

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen fransäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [Länk].

Rekommendation om Europeiska kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till korrespondensen med Danmark i ett ärende om statligt stöd som avslutades 2005 och som rörde ett sysselsättningssystem (ärende 358/2020/PB)

Rekommendation

Ärende 358/2020/PB - **Undersökning inledd** den 08/07/2020 - **Rekommendation** **beträffande** 10/11/2021 - **Beslut** den 08/06/2022 - **Berörda institutioner** Europeiska kommissionen (Rekommendation som godkänts av institutionen) |

Europeiska kommissionen vägrade att lämna ut sin korrespondens med de danska myndigheterna i ett ärende om statligt stöd som avslutades för ett och ett halvt decennium sedan. Korrespondensen handlade om lagenligheten i lagstiftningen om införande av ett system som var avsett att hjälpa arbetslösa att hitta ett arbete. En dansk fackförening sökte tillgång till korrespondensen.

Kommissionen grundade sig på en "allmän presumtion om sekretess" för att vägra att lämna ut handlingarna. Trots två lösningsförslag från ombudsmannen vägrade den att undersöka korrespondensen för att avgöra om den kunde lämnas ut. Kommissionen ansåg i allmänhet att ett utlämnande av något av innehållet i ärenden om statligt stöd, även 15 år efter det att granskningen av statligt stöd har slutförts, skulle skada förtroendet mellan sig själv och medlemsstaterna.

Ombudsmannen noterar att tillämpningen av "presumtionen om sekretess" är en möjlighet, inte en skyldighet. Presumtionen kan motbevisas och ska, som ett undantag från den grundläggande principen om tillgång till handlingar, tillämpas strikt.

Ombudsmannen identifierade ett antal faktorer som visar att kommissionen kunde ha behandlat begäran på ett mer medborgarvänligt och serviceinriktat sätt genom att undersöka det begränsade antalet handlingar i fråga för att avgöra om de kunde lämnas ut. Dessa faktorer inbegriper tidsåtgång, avsaknad av kommersiell eller annan tredje part eller på annat sätt



känslig information i handlingarna, deras begränsade antal, det faktum att de danska myndigheterna själva nyligen hade lämnat ut några av handlingarna, och slutligen allmänintresset av att avslöja ett eventuellt omfattande missbruk av billig statligt subventionerad arbetskraft.

Ombudsmannen lämnar därför denna rekommendation till kommissionen om att den bör granska handlingarna i fråga.

Utfärdat i enlighet med artikel 4.1 i Europeiska ombudsmannens stadga [1]

Bakgrund till klagomålet

1. För nästan tjugo år sedan planerade Danmark att skapa ett "back to work"-program för att hjälpa arbetslösa att hitta ett arbete. Det omfattade subventionerade praktikplatser, vilket innebar att vissa företag skulle dra nytta av subventionerad arbetskraft. De danska myndigheterna kontaktade Europeiska kommissionen för att se till att stödordningen överensstämmer med EU:s regler om statligt stöd.
2. Danmarks korrespondens med kommissionen i denna fråga ägde rum 2003–2004. [2]
3. Under 2019 begärde klaganden, en fackförening, allmänhetens tillgång till denna korrespondens i enlighet med EU:s regler om allmänhetens tillgång [3] .
4. Kommissionen (generaldirektoratet för konkurrens) vägrade att lämna ut korrespondensen med hänvisning till intresset av att skydda syftet med undersökningar [4] . Den informerade klaganden om att etablerad rättspraxis erkänner att det finns en *"presumption om sekretess att utlämnande av handlingar i det administrativa ärendet i princip undergräver skyddet för utredningsverksamhetens mål"* [5] . När det gäller det faktum att förfarandet för statligt stöd avslutades många år tidigare citerade kommissionen domar om att presumptionen om sekretess kan åberopas efter det att förfarandet avslutats. Domarna hänvisade i stor utsträckning till intresset av att skydda kommersiell information och intresset av att säkerställa att företag samarbetar i antitrustutredningar.
5. När det gäller frågan om huruvida det fanns ett allmänintresse som skulle åsidosätta sekretessen i detta ärende [6] uppgav kommissionen att klaganden inte hade framfört några argument för att visa ett sådant intresse.
6. Klaganden bad kommissionen att se över sin vägran att lämna ut handlingarna (genom att lämna in en så kallad bekräftande ansökan).
7. När det gäller kommissionens hänvisning till farhågor om kommersiellt känsliga uppgifter och där angiven rättspraxis påpekade klaganden att de handlingar som den hade begärt med all sannolikhet inte innehöll kommersiell information eller omfattade företag, utan endast avsåg



dansk lagstiftnings förenlighet med unionsrätten.

8. Klaganden informerade dessutom kommissionen om medierapportering om eventuellt missbruk av systemet "tillbaka till arbete", vilket hade motiverat den danska regeringens uppmärksamhet och svar. Sökanden hävdade att detta visade på ett "allmänt intresse" som skulle åsidosätta den sekretess som kommissionen åberopade.

9. Kommissionen avslog klagandens begäran om översyn. Den slog särskilt fast att det ömsesidiga förtroende som måste styra förbindelserna mellan en medlemsstat och kommissionen i fråga om statligt stöd skulle undergrävas om det skulle avslöja utbyten med en medlemsstat. I beslutet angavs följande:

"Europeiska kommissionen har hittills varit framgångsrik när det gäller att främja en verklig dialog med medlemsstaternas myndigheter [i frågor som rör statligt stöd] . En sådan dialog kräver en atmosfär av ömsesidigt förtroende och ett fritt åsikts- och informationsutbyte i samband med utredningarna. Förmågan att föra ett sådant åsiktsutbyte, fritt från yttre påtryckningar, är en nyckelkomponent för att utredningsverksamheten ska bli framgångsrik.

Ett utlämnande till allmänheten av handlingarna i fråga skulle således allvarligt undergräva den effektiva kontrollen av statligt stöd enligt [...] artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Europeiska kommissionens förmåga att bevara klimatet av ömsesidigt förtroende. Ett utlämnande av de begärda handlingarna, i strid med de särskilda reglerna om sekretess för uppgifter som utbyts inom ramen för undersökningen av statligt stöd, skulle faktiskt ha en negativ inverkan på atmosfären av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och medlemsstaterna. Ett sådant utlämnande skulle således påverka framtida diskussioner mellan kommissionens avdelningar och nationella myndigheter, eftersom kvaliteten på sådana diskussioner i hög grad beror på ett fullständigt, uppriktigt och grundligt utbyte. Detta är endast möjligt om dessa utbyten är konfidentiella.

I domen i målet Agrofert [7] och bekräftades i domen i målet AlzChem [8] , särskilt när det gäller undersökningar av statligt stöd, konstaterade domstolen att ett utlämnande av uppgifter som samlats in inom ramen för förfarandet för statligt stöd enligt artikel 108 i EUF-fördraget skulle riskera att äventyra medlemsstatens vilja att samarbeta med Europeiska kommissionen inom ramen för undersökningar om statligt stöd även efter det att ärendet definitivt avslutats, vilket allvarligt äventyrar institutionens framtida beslutsprocess och syftet med undersökningarna."

10. När det gäller klagandens argument att det fanns ett övervägande allmänintresse som krävde utlämnande, angav kommissionen att det inte fanns något allmänintresse: "... ni företräder [en dansk fackförening] (...) som skulle kvalificera intressena i detta fall som privata, inte offentliga. " Kommissionen förklarade också att "med tanke på att ärendet inte gav upphov till allmänna problem med statligt stöd är de allmänna övervägandena om medieintresset av påstått missbruk av systemet i samband med lågavlönade arbeten inte tillräckligt specifika och trängande för att upphäva sekretessen och ge tillgång till handlingarna."



11. Klaganden vände sig sedan till Europeiska ombudsmannen.

Utredningen

12. Ombudsmannens undersökningsgrupp inspekterade de handlingar som klaganden hade begärt och därefter träffade kommissionens personal.

13. Ombudsmannen föreslog två gånger för kommissionen att den skulle undersöka de begärda handlingarna för att avgöra om de skulle lämnas ut eller inte [9] . Dokumenten ingår i ett ärende om statligt stöd som avslutades för mycket länge sedan (för ett och ett halvt decennium sedan). Innehållet i dokumenten inte ger upphov till några problem när det gäller kommersiell eller annan information från tredje part, antalet handlingar var begränsat och därmed hanterbart när det gäller bedömning. Informationen i dokumenten var inte känslig. I sitt andra förslag uppmärksammade ombudsmannen kommissionen på det faktum att de danska myndigheterna faktiskt hade gett allmänheten tillgång till flera viktiga handlingar som kommissionen hade vägrat tillgång till i syfte att upprätthålla medlemsstaternas förtroende.

14. Kommissionen avvisade ombudsmannens förslag.

15. Klaganden vidhöll sitt klagomål.

Ombudsmannens bedömning efter förslagen till lösning

16. Frågan i detta fall är huruvida kommissionen behandlade klagandens begäran i enlighet med principerna om god förvaltningssed.

17. Genom att avslå klagandens begäran grundade sig kommissionen på den allmänna presumptionen om sekretess när det gäller ärenden om statligt stöd. Detta innebär att utlämnandet av de begärda handlingarna nekades utan att kommissionen granskade dem [10] .

18. Det ska erinras om att åberopande av en allmän presumtion är en *möjlighet* och inte en skyldighet. [11] Det framgår dessutom av rättspraxis att presumptionen utgör en presumtion som *kan motbevisas* . [12] Det följer även av rättspraxis att en allmän presumtion om sekretess, som ett undantag från den grundläggande principen om tillgång till handlingar, ska tillämpas *strikt* [13] .

19. Härav följer att kommissionen inte kan tillämpa den allmänna presumptionen mekaniskt. Den kan inte omvandla sekretessen för avslutade ärenden om statligt stöd till en absolut regel. Detta skulle strida mot den rättspraxis som nämnts ovan och som kräver att den ska göra en bedömning med beaktande av det konkreta fallet.

20. I det aktuella fallet stod det klart för kommissionen att det skulle vara högst osannolikt att



det fanns några kommersiellt känsliga uppgifter som var specifika för något företag i handlingarna. Handlingarna avsåg ett ärende som inte avser stöd till specifika företag utan en statlig *stödordning* som avser en odefinierad mångfald av företag, fastställd på ett abstrakt och allmänt sätt. [14] Kommissionen borde ha beaktat detta när den behandlade klagandens begäran.

21. För att vägra tillgång till handlingarna har kommissionen också hänvisat till det ömsesidiga förtroende som måste styra förhållandet mellan kommissionen och en medlemsstat i fråga om statligt stöd. Ombudsmannen ifrågasätter inte på något sätt behovet av detta ömsesidiga förtroende som kan kräva sekretess.

22. Den tid som har förflutit sedan händelserna ägde rum är emellertid i allmänhet en mycket relevant faktor när det gäller behovet av att hålla handlingarna konfidentiella. [15] När det gäller exempelvis överträdelseförfaranden har domstolen också funnit det relevant att göra en åtskillnad mellan huruvida förfarandena pågår eller avslutas och det inte finns någon allmän presumtion om sekretess när det gäller slutgiltigt avslutade överträdelseförfaranden. [16] Kommissionen har inte hänvisat till någon rättspraxis som anger att den allmänna presumtionen om sekretess gäller för definitivt avslutade ärenden om statligt stöd, det vill säga fall där det inte finns några pågående uppföljnings- eller domstolsförfaranden.

23. I det här fallet visste kommissionen när begäran gjordes att ärendet hade avslutats i ungefär ett och ett halvt decennier. Den har inte samrått med den berörda medlemsstaten i syfte att kontrollera huruvida denna medlemsstat skulle anse att det ömsesidiga förtroende som förväntades om handlingarna lämnades ut. Det senare faktum att den berörda medlemsstaten, Danmark, lämnade ut handlingar till klaganden visar att kommissionen i *själva verket* skulle ha uppmanats att samråda med de danska myndigheterna i stället för att avslå klagandens begäran direkt.

24. Ombudsmannen anser också att det är relevant att notera att klagandens begäran inte var omfattande. De omtvistade handlingarna uppgår till mindre än 200 sidor. Kommissionen har inte hävdats att det skulle innebära ett överdrivet arbete med att granska handlingarna för att avgöra om de ska lämnas ut eller inte.

25. Klaganden hade också hävdats att det finns ett övervägande allmänintresse som kräver åtminstone ett visst utlämnande av de omtvistade handlingarna. Kommissionen har hänvisat till att handlingarna rör ett nationellt system för återinträde på arbetsmarknaden som misstänks ha allvarliga systematiska brister. Dessa brister inkluderar eventuellt omfattande missbruk av billig statligt subventionerad arbetskraft, en fråga som har tagits upp i danska medier [17] och som motiverade den danska regeringens uppmärksamhet.

26. Som svar på denna fråga sade kommissionen för det första att klaganden företrädde privata intressen ("*du företräder [en dansk fackförening] (...) som skulle kvalificera intressena i detta fall som privata, inte offentliga*").

27. Det följer emellertid inte av förekomsten av ett privat intresse (individuellt eller



organisatoriskt) att frågan inte samtidigt kan utgöra ett allmänintresse. Ett privat intresse i ett ärende upphäver eller omöjliggör inte förekomsten av ett allmänintresse. Huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse är en fråga som objektivt måste avgöras utifrån de faktiska omständigheterna.

28. För det andra konstaterade kommissionen att *"med tanke på att ärendet inte gav upphov till allmänna problem med statligt stöd är de allmänna övervägandena om medieintresset av påstått missbruk av stödordningen när det gäller lågavlönade arbetstillfällen inte tillräckligt specifika och trängande för att upphäva sekretessen och ge tillgång till handlingarna."*

29. Det förefaller som om kommissionen skulle kräva att en allmän fråga om statligt stöd tas upp för att anse att ett övervägande allmänintresse står på spel. Det är svårt att förstå varför begreppet "överskridande allmänintresse" bör tolkas så snävt och varför man inte skulle kvalificera sig för att undersöka en eventuell "omfattande missbruk av billig statligt subventionerad arbetskraft". Det är också svårt att följa vad kommissionen menar med att "allmänna överväganden av medieintresse" inte är "tillräckligt specifika och pressande" – frågan diskuterades i de största danska dagstidningarna.

30. Mot denna bakgrund anser ombudsmannen att kommissionen inte behandlade klagandens begäran i enlighet med principerna om god förvaltning. Den kunde ha behandlat begäran på ett kommande, medborgarvänligt och serviceinriktat sätt och undersökt om handlingarna kunde lämnas ut. Kommissionen har inte hävdats att det finns ett rättsligt hinder som hindrar den från att behandla begäran på ett sådant sätt.

Rekommendation

På grundval av undersökningen av detta klagomål lämnar ombudsmannen följande rekommendation till Europeiska kommissionen:

Kommissionen bör granska de handlingar till vilka allmänhetens tillgång har begärts för att avgöra om handlingarna kan lämnas ut.

Europeiska kommissionen och klaganden kommer att informeras om denna rekommendation. I enlighet med artikel 4.2 i Europeiska ombudsmannens stadga ska Europeiska kommissionen sända ett detaljerat yttrande senast den 28 februari 2022.

Emily O'Reilly Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 10 november 2021



[1] Finns på:

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

.

[2] Ärende om statligt stöd, COMP/N 172/03.

[3] Förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001R1049> [Länk]

[4] Artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001: "Institutionerna ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

(...)

- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner "

[5] Domstolens dom av den 29 juni 2010, *Europeiska kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* , punkt 50 och följande punkter,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0139> [Länk]

[6] I förordning 1049/2001 föreskrivs att de undantag som kommissionen åberopar i detta fall ska tillämpas.

" om det inte finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet ."

[7] Domstolens dom av den 28 juni 2012, *Europeiska kommissionen mot Agrofert* , C-477/10 P,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0477> [Länk], punkt 66:

"Med hänsyn till arten av de intressen som skyddas i samband med ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer är den slutsats som dras i punkt 64 i förevarande dom tillämplig oavsett om ansökan om tillgång avser kontrollförfaranden som redan har avslutats eller pågående förfaranden. Offentliggörande av känsliga uppgifter om de berörda företagens ekonomiska verksamhet kan skada deras affärsintressen oberoende av om förfarandet pågår. Utsikterna till ett sådant offentliggörande efter det att omprövningsförfarandet avslutats skulle dessutom kunna äventyra företagens vilja att samarbeta när ett sådant förfarande pågår."

[8] Tribunalens dom av den 7 september 2017, *AlzChem AG mot Europeiska kommissionen* , T-451/15,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194201&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&>
[Länk], punkterna 53–57:



"53 Det ska i detta avseende erinras om att utsikterna till offentliggörande av känsliga uppgifter om de berörda företagens ekonomiska verksamhet inom ramen för ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer skulle kunna inverka negativt på företagens samarbetsvilja när ett sådant förfarande pågår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C -477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 66). Av detta följer att samarbetet med de berörda parterna under ett undersökningsförfarande måste upprätthållas.

54 När det gäller förfaranden för kontroll av statligt stöd ska det påpekas att de handlingar som hänför sig till dessa förfaranden faller inom ramen för administrativa uppgifter som unionsinstitutionerna särskilt tilldelats genom artikel 108 FEUF.

55 Den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stöd har dessutom en särskild roll, eftersom den under förfarandet för kontroll av statligt stöd har rätt att ta del av handlingarna i kommissionens administrativa akt, till skillnad från andra berörda parter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C -139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 61).

56 Det är dessutom viktigt att det finns ett lojalt samarbete och ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stöd, inom ramen för undersökningar av huruvida statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, så att de olika parterna fritt kan yttra sig.

57 Av det ovan anförda följer att det av samma skäl som åberopats i förfarandet för kontroll av företagskoncentrationer, som angetts i punkt 55 ovan, och med beaktande av den berörda medlemsstatens särskilda ställning inom ramen för ett förfarande för kontroll av statligt stöd, ska medges att utlämnandet av handlingar som rör dessa undersökningar i allmänhet skulle äventyra dialogen och följaktligen samarbetet mellan kommissionen och denna medlemsstat."

[9] Första förslaget: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/148979> [Länk] Andra förslaget: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/148980> [Länk]

[10] Det bör noteras att kommissionen inte förtecknade handlingarna, och ombudsmannen ansåg det inte nödvändigt att begära detta (se tribunalens dom av den 28 maj 2020 i mål T-701/18, *Campbell mot Europeiska kommissionen* , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018TJ0701> [Länk]). Föremålet för klagandens begäran om tillgång var en tydligt identifierad del av ärendet i fråga (nämligen korrespondensen mellan kommissionen och de danska myndigheterna).

[11] Domstolens dom av den 22 januari 2020, *Therapeutics International mot EMA*, C-175/18 P, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0175> [Länk], punkterna 61: "Härav följer att en allmän presumtion om sekretess endast är en möjlighet för den berörda unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån och den senare har alltid möjlighet att göra en konkret och individuell prövning av de aktuella handlingarna för att avgöra om de helt eller delvis skyddas genom ett eller flera av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001."



[12] Domstolens dom av den 13 mars 2019, *AlzChem AG mot kommissionen*, C-666/17 P, punkterna 38–39, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0666> [Länk]

Tribunalens dom av den 29 september 2021, *AlzChem mot kommissionen*, T-569/19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62019TJ0569>, [Länk] punkt 42 :
"På samma sätt som rättspraxis kräver att de undantag från utlämnande som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt, eftersom de avviker från principen om största möjliga allmänhetens tillgång till handlingar som innehas av en av unionens institutioner, organ eller byråer (dom av den 21 juli 2011, *Sverige/MyTravel och kommissionen*, C 506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 75, och dom av den 3 juli 2014, *rådet/In't Veld*, C 350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 48). erkännandet och tillämpningen av en allmän presumtion om sekretess ska anses strikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, *ClientEarth/kommissionen*, C 612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 81)."

[14] Se även definitionen av en stödordning för statligt stöd i procedurförordningen om statligt stöd, förordning 2015/1589, artikel 1: *stödordning: varje rättsakt på grundval av vilken individuellt stöd kan beviljas företag som definieras i rättsakten på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att ytterligare genomförandeåtgärder krävs, och varje rättsakt på grundval av vilken stöd som inte är kopplat till ett visst projekt kan beviljas ett eller flera företag på obestämd tid och/eller på obestämd tid.*"

[15] Detta återspeglas till exempel i artikel 4.7 i förordning 1049/2001, där det föreskrivs att undantagen från allmänhetens tillgång till handlingar *får* gälla i högst 30 år.

[16] Se domstolens dom av den 21 september 2010 i mål C-514/07, *Sverige m.fl. mot API och kommissionen*, punkterna 121–122, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0514>, och tribunalens dom av den 14 februari 2012 i mål T-59/09, *Tyskland mot kommissionen*, punkterna 78–79. "(...) Till skillnad från ett överträdelseförfarande som fortfarande pågår, finns det ingen allmän presumtion för att utlämnandet av utbyten mellan kommissionen och en medlemsstat inom ramen för ett överträdelseförfarande som har avslutats skulle skada syftet med utredningarna, i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001." (punkt 78)

[17] Till exempel *Ekstra Bladet*, måndagen den 16 december 2019.