

*Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger 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](#) [\[Länk\]](#).*

## **Beslut om Europeiska kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till handlingar rörande en revision av pelagiskt fiske och tonfiskfiske i Irland (ärende 757/2022/MIG)**

Beslut

**Ärende 757/2022/MIG - Undersökning inledd den 06/05/2022 - Beslut den 16/09/2022 - Berörda institutioner** Europeiska kommissionen ( Inget administrativt missförhållande upptäckt ) |

Ärendet rörde Europeiska kommissionens vägran att bevilja klaganden allmänhetens tillgång till handlingar rörande en revision som gjorts av kommissionen och en administrativ utredning som gjorts av de irländska myndigheterna, vilken ledde till att kommissionen återkallade den irländska kontrollplanen för vägning av fiskeriprodukter. Kommissionen hänvisade till att uppföljningen av revisionen fortfarande pågick och att utlämnande av handlingarna skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.

Ombudsmannen bekräftade att de irländska myndigheterna ännu inte genomfört kommissionens rekommendationer och således ännu inte åtgärdat de brister som konstaterats. Detta innebär att uppföljningen av revisionen fortfarande pågår. Eftersom kommissionen kan komma att inleda ett överträdelseförfarande mot Irland om dessa brister inte åtgärdas i tillräcklig grad ansåg ombudsmannen att det var rimligt att kommissionen förlitade sig på en allmän presumtion om sekretess. Ombudsmannen fann också att man inte utifrån klagandens argument kunde fastställa att det fanns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Mot bakgrund av detta drog ombudsmannen slutsatsen att kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till handlingarna var motiverad. Hon avslutade undersökningen eftersom inget administrativt missförhållande förelåg.

## **Bakgrund till klagomålet**



1. Europeiska unionen (EU) har genom sin gemensamma fiskeripolitik [1] infört en uppsättning regler för hållbar förvaltning av de europeiska fiskeflottorna och bevarande av fiskbestånden.
2. För att se till att dessa regler tillämpas korrekt har EU inrättat ett system för fiskerikontroll [2] Detta system omfattar övervakning och registrering av fångster av fisk som utvinns ur haven och oceanerna. I detta syfte föreskriver systemet till exempel vägning av fångster av fisk *innan* de transporteras från hamnen till en anläggning på land. Genom undantag får vägning *efter* transport tillåtas om den berörda medlemsstaten antar en motsvarande kontrollplan som på lämpligt sätt tar itu med risken för felaktig registrering av vikten av landad fisk. Denna plan måste godkännas av Europeiska kommissionen.
3. Irland upprättade en sådan kontrollplan som godkändes av kommissionen 2012. [3] Enligt denna plan fick Irland på vissa villkor tillåta att fiskeriprodukter vägs efter transport från landningsplatsen till en godkänd anläggning på land.
4. I mars 2018 genomförde kommissionen en revision av de system som de irländska myndigheterna hade infört för att kontrollera vägningen av fisk och fångster av tonfisk. Vid revisionen konstaterades flera brister och kommissionen bad Irland att genomföra en administrativ utredning av ärendet. De irländska myndigheterna genomförde en administrativ undersökning och överlämnade i december 2019 sin slutrapport till kommissionen. På grundval av sin bedömning av de inlämnade uppgifterna drog kommissionen slutsatsen att Irland inte hade åtgärdat de flesta brister som konstaterats. Som en omedelbar åtgärd återkallade kommissionen sitt godkännande av den irländska kontrollplanen i april 2021. [4]
5. I maj 2021 bad klaganden, en organisation som företräder irländska fiskare, kommissionen att bevilja allmänheten tillgång [5] till handlingar som rör dess revision och den administrativa utredning som genomförts av de irländska myndigheterna. Eftersom de parter som berörs negativt av återkallandet av den irländska kontrollplanen var tvungna att omedelbart få tillgång till informationen i dessa handlingar för att förstå grunden för detta beslut och kunna utöva sin rätt till domstolsprövning.
6. Kommissionen identifierade 21 handlingar och vägrade att ge tillgång till handlingarna och hävdade att handlingarna omfattas av en allmän presumtion om bristande tillgång på grundval av behovet av att skydda syftet med inspektioner, utredningar och revisioner [6] .
7. I juli 2021 bad klaganden kommissionen att se över sitt beslut att vägra tillgång (genom att lämna in en bekräftande ansökan). Den hävdade att kommissionen borde lämna ut de begärda handlingarna för att säkerställa öppenhet och ansvarsskyldighet i sitt beslutsfattande.
8. I oktober 2021 utfärdade kommissionen ett bekräftande beslut som behöll sin vägran att ge allmänheten tillgång.
9. **Klaganden var** missnöjd med kommissionens slutliga beslut och vände sig till ombudsmannen i april 2022.



10. Klaganden har även begärt att få tillgång till de omtvistade handlingarna på liknande sätt till två irländska myndigheter som vägrade att lämna ut dem.

## Utredningen

11. Ombudsmannen inledde en undersökning av kommissionens vägran att ge allmänheten tillgång till de handlingar som klaganden begärt.

12. Under undersökningens gång granskade ombudsmannens undersökningsgrupp de 21 aktuella handlingarna samt klagandens utbyten med de irländska myndigheterna när det gäller begäranden om tillgång på nationell nivå. Dessutom träffade undersökningsgruppen företrädare för kommissionen för att få ytterligare information om hur den hade behandlat klagandens begäran om tillgång och om läget i uppföljningen av kommissionens revision och den administrativa undersökning som genomförts av de irländska myndigheterna [7] ombudsmannen delade sedan en kopia av mötesrapporten med klaganden och mottog därefter klagandens synpunkter på rapporten.

## Framförda argument

13. I sitt bekräftande beslut hävdade **kommissionen** att det kan antas att ett utlämnande av handlingarna skulle undergräva syftet med dess revision. Uppföljningen av revisionen pågår fortfarande. Utlämnandet av handlingarna skulle därför inverka negativt på dialogen med de irländska myndigheterna. Det skulle minska de berörda nationella myndigheternas vilja att delta konstruktivt i de pågående utredningarna och ändra dialogens bilaterala karaktär. Det skulle därmed beröva de irländska myndigheterna deras berättigade förväntningar på lojalt samarbete från kommissionens sida och utsätta de berörda kommissionsavdelningarna för den förutsebara risken för att utsättas för påtryckningar utifrån.

14. Med tanke på denna allmänna presumtion om bristande tillgänglighet ansåg kommissionen också att den inte behövde bedöma om partiell tillgång kunde beviljas.

15. Slutligen uppgav kommissionen att de intressen som klaganden nämnde är antingen privata eller alltför allmänna. Kommissionen drog därför slutsatsen att det inte finns något övervägande allmänintresse av utlämnandet.

16. **Klaganden** hävdade att eftersom kommissionens revisionsrapport har slutförts och beslutet om att upphäva den irländska kontrollplanen har fattats, har målet med kommissionens revision uppnåtts och att det inte längre finns något behov av att skydda revisionsförfarandet. Klaganden ansåg därför att kommissionen åtminstone borde ha beviljat tillgång till delar av handlingarna och redigerat de delar som är relevanta för ett beslut som ännu inte har fattats.

17. Klaganden hävdade också att kommissionens argument att den måste bevara förhållandet



med den berörda medlemsstaten är oförenligt med det faktum att den inte samrådde med de irländska myndigheterna innan den fattade beslut om sin begäran om tillgång.

**18.** Slutligen upprepade klaganden att det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

**19.** Under mötet med ombudsmannens undersökningsgrupp klargjorde **kommissionen att den** inte hade samrått med de irländska myndigheterna, eftersom den ansåg att en allmän presumtion om icke-utlämnande var tillämplig på alla aktuella handlingar.

**20.** Kommissionen sade också att de flesta av de brister som konstaterades vid revisionen ännu inte hade åtgärdats och att uppföljningsåtgärder fortfarande pågår. De irländska myndigheterna behöver till exempel fortfarande lämna in en reviderad kontrollplan, som de förväntar sig att få i slutet av året. Kommissionen förklarade vidare att uppföljningsåtgärden är kopplad till andra pågående frågor, t.ex. problem med tidigare kvotförbrukning.

**21.** Kommissionen uppgav att om de irländska myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt genomförde de rekommendationer som den hade lämnat och därmed åtgärdade de brister som den konstaterade i samband med revisionen, kunde det bli nödvändigt att inleda ett formellt överträdelseförfarande mot Irland.

**22.** Slutligen påpekade kommissionen att de tillämpliga bestämmelserna om EU:s fiskerikontrollsystem kräver konfidentialitet [8] .

## Ombudsmannens bedömning

**23.** Unionsdomstolarna har erkänt att unionsinstitutionerna kan avslå ansökningar om allmänhetens tillgång till handlingar som grundar sig på en "allmän presumtion" om att vissa kategorier av handlingar inte ska lämnas ut. [9] Detta innebär att den berörda institutionen inte behöver pröva handlingarna individuellt, det vill säga att den inte behöver bedöma hur utlämnandet av handlingarna konkret och individuellt skulle undergräva det skyddade intresset. Institutionen kan snarare anta att ett utlämnande av någon av dem, eftersom handlingarna i fråga ingår i en viss kategori, skulle undergräva det skyddade intresset.

**24.** En av dessa kategorier omfattar handlingar som rör överträdelseförfaranden i det administrativa skedet. [10]

**25.** Kommissionen ansvarar för att övervaka medlemsstaternas faktiska tillämpning, genomförande och verkställighet av EU-lagstiftningen. [11] Om en medlemsstat underlåter att uppfylla en skyldighet enligt EU-fördragen kan kommissionen vidta åtgärder (överträdelseförfaranden) för att få "överträdelsen" att upphöra. För att undvika formella överträdelseförfaranden har kommissionen, när så är möjligt, infört EU Pilot-förfarandet, en mekanism som gör det möjligt att lösa problem som uppstår i samband med bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen i ett tidigt skede (det administrativa skedet).



**26.** Domstolen konstaterade också att om kommissionen under sitt samråd med medlemsstaten mottar en begäran om allmänhetens tillgång till handlingar kan den åberopa en allmän presumtion om icke-utlämnande, även om den senare beslutar att inte inleda ett överträdelseförfarande (t.ex. eftersom medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning tar itu med relevanta brister under det administrativa skedet). [12]

**27.** Kommissionen hävdade i detta fall att det kan uppstå ett behov av att inleda ett formellt överträdelseförfarande om Irland inte åtgärdar de brister som konstaterats vid den revision som den genomförde. Kommissionen förklarade också på ett trovärdigt sätt att de irländska myndigheterna fortfarande håller på att genomföra de rekommendationer som den har lämnat i detta sammanhang, och att utarbetandet av en reviderad kontrollplan endast är en aspekt av denna process. Dessutom förklarade kommissionen att revisionsförfarandet är sammanlänkat med andra pågående frågor.

**28.** Ombudsmannen noterar därför att uppföljningen av kommissionens revision fortfarande pågår och att inget slutgiltigt beslut om huruvida kommissionen kommer att inleda överträdelseförfaranden mot Irland ännu har fattats.

**29.** Ombudsmannen noterar också att reglerna för kontrollsystemet för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken kräver konfidentialitet från kommissionens sida.

**30.** Ombudsmannen anser därför att det var rimligt att kommissionen grundade sig på en allmän presumtion om att de omtvistade handlingarna inte skulle lämnas ut, eftersom utlämnandet av de omtvistade handlingarna i detta skede skulle kunna undergräva ansträngningarna att slutföra uppföljningen av revisionen och eventuella överträdelseförfaranden. Även om det är förståeligt att man kunde tro att undersökningen hade avslutats i den mån kommissionen hade antagit ett beslut om att återkalla sitt godkännande av den irländska kontrollplanen (punkt 4 ovan), har undersökningen visat att denna fråga inte kan isoleras från den pågående uppföljningen. I den nuvarande lagstiftningen kan kommissionen därför med giltig verkan åberopa en allmän presumtion om att inte lämna ut uppgifter.

**31. Den som** ansöker om tillgång till handlingar kan försöka motbevisa presumtionen om att inte lämna ut handlingar, till exempel genom att fastställa att det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. [13]

**32.** Klaganden, en organisation som företräder irländska fiskare, uppgav att dess medlemmar påverkas av kommissionens beslut att återkalla den irländska kontrollplanen. Den hävdade att den behövde informationen i revisionsrapporten för att förstå grunden för detta beslut och göra det möjligt för dess ledamöter att utöva sin rätt till domstolsprövning. Klaganden hävdade också att kommissionen borde lämna ut de begärda handlingarna för att säkerställa öppenhet och ansvarsskyldighet i sitt beslutsfattande.

**33.** Även om ombudsmannen förstår att klaganden skulle vilja förbereda alla rättsliga åtgärder väl, utgör detta enligt rättspraxis tydligt ett privat (snarare än ett allmänt) intresse. Ett privat



intresse är emellertid inte av sådant slag att det bortser från det allmänintresse av att skydda kommissionens undersökning som kan leda till överträdelseförfaranden. EU-domstolarna har också klargjort att allmänna överväganden om öppenhet inte är tillräckliga för att fastställa ett övervägande allmänintresse. [14]

**34.** Kommissionens vägran att ge tillgång till de omtvistade handlingarna hindrade i vart fall inte klaganden från att väcka talan vid domstol. Information om de brister som kommissionen konstaterat och som ledde till att kontrollplanen återkallades, till exempel att det har förekommit oegentligheter när det gäller vägningen av landad fisk, är redan allmänt tillgänglig. [15]

**35. Ombudsmannen noterar** dessutom att de irländska myndigheterna i sin korrespondens med klaganden hävdade att utlämnandet av de omtvistade handlingarna skulle kunna leda till att potentiella svagheter i det irländska kontrollsystemet utnyttjas och att det kan äventyra deras pågående samråd med kommissionen.

**36.** Ombudsmannen noterar också att EU-institutionerna inte är skyldiga att samråda med upphovsmannen när en handling härrör från en tredje part (såsom en medlemsstat), om det är uppenbart att handlingen inte kan lämnas ut. [16]

**37.** Ombudsmannen anser därför att kommissionen hade fog för att vägra tillgång till de omtvistade handlingarna.

#### **Slutsats**

På grundval av undersökningen avslutar ombudsmannen detta ärende med följande slutsats:

**Europeiska kommissionen har inte gjort sig skyldig till några administrativa missförhållanden när den nekade allmänheten tillgång till de begärda handlingarna.**

**Ombudsmannen uppmanar dock kommissionen att ompröva om den kan offentliggöra de två rapporterna när uppföljningen av revisionen har slutförts.**

Den klagande och kommissionen kommer att underrättas om detta beslut .

Emily O'Reilly Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 16 september 2022

[1] För mer information, besök:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development>  
[Länk].

[2] Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett



kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1224> [Länk].

[3] Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0474> [Länk].

[4] Kommissionens genomförandebeslut om återkallande av godkännandet av den irländska kontrollplan som lämnats in för vägning av fiskeriprodukter i enlighet med artikel 61.1 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 (C(2021) 2423):

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=izZtPGYimLE%3D&portalid=0&resourceView=1> [Länk]; För mer information, besök:

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=VkjVEF46H4w%3D&portalid=0&resourceView=1> [Länk].

[5] Enligt förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentet, rådet och kommissionen

dokument:

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

.

[6] I enlighet med artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001.

[7] Mötesrapporten finns på följande adress:

<https://www.ombudsman.europa.eu/doc/inspection-report/159757> [Länk].

[8] Artikel 101 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 (ovannämnd).

[9] Se exempelvis domstolens dom av den 14 november 2013, *LPN och Finland mot kommissionen*, C-514/11 P och C-605/11 P, punkterna 55 och 65–68:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0514&qid=1661257928667> [Länk].

[10] Ibidem, punkt 65.

[11] Artikel 17.1 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

[12] Dom av den 11 maj 2017, *Sverige och Spîrlea mot kommissionen*, C-562/14 P, punkt 45:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0562&qid=1661257976036> [Länk].

[13] domen i det ovannämnda målet *LPN och Finland mot kommissionen*, punkt 66.



[14] Domstolens dom av den 2 oktober 2014, *Strack mot kommissionen*, C-127/13 P, punkterna 128–131:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0127&qid=1661328163711> [Länk].

[15] Se till exempel kommissionens genomförandebeslut, punkterna 2–4.

*Under 2018 genomförde kommissionen en revision i Irland i syfte att övervaka genomförandet av kontrollplanen. I resultaten av revisionen konstaterades oegentligheter, vilket senare också bekräftades av den administrativa undersökning som genomfördes av den irländska behöriga myndigheten, som visade att Irland inte har säkerställt ett effektivt genomförande av kontrollplanen i enlighet med de skyldigheter som följer av förordning (EG) nr 1224/2009.*

*(3) I synnerhet hade aktörerna inte infört något "vägningssystem som lämpar sig för ändamålet" i enlighet med punkt 5 i kontrollplanen och vid revisionen identifierades manipulering av vägningssystem. Även om Irland var medvetet om dessa brister, vidtog Irland inte lämpliga åtgärder för att komma till rätta med denna bristande efterlevnad, särskilt genom att återkalla tillståndet att väga efter transport i enlighet med punkt 8 i kontrollplanen. Kontrollplanen minimerar därför inte risken för systematisk manipulering av vägning av pelagiska fångster i Irland och aktörernas underdeklaration av fångster.*

*(4) Irland kunde därför inte garantera en effektiv kontroll av landade fångstmängder och minimera risken för bristande efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Underlåtenheten att säkerställa lämplig vägning äventyrar också riktigheten i de rapporterade uppgifter som är nödvändiga för kontrolländamål och övervakning av utnyttjandet av fiskekvoter."*

[16] Artikel 4.4 i förordning 1049/2001.