ikke nødvendigt i den foreliggende sag at fremsætte en kritisk bemærkning vedrørende hans konstateringer i afgørelsens punkt 33.

Klageren og Kommissionen vil blive underrettet om denne afgørelse.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Udfærdiget i Strasbourg, den 2. december 2009

[1] Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13. december 2006.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

[3] Kommissionens afgørelse af 5.12.2001 om ændring af dens forretningsorden (meddelt under nummer K(2001) 3714) EFT L 345, s. 94, om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

[4] Som omhandlet i de særlige bestemmelser i bilag C til finansieringsmemorandummet.

[5] En kopi heraf fremsendes til klageren sammen med denne afgørelse.

[6] På webstedet for Samarbejdskontoret EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm) [Link].

[7] Se sag T-110/03, *Sison mod Rådet* , Sml. 2005 II, s. 1429, præmis 51.

[8] Se sag T-110/03, *Sison mod Rådet* , præmis 46.

[9] Jf. sag T- *110/03, Sison mod Rådet* , præmis 47 (vedrørende Rettens prøvelsesret).

[10] Jf. sag T-110/03, *Sison mod Rådet* , præmis 60.

[11] Ombudsmanden er enig i Kommissionens erklæring om, at EBRD var bedre i stand til at vurdere, om offentliggørelse af dokumenter, der hidrører fra eller er udarbejdet af EBRD, bør offentliggøres, eller om en sådan videregivelse ville skade dens legitime interesser.