

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].

Europeiska ombudsmannens beslut om klagomål 1693/2005/PB mot Europeiska kommissionen

Beslut

Ärende 1693/2005/PB - **Undersökning inledd den** 13/05/2005 - **Beslut den** 10/12/2007

För att ta reda på vilka som är mottagare av EU:s jordbruksstöd bad klaganden kommissionen om allmänhetens tillgång till de årliga redovisningsrapporter som medlemsstaterna skickar till kommissionen om den gemensamma jordbrukspolitiken enligt förordning (EG) nr 2390/1999.

Kommissionen uppgav att de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna lämnat var konfidentiella enligt förordning (EG) nr 2390/1999. Den angav också att rapporterna inte längre fanns som "handlingar" eftersom deras innehåll hade laddats in i en mycket stor databas (förordning 1049/2001 [1] föreskriver allmänhetens tillgång till "handlingar", inte information).

I ett förslag till en vänskaplig lösning föreslog ombudsmannen för kommissionen att den skulle kunna tillhandahålla den berörda informationen till klaganden som en fråga om god förvaltning. Detta avvisades.

I sitt beslut om avslutande konstaterade ombudsmannen att kommissionen inte hade angett giltiga skäl för att förlita sig på sekretessbestämmelsen i förordning (EG) nr 2390/1999. Kommissionen hade endast i allmänna ordalag hänvisat till de skyddade intressena och inte gett tillräckliga förklaringar om tillämpligheten av ett relevant undantag. Ombudsmannen noterade i detta sammanhang att den nya budgetförordningen [2] och en politisk överenskommelse i rådet nyligen om en ny förordning som ålägger medlemsstaterna att offentliggöra nationella förteckningar över stödmottagare [3] undergrävd kommissionens argument i fråga om sekretess.

När det gäller avsaknaden av rapporter som "handlingar" medgav kommissionen att det var problematiskt att generellt utesluta mycket stora mängder information i offentliga databaser från allmänhetens tillgång. Resultatet av "rutinoperationer" behandlades därför som "dokument". Den information som klaganden begärde i detta fall kunde dock inte hämtas genom en "rutinmässig



operation", utan skulle kräva en komplex ny programplanering av databasen.

Ombudsmannen drog slutsatsen att kommissionens allmänna ståndpunkt om allmänhetens tillgång till information i databaser inte var tillfredsställande. Ombudsmannen avstod dock från att gå vidare med denna fråga och påpekade särskilt att detta var en komplex allmän ny rättslig fråga som gemenskapslagstiftaren kunde undersöka i samband med reformen av förordning 1049/2001. Ombudsmannen avslutade därför ärendet med en kritisk anmärkning.

Ombudsmannen uppgav dock också att han skulle överväga att samråda med medlemmarna i Europeiska ombudsmannanätverket för att ta reda på vilka svar som hade getts på dessa problem på nationell nivå och göras medvetna om bästa praxis. Resultaten av ett sådant samråd skulle göras tillgängliga för kommissionen och offentliggöras på ombudsmannens webbplats.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

[2] Artikel 53b.2 d i den ändrade budgetförordningen.

[3] Se pressmeddelande från rådet (jordbruk och fiske) den 22–23 oktober 2007 (finns på: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/948633D2-DCD5-4413-AFCD-86688D5161F3/0/96806.pdf>).

Strasbourg den 10 december 2007

Kära A,

Den 28 april 2005 lämnade du in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen om en ansökan om allmänhetens tillgång till handlingar som du hade lämnat in till Europeiska kommissionen enligt förordning (EG) nr 1049/2001.

Den 13 maj 2005 översände jag klagomålet till Europeiska kommissionens ordförande. Kommissionen avgav sitt yttrande den 8 november 2005. Jag vidarebefordrade den till er med en inbjudan att inkomma med synpunkter, som ni skickade den 30 december 2005.

Den 18 december 2006 lade jag fram ett förslag till en vänskaplig lösning till kommissionen och informerade er om detta. Kommissionen skickade sitt svar den 3 april 2007. Jag vidarebefordrade den till er med en inbjudan att inkomma med synpunkter, som ni skickade den 30 april 2007.

Jag skriver nu för att informera er om resultaten av de undersökningar som har gjorts.

KLAGOMÅLET

Klagomålet gällde Europeiska kommissionens avslag på en bekräftande ansökan enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om



allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (1) (förordning 1049/2001), som klaganden lämnade in till kommissionens generalsekretariat den 12 augusti 2004.

Den 26 juni 2004 hade klaganden bett kommissionens generaldirektorat för jordbruk (GD Jordbruk) att få tillgång till ” *rapporter som de nationella förvaltningarna lämnat till kommissionen om de betalningar som gjorts till nationella mottagare av EU-finansiering genom den gemensamma jordbrukspolitiken och andra EU-finansierade jordbruks- och fiskeriprogram. Jag skulle särskilt vilja se betänkandena för 2002 och – om de är klara – för 2003.* ”

Den 28 juli 2004 informerade GD Jordbruk klaganden om att de uppgifter som hon hade begärt inte fanns i form av landsrapporter utan endast i en databas. Den noterade också att ansökningar om tillgång till uppgifter i en databas behandlas på samma sätt som ansökningar om tillgång till handlingar om den berörda begäran kunde behandlas genom ”rutinåtgärder”, och att detta inte var möjligt i detta fall.

I sin bekräftande ansökan av den 12 augusti 2004 begärde klaganden ” *den information som efterfrågades i min ursprungliga begäran* ”. Hon tillade att ”*för att underlätta ditt arbete med att tillhandahålla informationen till mig, föreslår jag att du skickar mig databasen som sådan snarare än att skapa nya dokument enligt 1049/01 § 6.3. Om det finns information, som påverkas av artikel 4 i 1049/01, kommer det inte att vara särskilt arbetsintensivt att stryka kolumnerna i fråga. Naturligtvis skulle jag vilja veta rubrikerna i de borttagna kolumnerna.* ”

I sitt beslut av den 21 september 2004 om den klagandes bekräftande ansökan bekräftade kommissionen denna ståndpunkt från GD Jordbruk. Den angav följande:

” *Tillgång till handlingar och databaser*

I enlighet med artikel 2 i förordning 1049/2001 ska förordningen tillämpas på alla handlingar som innehas av en institution, dvs. handlingar som upprättats eller mottagits av institutionen och som den förfogar över, inom Europeiska unionens alla verksamhetsområden. Rätten till tillgång enligt denna förordning innebär dock inte någon skyldighet att skapa en ny handling som innehåller den begärda informationen, utan gäller befintliga handlingar.

En databas som sådan är inte ett dokument. Med tanke på databasernas betydelse och mängden information som de förfogar över skulle det emellertid av uppenbara skäl vara svårt att motivera att all information som finns i databaser undantas från rätten till tillgång enligt förordning 1049/2001.

Därför har en praxis utvecklats enligt vilken resultatet av en normal sökning i databasen (”rutinoperationer” som generaldirektoratet för jordbruk uttryckte det) betraktas som ett dokument i den mening som avses i förordning 1049/2001. Kommissionen kommer dock inte att ändra de befintliga sökparametrarna för databasen för att kunna hämta den begärda informationen.

CATS-databasen



[T] Jordbruksstöd som finansieras av EUGFJ:s garantisektion förvaltas av medlemsstaterna enligt bestämmelserna om delad förvaltning. Räkenskapsuppgifterna om dessa stöd innehas av medlemsstaterna och överlämnas till kommissionen i enlighet med förordning (EG) nr 2390/1999 (2) , enligt vilken kommissionen enligt artikel 2.3 är skyldig att se till att de mottagna uppgifterna hålls konfidentiella.

När det gäller det beviljade stödet inom ramen för program som medfinansieras av EUGFJ:s utvecklingssektion ingår åtgärderna för landsbygdsutveckling i de operativa programmen i enlighet med de programplaneringsregler för mål 1 som fastställs i förordningarna om strukturfonderna. I enlighet med dessa förordningar innehåller programmen i fråga inte finansiell information om den slutliga stödmottagaren. I artikel 18 i förordning (EG) nr 438/2001 om förvaltnings- och kontrollsystem för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna fastställs formen för och innehållet i de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna ska inneha.

Kommissionen kan därför inte lämna närmare uppgifter om de belopp som stödmottagarna mottagit inom ramen för EUGFJ:s garanti- och utvecklingssektion.

Kommissionen lämnade ytterligare synpunkter på den berörda databasens komplexitet, databasen Clearance Audit Trail System (CATS), och konstaterade att det inte skulle vara möjligt att ge klaganden tillgång till den begärda informationen, eftersom denna information inte motsvarade utdrag som skulle tas från databasen.

Kommissionen noterade också att klaganden hade begärt att få sända hela CATS-databasen och noterade att detta inte var möjligt eftersom databasen inte är ett dokument som sådant.

Kommissionen noterade slutligen att den för Europaparlamentet hade överlämnat aggregerade uppgifter ur CATS-databasen, vilka avsåg fördelningen av stöd som stödmottagarna erhållit inom ramen för direktstöd till producenterna. I ett försök att delvis tillmötesgå klagandens begäran försåg kommissionen henne med de preliminära finansiella siffrorna för 2000 och 2001.

I sitt klagomål till ombudsmannen hänvisade klaganden till sin ansökan om tillgång till kommissionen, som hon hade gjort ” för att ta reda på vem som är mottagare av EU:s jordbruksstöd ”. Hon noterade att en liknande ansökan i Danmark hade gett en detaljerad och användbar inblick i hur systemet fungerar och vem som drar nytta av det (3) . Enligt henne var det av avgörande betydelse för allmänheten att få liknande information från EU-nivå, med tanke på att en mycket stor del av EU:s budget går till jordbrukssubventioner.

Klaganden hävdade att kommissionens svar på hennes bekräftande ansökan stred mot förordning 1049/2001. Hon gjorde för det första gällande att kommissionens uppfattning att en databas inte var ”en handling” i förordning 1049/2001 var felaktig. Hon påpekade också att även om kommissionens förordning (EG) nr 2390/1999 av den 25 oktober 1999 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1663/95 vad gäller formen och innehållet i de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna måste hålla till kommissionens förfogande för avslutandet av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ (4) (nedan kallad förordning 2390/1999), som innehåller den sekretessklausul som kommissionen hänvisar till, skulle



tillämpas som en *lex specialis*, kan den inte tolkas på ett sätt som strider mot förordning 1049/2001.

Klaganden hävdade vidare att kommissionen inte hade iakttagit den tidsfrist på 15 arbetsdagar som anges i artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1049/2001.

UTREDNINGEN

Kommissionens yttrande

Klagomålet vidarebefordrades till kommissionen, som avgav följande yttrande.

Skälen till kommissionens beslut av den 21 september 2004

I sitt beslut av den 21 september 2004 till klaganden förklarade kommissionen att en databas som sådan inte är en handling. Med tanke på databasernas betydelse och mängden information som de förfogar över skulle det emellertid av uppenbara skäl vara svårt att motivera ett undantag från rätten till tillgång enligt förordning 1049/2001 av all information som finns i dem. Kommissionen förklarade därför att resultatet av en normal sökning i en databas (en rutinåtgärd) anses vara en handling i den mening som avses i förordning 1049/2001. Kommissionen meddelade att den inte skulle ändra de befintliga sökparametrarna för databasen för att kunna hämta den begärda informationen. Denna bedömning grundar sig på artikel 10.3 i förordningen, enligt vilken institutionerna inte är skyldiga att skapa nya handlingar som inte finns vid tidpunkten för begäran. Den ansåg därför att den inte var tvungen att ändra de befintliga sökparametrarna för en databas för att kunna hämta den begärda informationen.

När det gäller CATS-databasen förklarade kommissionen vidare att de utbetalningar av jordbruksstöd som finansieras av EUGFJ:s garantisektion förvaltas av medlemsstaterna enligt bestämmelserna om delad förvaltning. Räkenskapsuppgifterna om dessa stöd innehåses av medlemsstaterna och överlämnas till kommissionen i enlighet med förordning (EG) nr 2390/1999, enligt vilken kommissionen enligt artikel 2.3 är skyldig att se till att de mottagna uppgifterna hålls konfidentiella.

När det gäller begäran om tillgång till hela den databas i vilken räkenskapsinformationen om betalningar från EUGFJ:s garantisektion lagras, har kommissionen förklarat att de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna lämnat inom ramen för EUGFJ:s garantisektion lastas in i CATS-databasen, som innehåller en omfattande och mycket detaljerad databas över betalningar från EUGFJ:s garantisektion. Den innehåller omfattande årliga uppgifter om betalningar, stödmottagare, deklARATIONER och ansökningar, produkter, inspektioner och exportbidrag. Vid tidpunkten för kommissionens beslut innehöll den över 176 miljoner uppgiftsposter och omkring 4,23 miljarder fält för mer än 6 miljoner stödmottagare. Dessa siffror utvecklas ständigt. CATS-databasen skapades för att hjälpa kommissionens avdelningar att genomföra revisionsbesök. Det är därför i första hand, och framför allt, ett revisionsverktyg som består revisorerna vid avslutandet av räkenskaperna.

All tillgång till CATS-databasen kräver mycket specifik forskning och mycket komplexa datoriserade operationer. Detta beror på de tekniska specifikationerna för CATS, som i själva verket inte bara är en databas utan ett stort datalager (5). Mot bakgrund av ovanstående var



det inte möjligt att bevilja tillgång till hela databasen.

När det gäller de stödprogram som medfinansieras av EUGFJ:s utvecklingssektion ingår åtgärderna för landsbygdsutveckling i de operativa programmen i enlighet med de mål 1-programregler som fastställs i förordningarna om strukturfonderna. I enlighet med dessa förordningar innehåller programmen i fråga inte finansiell information om den slutliga stödmottagaren. I artikel 18 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1260/1999 när det gäller förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (6) fastställs formerna för och innehållet i de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna ska inneha. Kommissionen kunde därför inte lämna närmare uppgifter om de belopp som stödmottagarna erhållit inom ramen för EUGFJ:s utvecklingssektion.

Uppgifter om CATS-databasen

Den databas som är i fråga i förevarande mål, det vill säga CATS-databasen, innehåller alla de enskilda delarna av miljontals dataposter för de senaste fem åren av betalningar och intäkter från EUGFJ:s garantisektion, vilka utgör cirka 4,97 miljarder fält i förhållande till mer än 6,1 miljoner berörda stödmottagare.

Räkenskapsinformationen i CATS-databasen måste lämnas in av medlemsstaterna med hjälp av programvaran STATEL/STADIUM och ett särskilt filformat, som beskrivs i bilaga II till förordning (EG) nr 2390/1999. Datafilerna laddas automatiskt till CATS, som är en ORACLE-databas som endast kan användas med ACL (Audit Command Language) programvara eller med databasverket ORACLE-SQL. På grund av dessa egenskaper hos CATS behöver all tillgång till databasen mycket specifik forskning och mycket komplexa datoriserade operationer.

Till exempel identifieras stödmottagarna (jordbrukarna) i filerna med hjälp av identifieringskoder, namn och adress. För att göra totalsummorna per stödmottagare bör dessa identifieringskoder vara "unika" inom varje medlemsstat, dvs. en stödmottagares "identifieringskod" bör motsvara endast en stödmottagares namn och vice versa. För att få information om en enskild stödmottagare måste ett SQL-skript inklusive sökparametrarna först skrivas och testas för varje begäran, efter analysen av kravet. Resultatet lagras sedan i en textfil och måste analyseras med programvaruverket ACL. Dessa verifieringar och tillhörande dubbelkontroller måste göras manuellt.

Såsom angetts för klaganden skulle utdraget av den begärda informationen från CATS-databasen kräva betydande ny programplanering som inte är nödvändig för att kommissionen ska kunna utföra sina uppgifter. Kommissionen anser därför att den information som klaganden begärt inte finns tillgänglig i befintliga dokument. Begäran omfattas således inte av tillämpningsområdet för förordning 1049/2001.

I sin bekräftande ansökan föreslog klaganden att hela databasen skulle kunna göras tillgänglig för henne. Det skulle inte vara möjligt att bevilja henne tillgång online eller elektroniskt, eftersom detta skulle göra det möjligt för henne att få tillgång till uppgifter, vars utlämnande skulle strida mot bestämmelserna i artikel 4 i förordning 1049/2001 och bestämmelserna i förordning nr



2390/1999.

Tillämpligheten av förordning 1049/2001 på databaser

Som klaganden med rätta har påpekat definieras i artikel 3 a i förordningen en "handling" som "*allt innehåll oavsett medium*", som tydligt omfattar uppgifter som registrerats i elektronisk form. Förordningen kan dock endast tillämpas på befintliga, väldefinierade enskilda dokument.

Den grundläggande principen i förordning 1049/2001 är att handlingar ska vara tillgängliga för allmänheten, såvida inte ett utlämnande av deras innehåll skulle undergräva skyddet för vissa allmänna eller privata intressen (se skäl 11). Detta kräver att ett skadetest utförs på de begärda handlingarna. Ett sådant skadetest kan dock endast utföras på en identifierad, väldefinierad och fast uppsättning information.

Flera bestämmelser i förordningen bekräftar att den är avsedd att tillämpas på befintliga, väldefinierade enskilda dokument. I artikel 6.1 föreskrivs att ansökningar ska göras "*på ett tillräckligt precist sätt för att institutionen ska kunna identifiera handlingen*". Enligt artikel 10.3 ska dokument "*tillhandahållas i befintlig version och format*". Ett register över handlingar enligt definitionen i artikel 11 i förordningen kan endast innehålla hänvisningar till befintliga och väldefinierade handlingar och direkt tillgång i elektronisk form (artikel 12) kan endast beviljas handlingar med ett klart definierat och stabilt innehåll. Samma regel gäller för handlingar som identifieras som "känsliga" i den mening som avses i artikel 9.

En databas är inte ett dokument i elektroniskt format, till exempel en fil i ordbehandling eller i PDF-format. Det är en samling data i ständig utveckling, snarare än en identifierad, väldefinierad och individuell uppsättning information. En databas är den elektroniska motsvarigheten till ett arkiv eller ett arkivsystem, inte ett dokument.

För att kunna utföra det nödvändiga skadetestet behandlar kommissionen ansökningar om tillgång till uppgifter i en databas på grundval av förordning (EG) nr 1049/2001 i den mån de begärda uppgifterna kan hämtas från databasen som en del av dess normala verksamhet, dvs. insatser som utvecklats för dess egna behov. Om begäran inte kan tillgodoses genom normal drift i databasen anser kommissionen att den begärda informationen inte finns som en "handling" i den mening som avses i förordningen. En begäran om upplysningar som inte ingår i befintliga handlingar omfattas inte av förordning 1049/2001. Detta är helt klart fallet när det gäller klagandens begäran.

Klaganden har även hänvisat till mål C-353/99 P, *rådet mot Hautala* (7), särskilt punkt 23. Enligt denna dom från domstolen och förstainstansrättens överklagade dom i samma mål (8) är institutionerna skyldiga att bevilja tillgång till de delar av de begärda handlingarna som inte omfattas av ett undantag från rätten till tillgång till handlingar. Denna rättspraxis, som föregick förordning 1049/2001 och som har införlivats i artikel 4.6 i förordningen, kan endast, såsom var fallet med förstainstansrättens avgörande i det ovannämnda målet, tillämpas på en identifierad och väldefinierad handling, eftersom partiell tillgång endast kan följa av ett skadetest som utförts på innehållet i en handling.

Om föremålet för en begäran inte är en ansökan om tillgång till handlingar enligt förordning



1049/2001, undersöker kommissionen möjligheten att lämna de begärda upplysningarna i enlighet med bestämmelserna i dess kodex för god förvaltningssed. För att tillmötesgå begäran åtminstone delvis har kommissionen därför, såsom anges ovan, försett klaganden med befintliga aggregerade siffror under två år. Klaganden informerades om att siffror för de följande åren var under utarbetande.

Även om klagandens begäran skulle behandlas enligt bestämmelserna i förordning 1049/2001, omfattas de räkenskapsuppgifter som innehas av kommissionen av sekretessregler som omfattas av undantagen i artikel 4 i den förordningen och av särskilda bestämmelser.

Kommissionens motivering

Klaganden har gjort gällande att kommissionen har vägrat tillgång utan att motivera sin vägran på grundval av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning 1049/2001. Hon hävdade vidare att även om ett undantag skulle gälla, borde partiell tillgång ha övervägts. Kommissionen anser att hänvisningar till artikel 4 i förordning 1049/2001 endast bör göras om tillgång till en identifierad handling vägras och efter det att ett konkret skadetest har tillämpats på den. Detsamma gäller för partiell tillgång. I detta fall, såsom förklaras ovan i avsnitt 5, kunde begäran inte behandlas enligt förordning 1049/2001, eftersom den begärda informationen inte fanns tillgänglig i befintliga handlingar.

Sekretessklausulen i förordning (EG) nr 2390/1999

Klaganden har gjort gällande att förordning nr 2390/1999, om den betraktas som en *lex specialis*, inte kan tolkas på ett sätt som strider mot förordning 1049/2001.

Kommissionen vill klargöra att alla befintliga sekretessklausuler måste tolkas mot bakgrund av förordning 1049/2001. De innehåller konkreta exempel på tillämpning av de undantag som anges i artikel 4. Artikel 4 i förordningen innehåller nämligen begränsningar av rätten till tillgång genom att fastställa allmänna regler. Dessa allmänna bestämmelser har samma syfte att skydda privata eller allmänna intressen – i förekommande fall – som sekretessklausuler (*lex specialis*) i lagstiftningen på särskilda områden (9) .

I förordning (EG) nr 2390/1999 fastställs form och innehåll för de räkenskapsuppgifter som ska lämnas till kommissionen i syfte att avsluta räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ. I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs att kommissionen endast får använda informationen i syfte att utföra sina revisionsuppgifter i samband med avslutandet av räkenskaperna, övervakningen av utvecklingen och tillhandahållandet av prognoser inom jordbrukssektorn. I det senare fallet ska uppgifterna endast anonymiseras och behandlas i aggregerad form.

Enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2390/1999 ska kommissionen se till att de räkenskapsuppgifter som den mottar hålls konfidentiella och säkra. Kommissionen anser att denna klausul är helt förenlig med de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning 1049/2001.

Uppgifter från de danska myndigheterna

Enligt klaganden mottog hon uppgifterna om Danmark direkt från de danska myndigheterna och hävdar därmed underförstått att kommissionen även bör göra uppgifterna tillgängliga.

Domstolen har i de förenade målen C-465/01, C-138/01 och C-139/01, *Osterreichische Rundfunk m.fl.* (10) slagit fast att det ankommer på de nationella domstolarna att kontrollera



huruvida det är nödvändigt och lämpligt att offentliggöra namnen på mottagarna av medel som betalas av offentliga organ för att uppnå målet att förvalta de offentliga medlen på ett korrekt sätt. Till följd av domstolens dom beslutade Österrikes författningsdomstol att publiceringen av individuella löner och namn på förmånstagarna skulle vara oproportionerlig och därför inte tillåten.

Dröjsmål med att besvara den bekräftande ansökan

Slutligen påpekar klaganden att det inte framgår av kommissionens skrivelse av den 21 september 2004 när den bekräftande ansökan av den 12 augusti 2004 registrerades. Det föreföll därför som om generalsekreteraren inte respekterade den tidsfrist på 15 arbetsdagar som föreskrivs i förordningen.

Klaganden skickade först ett e-postmeddelande den 30 juli 2004, där hon bekräftade mottagandet av GD Jordbruks svar av den 28 juli 2004 och meddelade att hon skulle överklaga. Detta e-postmeddelande registrerades den 9 augusti 2004 och tidsfristen för svaret fastställdes till den 30 augusti 2004. När kommissionen mottog klagandens mer detaljerade bekräftande ansökan av den 12 augusti 2004 ändrades inte tidsfristen. Med tanke på ärendets komplexitet och frånvaron av många anställda under sommaruppehållet förlängde kommissionen den 30 augusti 2004 tidsfristen med 15 arbetsdagar till och med den 20 september 2004.

Svaret undertecknades den 20 september 2004 men registrerades i den utgående posten nästa morgon. Det datum som stämplas på brevet är den 21 september 2004.

Slutsatser

Av de skäl som angetts ovan anser kommissionen att det angripna beslutet var korrekt.

(1) CATS-databasen enligt beskrivningen ovan är inte en handling i den mening som avses i artikel 3 a i förordning 1049/2001. Denna förordning är tillämplig på den information som finns i databaser i den mån den begärda informationen kan extraheras från databasen genom rutinåtgärder, dvs. med hjälp av befintliga sökkriterier utan att behöva använda ny programplanering för att skapa dokument som skulle innehålla den begärda informationen.

(2) Klagandens begäran om tillgång till de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen när det gäller jordbruksutgifter överskrider därför klart tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1049/2001. Den begärda informationen kan inte anses vara tillgänglig i befintliga dokument.

(3) Kommissionen lämnade in aggregerade uppgifter för budgetåren 2000 och 2001 som fanns tillgängliga. Kommissionen är beredd att tillhandahålla liknande uppgifter för åren 2002 och 2003 när de blir tillgängliga.

(4) Det angripna beslutet är korrekt motiverat. Hänvisningar till artikel 4 i förordning 1049/2001 bör endast göras när tillgång till en identifierad handling helt eller delvis vägras.

(5) Kommissionen beklagar att dess svar på den bekräftande ansökan skickades ut en dag efter det att den tidsfrist som fastställs i förordningen löpte ut.

Skrivelse om det europeiska öppenhetsinitiativet



Till följd av kommissionens yttrande informerade kommissionär Boell, som ansvarar för jordbruk och landsbygdsutveckling, och kommissionsledamot Kallas, som ansvarar för administrativa frågor, revision och bedrägeribekämpning och även är en av kommissionens vice ordförande, i en separat skrivelse av den 9 december 2005 ombudsmannen om kommissionens "europeiska öppenhetsinitiativ". De angav följande:

" Som en uppföljning av vice ordförande Kallas skrivelse av den 10 maj 2005 och kommissionens svar i A.-ärendet (ref. 1693/2005/PB) vill vi informera Er om den senaste utvecklingen inom det europeiska öppenhetsinitiativet när det gäller offentliggörandet av information om slutmottagare inom jordbruket (och andra utgifter inom ramen för delad förvaltning).

Den 9 november 2005 beslutade kommissionen om sitt europeiska öppenhetsinitiativ. Genom detta initiativ anger kommissionen sin avsikt att främja insyn i slutmottagarna av alla EU-medel.

Som ett första steg har kommissionen beslutat att inrätta en central webbportal för att få tillgång till information om slutmottagare av EU-medel. Från denna centrala webbplats kommer vi att upprätta länkar till medlemsstaternas webbplatser, där uppgifter om slutmottagare inom ramen för delad förvaltning kan hittas. För att göra uppgifterna jämförbara mellan medlemsstaterna kommer vi att föreslå en gemensam metod för att göra denna information tillgänglig.

När det gäller rättsliga och andra frågor som är specifika för varje medlemsstat skulle detta första steg från kommissionens sida inte nödvändigtvis leda till att alla medlemsstater ger tillgång till alla uppgifter som de förfogar över. Som ett nästa steg kommer kommissionen därför att anta en grönbok i början av 2006 med ytterligare idéer om hur insynen på EU-nivå kan förbättras. Bland de frågor som kommer att tas upp i denna grönbok finns ett förslag om att införa en rättslig skyldighet för medlemsstaterna att offentliggöra information om slutmottagarna av medel inom ramen för delad förvaltning. Även om antagandet av en sådan föreslagen rättslig skyldighet naturligtvis är ett beslut för rådet, hoppas vi att debatten kring grönboken kommer att klargöra om det finns ett bredare offentligt stöd och intresse av att ta ett sådant steg. Samråd om detta kommer att äga rum under våren 2006.

Klagandens synpunkter

Kommissionens yttrande översändes till den klagande som sammanfattningsvis lade fram följande punkter:

Kommissionens praxis att betrakta sökresultaten av "rutinoperationer" i databaser som "handlingar" enligt förordning 1049/2001 är inte legitim enligt förordning 1049/2001, som syftar till att säkerställa största möjliga tillgång till handlingar.

Den centrala frågan i förevarande mål är huruvida databaser omfattas av förordning 1049/2001. I artikel 3 a i förordning (EG) nr 1049/2001 föreskrivs att en handling ska vara "oavsett medium". Även om en databas innehåller mycket stora mängder information har detta ingen betydelse för dess karaktär som ett "dokument".

Kommissionens påstående att uppgifterna i en databas ändras kontinuerligt saknar betydelse i



förevarande fall. Den klagande begärde konkreta faktauppgifter från medlemsstaterna till kommissionen. Det måste förutsättas att denna information inte ändras i CATS-databasen.

När det gäller kommissionens uppfattning att förordning (EG) nr 2390/1999 i vilket fall som helst innehåller en sekretessbestämmelse som förbjuder utlämnande av de berörda uppgifterna, har kommissionen helt underlåtit att ange exakt vilket undantag i förordning 1049/2001 som återspeglas i sekretessbestämmelsen i förordning 2390/1999. Detta är en överträdelse av förordning 1049/2001.

När det gäller förseningen av svaret på den bekräftande ansökan godtar klaganden kommissionens förklaring.

Ombudsmannens ansträngningar för att nå en vänskaplig lösning

Efter noggrann granskning av yttrandena och iakttagelserna var ombudsmannen inte övertygad om att kommissionen hade svarat på klagomålet på ett tillfredsställande sätt. I enlighet med artikel 3.5 i ombudsmannens stadga (12) skrev ombudsmannen därför till kommissionens ordförande för att föreslå en vänskaplig lösning. Ombudsmannen föreslog kommissionen att den skulle överväga att ompröva klagandens ansökan av den 12 augusti 2004 och förse henne med de uppgifter som hon begärde, såvida den inte åberopade giltiga och tillräckliga skäl för att inte göra det.

Kommissionens svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag

I sitt svar avvisade kommissionen ombudsmannens förslag till en vänskaplig lösning. Den angav att sekretessbestämmelsen i artikel 2 i förordning (EEG) nr 2390/1990 var skyldig att hålla den typ av information som begärts konfidentiell och säker.

Kommissionen lämnade dessutom vissa kommentarer om "framtida öppenhetsmål", enligt följande:

- Kommissionen hade uttryckt sin avsikt att eftersträva större öppenhet när det gäller offentliggörande av mottagare av EU-medel. För att underlätta allmänhetens tillgång till information om mottagare av stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för delad förvaltning har kommissionen redan en webbplats med länkar till medlemsstaternas webbplatser.
- I de bestämmelser om öppenhet som infördes i budgetförordningen genom rådets förordning (EG, Euratom) 1995/2006 av den 13 december 2006 (13) föreskrivs i framtiden ett årligt offentliggörande i efterhand av mottagare av jordbruksmedel från gemenskapernas allmänna budget. Denna nya öppenhetsskyldighet skulle gälla för utgifter från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som uppkommit från och med budgetåret 2007 och på utgifter från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) som uppkommit från och med budgetåret 2008 (14) .
- Offentliggörandet ska ske i enlighet med relevanta sektorsspecifika förordningar. När det gäller EGFJ och EJFLU innehåller rådets förordning (EG) 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (15) ännu inte någon insyn och behöver därför ändras för att genomföra den nya öppenhetsskyldigheten. Det förväntas att förslaget om detta kommer att antas av kommissionen i februari 2007 och sedan översändas till Europaparlamentet och rådet. Därefter måste kommissionen anta genomförandebestämmelser i enlighet med dess förklaring på begäran av parlamentet vid rådets antagande av översynen av budgetförordningen, som har



följande lydelse: " ... utlämnandet av information om mottagare av medel som härrör från jordbruksfonder (EJFLU och EGFJ) [kommer] att vara jämförbart med informationen i de sektorsspecifika genomförandeförordningarna för strukturfonder. I synnerhet kommer ett lämpligt årligt offentliggörande i efterhand av de belopp som mottagits från dessa medel, uppdelat på huvudkategorier av utgifter, för varje stödmottagare att säkerställas " (16) .

Klagandens synpunkter

I sina synpunkter på kommissionens svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag vidhöll och utvecklade klaganden i huvudsak sin ståndpunkt.

BESLUTET

1 Det påstådda åsidosättandet av förordning 1049/2001

1.1 Den 26 juni 2004 begärde klaganden att kommissionens GD Jordbruk skulle få tillgång till " rapporter som de nationella förvaltningarna lämnat till kommissionen om de betalningar som gjorts till nationella mottagare av EU-finansiering genom den gemensamma jordbrukspolitiken och andra EU-finansierade jordbruks- och fiskeriprogram. " Eftersom begäran inte beviljades lämnade klaganden den 12 augusti 2004 in en bekräftande ansökan i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001. Ärendet gäller kommissionens avslag på denna ansökan (17) .

1.2 Som ombudsmannen förklarade i sitt vänliga förslag till lösning i detta ärende begärde klaganden inledningsvis i huvudsak de handlingar som innehöll de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2390/1999 (18) . Kommissionen noterade särskilt att "[d]e datafiler [som medlemsstaterna har lämnat i enlighet med förordning (EG) nr 2390/1999] automatiskt laddas in i CATS, som är en ORACLE-databas. " I samband med undersökningen bekräftade kommissionen ombudsmannens uppfattning att den inte har lagrat de elektroniska filer som medlemsstaterna överfört i enlighet med förordning (EG) nr 2390/1999 som sådana (i CATS-databasen eller någon annanstans).

1.3 I sin bekräftande ansökan begärde klaganden att få tillgång till " databasen som sådan " i enlighet med artikel 6.3 i förordning 1049/2001, där det föreskrivs att "[i] händelse av en ansökan som avser en mycket lång handling eller ett mycket stort antal handlingar kan den berörda institutionen informellt meddela sökanden i syfte att finna en rättvis lösning. " I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klaganden att kommissionen (uttryckt i sitt beslut om hennes bekräftande ansökan) ansåg att databasen inte var en "handling" i den mening som avses i förordning 1049/2001. I sitt yttrande klargjorde klaganden att även om hon inte bestrider att den aktuella databasen i sig inte är en "handling", anser hon att denna databas är ett "medium" och " innehållet " i databasen är en " handling ", i den mening som avses i artikel 3 a i förordningen. Kommissionen angav i sitt beslut om klagandens bekräftande ansökan att en databas som sådan inte är en handling. Med tanke på databasernas betydelse och mängden information som de förfogar över skulle det emellertid av uppenbara skäl vara svårt att motivera att all information som finns i databaser undantas från rätten till tillgång enligt förordning 1049/2001. Därför har en praxis utvecklats enligt vilken resultatet av en normal sökning i databasen ("rutinoperationer" såsom generaldirektoratet för jordbruk uttryckte det) betraktas som en handling i den mening som avses i förordning 1049/2001. Kommissionen kommer dock inte att ändra de befintliga sökparametrarna för databasen för att kunna hämta



den begärda informationen. Kommissionen har också betonat att " *den information som [den klagande] begär inte motsvarar utdrag som ska hämtas från databasen* " efter en normal sökning i databasen och att den " *inte kommer att ändra de befintliga sökparametrarna i databasen för att kunna hämta den begärda informationen.* " Dessutom har den i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2390/1999 hävdad att de relevanta bokföringsuppgifter som medlemsstaterna har lämnat är konfidentiella och att denna sekretessklausul är helt förenlig med de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning 1049/2001.

1.4 Ombudsmannen konstaterar att kommissionen enligt principerna om god förvaltning måste ange giltiga och adekvata skäl för att avslå klagandens ansökan.

1.5 ombudsmannen förstår att kommissionen anser att det som klaganden begärde var en "handling" i den mening som avses i förordning (EG) nr 1049/2001, om den kunde hämtas från CATS-databasen genom en "normal sökning" eller "rutinoperationer". Dessutom har den förklarat att tillhandahållandet av det som klaganden önskade skulle kräva en ändring av de befintliga sökparametrarna i databasen och skulle kräva betydande ny programplanering, vilket inte var nödvändigt för att kommissionen skulle kunna utföra sina uppgifter.

Ombudsmannen konstaterar att kommissionen genom att göra dessa uttalanden inte har fullgjort den skyldighet som anges i punkt 1.4 ovan. Uttalandena i fråga kan anses utgöra *giltiga och tillräckliga skäl* i den mån de avser den orimliga administrativa börda som tillhandahållandet av det som klaganden begärde skulle ålägga institutionen (19) .

Kommissionen har emellertid underlåtit att lägga fram tillräckligt specifika och vederbörligen underbyggda argument om att hämtning av det som klaganden hade begärt förutsätter att den åläggs en orimlig administrativ börda. Kommissionens hänvisningar till behovet av att ändra de befintliga sökparametrarna eller av ny programplanering har formulerats i allmänna ordalag och utgör således inte sådana argument.

1.6 Kommissionens andra förklaring hänvisar till sekretessklausulen i artikel 2.3 i dess tillämpningsförordning (EG) nr 2390/1999. Kommissionen har i sitt yttrande framfört följande: alla befintliga sekretessklausuler måste tolkas mot bakgrund av förordning 1049/2001, och de innehåller konkreta exempel på tillämpning av de undantag som anges i artikel 4 i förordningen. Artikel 4 i förordningen innehåller nämligen begränsningar av rätten till tillgång genom att fastställa allmänna regler. Dessa allmänna regler har samma syfte att skydda privata eller allmänna intressen – i förekommande fall – som sekretessklausuler i lagstiftningen på specifika områden. Enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2390/1999 ska kommissionen se till att de räkenskapsuppgifter som den mottar hålls konfidentiella och säkra. Kommissionen anser att denna klausul är helt förenlig med de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning 1049/2001.

Ombudsmannen konstaterar att kommissionen genom dessa uttalanden har underlåtit att fullgöra den skyldighet som anges i punkt 1.4 ovan. Kommissionen har nämligen endast i allmänna ordalag hänvisat till de intressen som skyddas av undantagen i artikel 4 i förordning 1049/2001. Den angav inte vilket av dessa undantag som var relevant för sekretessklausulen i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2390/1999 och underbyggde därmed dess ståndpunkt att denna klausul var förenlig med förordning 1049/2001. Dessutom gav den inte tillräckliga förklaringar



om huruvida ett sådant undantag var tillämpligt.

Kommissionens argument undergrävs dessutom tydligt av artikel 53b.2 d i den ändrade budgetförordningen och kommissionens aviserade politik för att främja insyn i slutmottagarna av alla EU-medel (20). Ett sådant åtagande från kommissionens sida att främja insyn i slutmottagarna av alla EU-medel och den senaste relevanta överenskommelsen från EU:s jordbruksministrar om en uppsättning regler som inför skyldigheten att offentliggöra förteckningen över mottagare av EU:s jordbruksstöd på nationell nivå (21) undergräver uppenbarligen kommissionens argument att sekretessklausulen i artikel 2390/1999 var förenlig med förordning 1049/2001.

Under dessa omständigheter drar ombudsmannen slutsatsen att kommissionen inte har fullgjort sin skyldighet att tillhandahålla giltiga och adekvata skäl för att avslå klagandens ansökan. Detta är ett exempel på administrativa missförhållanden.

1.7 Efter att noggrant ha undersökt kommissionens rättsliga argument drar ombudsmannen slutsatsen att kommissionens ståndpunkt när det gäller tillämpningen av förordning 1049/2001 på databaser i allmänhet inte är tillfredsställande. Fullföljandet av denna undersökning skulle dock kräva att ombudsmannen antingen i) formulerar en allmän ståndpunkt när det gäller tillämpningen av förordning 1049/2001 på databaser och försöker övertala kommissionen att godta den genom att lägga fram ett relevant förslag till rekommendation, eller ii) rekommendera kommissionen att själv formulera en sådan ståndpunkt. Endera möjligheten skulle kräva att ombudsmannen förlänger sin undersökning för att ta itu med en komplex, allmän och ny rättslig fråga till följd av den tekniska utvecklingen, som lagstiftaren ändå kommer att ha möjlighet att ta itu med under den pågående reformen av förordning (EG) nr 1049/2001. Ombudsmannen har redan lagt fram sina synpunkter på det allmänna problemet (se fotnot 19). Detta beslut och dess motivering skulle också kunna beaktas på lämpligt sätt av kommissionen när den lägger fram sitt slutliga förslag till ändring. Ombudsmannen kommer också att aktivt överväga att samråda med de nationella ombudsmannakontoren i Europeiska ombudsmannanätverket för att försöka ta reda på vilka svar som har getts på dessa nya typer av problem och göras medvetna om den "bästa praxis" som tillämpas på nationell nivå i syfte att garantera en adekvat nivå av allmänhetens tillgång till information som lagras i databaser. Resultaten av samrådet kommer naturligtvis att göras tillgängliga för kommissionen och offentliggöras på ombudsmannens webbplats.

När det gäller tillgången till information om det särskilda politikområdet för den gemensamma jordbrukspolitiken har det, såsom nämnts i punkt 1.6 ovan, skett en viktig rättslig och politisk utveckling när det gäller offentligheten av information av det slag som klaganden hade begärt, vilket förefaller tillgodose klagandens intresse av att få tillgång till denna typ av information i framtiden.

Under dessa omständigheter anser ombudsmannen att det inte är motiverat att gå vidare med ärendet. Han kommer därför att avsluta ärendet med en kritisk anmärkning.

2 Slutsats

På grundval av ombudsmannens undersökningar av detta klagomål är det nödvändigt att göra



följande kritiska anmärkning:

Enligt principerna om god förvaltning var kommissionen tvungen att ange giltiga och adekvata skäl för att avslå klagandens ansökan. På grundval av sina slutsatser i punkterna 1.5 och 1.6 ovan drar ombudsmannen slutsatsen att kommissionen inte har fullgjort denna skyldighet på ett korrekt sätt. Detta är ett fall av administrativa missförhållanden.

Europeiska kommissionens ordförande kommer också att informeras om detta beslut.

Ditt ärligt,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) EGT L 145, 2001, s. 43.

(2) Kommissionens förordning (EG) nr 2390/1999 av den 25 oktober 1999 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1663/95 när det gäller form och innehåll i de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna måste ställa till kommissionens förfogande för avslutande av räkenskaperna för EUGFJ:s garantisektion (EGT L 295, s. 1).

(3) Klaganden tillhandahöll en relevant webbplats (<http://www.farmssubsidy.org> [Länk]).

(4) EGT L 295, 1999, s. 1.

(5) En beskrivning av sådana datalager finns på bland annat Wikipedias webbplats (http://en.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse [Länk]).

(6) EGT L 63, 2001, s. 21.

(7) Mål C-353/99 P, *rådet mot Hautala* , REG 2001, s. I-9565.

(8) Mål T-14/98, *Hautala mot rådet* , REG 1999, s. II-2489.

(9) Kommissionen har hänvisat till dom av den 5 april 2005 i mål T-376/03, *Hendrickx mot rådet* (ännu ej publicerad i rättsfallssamlingen), angående sekretess enligt artikel 6 i bilaga III till tjänsteföreskrifterna (uttagningskommitténs förfaranden):

” Comme toute norme de caractère général, le droit d'accès aux documents du Conseil prévu par les dispositions précitées peut être limité ou exclu – selon le principe suivant lequel la règle spéciale déroge à la règle générale (lex specialis derogat legi generali) – lorsqu'il existe des normes spéciales qui régissent des matières spécifiques. ” (punkt 55).

Observera att sökanden i detta fall inte hade utnyttjat förfarandet enligt förordning 1049/2001



och att denna del av målet vid domstolen därför inte kunde tas upp till prövning.

(10) De förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, *Österreichischer Rundfunk m.fl.* (REG 2003, s. I-4989).

(11) ombudsmannen skickade en kopia av skrivelsen till klaganden för kännedom.

(12) Europaparlamentets beslut 94/262 av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för utförandet av ombudsmannens skyldigheter, EGT L 113, 1994, s. 15.

(13) EUT L 390, 2006, s. 1, artikel 53b.2 d i budgetförordningen har följande lydelse: *"I detta syfte ska [medlemsstaterna] särskilt [...] genom relevanta sektorsspecifika förordningar och i enlighet med artikel 30.3 säkerställa att mottagarna av medel från budgeten offentliggörs på lämpligt sätt varje år."*

(14) Se artikel 181.4 i den reviderade budgetförordningen.

(15) EUT L 1, 2005, s. 1.

(16) Se rådets dokument 15638/06 av den 29 november 2006.

(17) När det gäller klagandens påstående att kommissionen inte hade iakttagit den tidsfrist på 15 arbetsdagar som anges i artikel 8.1 i förordning 1049/2001, uppgav klaganden i sina synpunkter att hon godtog kommissionens relevanta förklaringar. Det är därför inte nödvändigt att göra någon ytterligare prövning av denna aspekt av målet.

(18) Det är oklart om klaganden också ville få tillgång till de räkenskaper som kommissionen hänvisar till och som kunde ha gjorts tillgängliga för kommissionen i enlighet med förordning 438/2001. I vilket fall som helst ifrågasatte klaganden a) i sina synpunkter på ombudsmannens vänliga lösningsförslag ombudsmannens slutsats att hon ursprungligen hade begärt de handlingar som innehöll de räkenskapsuppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2390/1999. B) Det förefaller inte särskilt ha ifrågasatt riktigheten i kommissionens svar på hennes bekräftande ansökan, i den mån det i detta svar hänvisas till förordning 438/2001 och på de uppgifter som inhämtats inom ramen för denna.

(19) ombudsmannen påminner om sin ståndpunkt att en begränsning av rätten till tillgång till information som kan extraheras med hjälp av befintliga sökverktyg skulle riskera att undergräva nyttan av rätten till tillgång, eftersom sådana verktyg normalt endast kommer att ha utvecklats med hänsyn till den interna informationshanterings behov. Se ombudsmannens svar på kommissionens grönbok Offentlig tillgång till handlingar som innehas av Europeiska gemenskapens institutioner: en översyn, offentliggjord på ombudsmannens webbplats (del 3, svar på sjunde frågan): <http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm> [Länk]

(20) Se relevant webbsida på kommissionär Kallas webbplats:



http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm [Länk]

(21) Se pressmeddelandet från rådet (jordbruk och fiske) den 22–23 oktober 2007 (finns på <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/948633D2-DCD5-4413-AFCD-86688D5161F3/0/96806.pdf> [Länk]).