

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 i ärende 1010/2008/(AL)DK - Försenad handläggning av ansökan om tillgång till handlingar

Beslut

Ärende 1010/2008/(AL)DK - Undersökning inledd den 29/04/2008 - Beslut den 02/12/2009

I september 2007 ansökte den klagande om tillgång till handlingar hos Europeiska kommissionen i enlighet med förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Den 4 mars 2008 svarade kommissionen och gav den klagande delvis tillgång till de begärda handlingarna.

Den klagande vände sig till ombudsmannen och anmälde kommissionen för att den inte på korrekt sätt hanterade och svarade på begäran om tillgång till handlingar. Den klagande betonade framför allt kommissionens alltför stora och omotiverade försening i handläggningen.

I sitt beslut fastställde ombudsmannen att det förekommit flera brister i kommissionens handläggning av den klagandes begäran om tillgång till handlingar. Bristerna uppstod i samband med registreringen av begäran, vid uppfyllandet av tillämpliga tidsfrister och vid motiveringen av de förlängda tidsfristerna.

Ombudsmannen konstaterade dock att liknande brister förekom i klagomål 3697/2006/PB och att kommissionen i det fallet hade reagerat positivt på ombudsmannens kritiska och ytterligare anmärkningar. Kommissionen hade då uppgett att ansökningar om tillgång till handlingar normalt sett registreras vid mottagandet eller den första arbetsdagen efter mottagandet och att eventuella förseningar i registreringen endast förekom i undantagsfall. Kommissionen höll också med om att när kommissionen ska informera en sökande om att den ursprungliga tidsfristen måste förlängas ska detta göras innan den gällande tidsfristen löper ut. Kommissionen bekräftade också att en utförlig motivering ska lämnas för att förlänga tidsfrister.

Mot bakgrund av dessa uttalanden och med tanke på att kommissionen efterdaterade de brister som fastställdes i det aktuella klagomålet ansåg inte ombudsmannen att det var nödvändigt att fälla någon kritisk anmärkning.



Vad gäller kommissionens faktiska beslut att inte bevilja full tillgång till de berörda handlingarna konstaterade ombudsmannen att institutionen hade gjort en korrekt tillämpning av de bestämmelser i förordning 1049/2001 som gäller samråd med tredje part och skyddet av allmänna intressen i samband med internationella förbindelser.

BAKGRUNDEN TILL KLAGOMÅLET

1. Ignalina International Decommissioning Support Fund (IIDSF) inrättades 2000 för att stödja avvecklingen av kärnkraftverket Ignalina i Litauen. Förvaltningen av IIDSF har anförtratts av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Europeiska kommissionen lämnade tillsammans med 14 bilaterala givarländer de första bidragen till IIDSF. Före Litauens anslutning till EU ställdes medel till förfogande inom ramen för Phare-programmet. Efter anslutningen blev mycket större finansiering tillgänglig genom ett nytt program, kallat Ignalinaprogrammet, som inrättades genom protokoll 4 till anslutningsfördraget.

2. Enligt budgetförordningen [1] är "gemensam förvaltning" ett arrangemang genom vilket bidrag från gemenskapsbudgeten till fonder med flera givare som förvaltas av internationella organisationer. Gemensam förvaltning uppstår normalt när bistånd ges till tredjeländer. Kommissionen fortsatte sitt bidrag till IIDSF även efter Litauens anslutning till EU och efter inrättandet av Ignalinaprogrammet. Den kommer att fortsätta att bidra till IIDSF, i enlighet med budgetplanen 2007–2013. Om det finns en gemensam förvaltning är kommissionen skyldig att underteckna ett "bidragsavtal" med den berörda internationella organisationen. Syftet med ett sådant arrangemang är att säkerställa att gemenskapens krav uppfylls i enlighet med bestämmelserna i budgetförordningen om insyn, principen om sund ekonomisk förvaltning, åtgärdernas stödberättigande och deltagande, synligheten för användningen av gemenskapsmedel och tillgången till revisionsrätten. I bidragsavtalet fastställs de viktigaste delarna av programmet, såsom urval av projekt, anbudsavtal, tillämplig rättslig ram, projektmottagarnas skyldigheter samt förhållandet mellan kommissionen och, i detta fall, EBRD. På nationell nivå var Litauen skyldigt att underteckna ett ramavtal med EBRD för att få tillgång till IIDSF-finansiering. Att en förmedlande organisation deltar i en gemensam förvaltning av ett gemenskapsprogram inom EU innebär att kommissionen och myndigheterna i den berörda medlemsstaten inte har någon direkt kontroll över programmet. Genom att välja EBRD, som inte är en gemenskapsinstitution, placerar kommissionen förvaltningen av programmet utanför Europaparlamentets och Europeiska ombudsmannens kontroll. Kommissionen har därför ett särskilt ansvar för att säkerställa fullständig öppenhet och ett korrekt genomförande av programmet.

3. Den 11 september 2007 ansökte klaganden på en advokatbyrås vägnar hos Europeiska kommissionen om allmänhetens tillgång till handlingar i enlighet med förordning (EG) nr 1049/2001 [2] (nedan kallad förordning 1049/2001). Klaganden begärde tillgång till kopior av "*bidragsavtalen, inklusive alla bilagor, för gemenskapsfinansiering till Ignalina International Decommissioning Support Fund (IIDSF) som förvaltas av Europeiska banken för återuppbyggnad*



och utveckling (EBRD)”. Klaganden begärde tillgång till två specifika avtal. ett bidragsavtal som ingåtts före Litauens anslutning till EU och ett avtal om bidrag efter anslutningen.

4. Genom ett e-postmeddelande av den 18 september 2007 bekräftade kommissionen mottagandet av klagandens ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar och informerade kommissionen om att den, i enlighet med förordning 1049/2001, skulle få ett svar inom 15 arbetsdagar.

5. Den 11 oktober 2007 skickade klaganden, i avsaknad av svar från kommissionen, ett e-postmeddelande till kommissionen med uppgift om att den tidsfrist som anges i kommissionens ovannämnda skrivelse hade löpt ut och att ”[i] enlighet med artikel 7.4 i förordning 1049/2001 utgör detta meddelande därför vår **bekräftande ansökan** ” (understrykning i original).

6. Den 6 november 2007 underrättade kommissionen klaganden om att den behövde förlänga svarsfristen med ytterligare 15 arbetsdagar, eftersom den inte kunde få alla nödvändiga uppgifter för att göra en korrekt analys av klagandens begäran och fatta ett slutligt beslut.

7. Genom ett e-postmeddelande av den 27 november 2007 underrättade kommissionen klaganden om att den fortfarande inte kunde fatta något slutligt beslut om sin begäran. Kommissionen angav att den i enlighet med artikel 4.4 i förordning 1049/2001 var tvungen att samråda med EBRD om utlämnandet av de begärda handlingarna.

8. Den 4 mars 2008 besvarade kommissionen klagandens bekräftande ansökan. Först identifierades de berörda dokumenten som i) ett bidragsavtal daterat före Litauens anslutning till EU (nedan kallat 2002 års avtal). och ii) ett bidragsavtal efter anslutningen (nedan kallat 2006 års avtal).

9. När det gäller 2002 års avtal förklarade kommissionen att det innehöll följande: i) En skriftväxling mellan kommissionen och EBRD från januari 2001 om Europeiska gemenskapens åtagande till IISDF på 115 miljoner euro. och ii) ett finansieringsavtal som slöts 2002 mellan Europeiska gemenskapen och mottagarlandet om Europeiska gemenskapens bidrag till IISDF på 80 miljoner euro.

10. När det gäller 2006 års avtal förklarade kommissionen att det bestod av de särskilda villkoren och fyra bilagor (bilagorna I-IV).

11. Kommissionen drog slutsatsen att fullständig tillgång kunde beviljas till 2002 års avtal och bilaga II till 2006 års avtal. Den skulle dock endast kunna bevilja partiell tillgång till de särskilda villkoren och bilaga IV till 2006 års avtal. Tillträde nekades till de återstående delarna av 2006 års avtal.

12. Den 8 april 2008 lämnade klaganden in ett klagomål till ombudsmannen.



FÖREMÅLET FÖR UTREDNINGEN

13. Den 29 april 2008 inledde ombudsmannen en undersökning av följande påståenden och påståenden:

Kommissionen har inte behandlat och besvarat sin begäran om tillgång till handlingar på ett korrekt sätt.

Klaganden hävdade att kommissionen borde

- bevilja sökanden tillgång till bilaga 1 till 2002 års finansieringsavtal, och
- bevilja fullständig tillgång till dokumenten i 2006 års avtal.

UTREDNINGEN

15. Den 29 juni 2008 bad ombudsmannen kommissionen att avge ett yttrande. Kommissionen avgav sitt yttrande den 23 juli 2008. Kommissionens yttrande översändes till klaganden med en uppmaning att inkomma med synpunkter. Den klagande översände sina synpunkter den 13 oktober 2008.

OMBUDSMANNENS ANALYS OCH SLUTSATSER

A. Påstått att kommissionen inte hanterade och besvarade klagandens begäran om tillgång till handlingar på ett korrekt sätt

Argument som läggs fram för ombudsmannen

16. Klaganden hävdade att kommissionen inte hanterade och besvarade sin begäran om tillgång till handlingar på ett korrekt sätt eftersom i) det förekom alltför stora och omotiverade förseningar i kommissionens handläggning av dess ansökan. II) Den lämnade felaktiga och ofullständiga handlingar. och iii) den underlät att följa gemenskapslagstiftningen specifikt om tillgång till handlingar i samband med 2006 års avtal. Klaganden förklarade att den skickade sin begäran om tillgång till dessa handlingar den 11 september 2007, men kommissionen registrerade den först den 18 september 2007. Den 11 oktober lämnade klaganden in en bekräftande ansökan. Den 6 och 27 november 2007 skickade kommissionen två svar. Först den 4 mars 2008 översände kommissionen sitt svar i sak. Klaganden ansåg att samrådet med EBRD var omotiverat och alltför långdraget och att det stred mot artikel 5.5 i kommissionens beslut K(2001) 3714 [3] . Dessutom tillhandahöll kommissionen handlingar som faktiskt rörde Slovakien och inte Litauen (fel dokument). Dessutom tillhandahöll kommissionen inte klaganden *fondens regler* [4] , som utgör en integrerad del av finansieringsavtalet (ofullständigt tillhandahållande av handlingar). Slutligen har kommissionen på ett olämpligt sätt utnyttjat bestämmelsen i förordning 1049/2001 om samråd med tredje part och skydd av allmänintresset



i fråga om internationella förbindelser. Kommissionen har således åsidosatt den relevanta gemenskapslagstiftningen.

17. I sitt yttrande påpekade kommissionen först att de begärda handlingarna är bilaterala, avtalshandlingar som undertecknats av kommissionen och en tredje part. Eftersom de är medförfattare till handlingarna var artikel 4.4 i förordning 1049/2001 tillämplig. Eftersom EBRD, såsom påpekades i kommissionens svar av den 4 mars 2008, uttryckligen motsatte sig utlämnandet av de begärda handlingarna, beslutade kommissionen att analysera innehållet i var och en av handlingarna för att bedöma vilka delar som kunde lämnas ut utan att undergräva EBRD:s legitima intressen. Denna bedömning omfattade samråd med olika avdelningar inom kommissionen. Detta tillvägagångssätt var i linje med kommissionens beslut K(2001) 3714. Kommissionen betonade dessutom att EBRD är en internationell organisation som inrättats av ett antal suveräna stater och att underlåtenhet att respektera dess legitima intressen oundvikligen skulle skada EU:s förbindelser med denna internationella organisation. När *det gäller klagandens argument att "den inte kunde hitta något undantag enligt gemenskapsrätten som gör det möjligt för kommissionen att förlänga de rättsligt föreskrivna tidsfristerna"*, uppgav kommissionen att den aldrig påstod att det fanns ett sådant undantag. I sin skrivelse av den 27 november 2007 underrättade kommissionen klaganden om att den inte kunde hålla tidsfristen, motiverade och framförde sina ursäkter. Kommissionens dröjsmål kränkte inte klagandens rätt, som garanteras i artikel 8.3 i förordning (EG) nr 1049/2001, att väcka talan vid domstolen eller att klaga till ombudsmannen om institutionen underlåter att svara inom den föreskrivna tidsfristen, vilket ska betraktas som ett nekande svar. Kommissionen drog slutsatsen att den, trots EBRD:s invändningar, använde den ytterligare tiden för att ge klaganden största möjliga tillgång till de berörda handlingarna.

18. I sitt yttrande uppgav klaganden att det var oacceptabelt att kommissionen skulle ta sju dagar på sig att registrera sin ansökan. I strid med artikel 7.1 i förordning 1049/2001 besvarade kommissionen inte sin ursprungliga ansökan inom 15 arbetsdagar från dagen för registreringen. Med tanke på att kommissionen hävdade att den beviljade fullständig tillgång till handlingarna i samband med 2002 års avtal anser klaganden att den därför skulle ha kunnat lämna ut dessa handlingar separat från handlingarna i samband med 2006 års avtal, för att undvika den ytterligare försening som orsakats av det pågående samrådsförfarandet avseende 2006 års avtal. Oberoende av om det var korrekt att inleda samråd med EBRD borde kommissionen i enlighet med artikel 2 i kommissionens beslut K(2001) 3 714 ha respekterat tidsfristen på 30 arbetsdagar för att fatta beslut om ansökan. Kommissionen hävdade att klaganden kunde ha väckt talan vid domstolen eller klagat till ombudsmannen. Som svar på detta påpekade klaganden att både artikel 19 i kodexen om god förvaltningssed och artikel 8.1 i förordning 1049/2001 kräver följande: *"om en ansökan helt eller delvis avslås ska institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som står till hans eller hennes förfogande."* Kommissionen informerade emellertid inte klaganden om dess omedelbara möjligheter att överklaga. Slutligen uppgav klaganden att kommissionen skickade sitt slutliga svar tre månader efter den föregående skrivelsen och att nästan sex månader hade förflutit sedan den ursprungliga ansökan lämnades in.

Ombudsmannens bedömning



De påstått orimliga och omotiverade förseningarna i handläggningen av klagandens ansökan

19. Den 11 september 2007 lämnade klaganden in en ansökan om tillgång till handlingar. Den 18 september 2007 registrerade kommissionen ansökan och underrättade klaganden om detta via e-post samma dag.

20. När det gäller registrering av ursprungliga ansökningar om tillgång till handlingar föreskrivs följande i artikel 7 i förordning 1049/2001:

” 1. En ansökan om tillgång till en handling ska behandlas skyndsamt. Ett mottagningsbevis ska sändas till sökanden. ”

21. Ombudsmannen erinrar om att förordning 1049/2001 inte innehåller några särskilda bestämmelser om den tid som krävs för att registrera en ansökan om tillgång till handlingar. Ombudsmannen anser dock att det inte bör förekomma onödiga förseningar i registreringen av sådana ansökningar, eftersom syftet med ovannämnda skyldighet att handlägga ansökningar om *skyndsamhet* inte kunde uppnås, om kommissionen hade utrymme för skönsmässig bedömning när en ansökan skulle registreras. (Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning skulle i sin tur påverka tidsfristen för att behandla en sådan ansökan.) Ombudsmannen anser att skyldigheten att handlägga ansökningar omgående innebär att kommissionen bör organisera sina administrativa avdelningar för att se till att registreringen normalt sker senast den första arbetsdagen efter mottagandet av en ansökan. Med tanke på att det tog fem arbetsdagar för kommissionen att registrera klagandens ursprungliga ansökan anser ombudsmannen att kommissionen har underlåtit att uppfylla ovannämnda skyldighet.

22. När det gäller handläggningen av de ursprungliga ansökningarna föreskrivs följande i artikel 7 i förordning 1049/2001:

”... Inom 15 arbetsdagar från det att ansökan registrerats ska institutionen antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom den perioden eller, i ett skriftligt svar, ange skälen till att ansökan helt eller delvis har avslagits... 4. Institutionens underlåtenhet att svara inom den föreskrivna tidsfristen ska ge sökanden rätt att inge en bekräftande ansökan. ”

23. Ombudsmannen konstaterar att klaganden inte bestrider att kommissionens underlåtenhet att svara inom 15 arbetsdagar från registreringsdatumet (18 september 2007) av den ursprungliga ansökan utgjorde ett underförstått avslag på ansökan, och att detta faktum gjorde det möjligt för klaganden att lämna in en bekräftande ansökan.

24. Den 11 oktober 2007 lämnade klaganden in en bekräftande ansökan. Den 12 oktober 2007 registrerade kommissionen den och underrättade klaganden om detta via e-post samma dag. Den 6 november 2007 skrev kommissionen emellertid för att informera klaganden om följande:

” Din ansökan behandlas för närvarande. Eftersom vi fortfarande inte har samlat alla uppgifter



som vi behöver för att göra en ordentlig analys av din begäran för att fatta ett slutligt beslut, kommer vi dock inte att kunna besvara din bekräftande begäran inom den föreskrivna tidsfristen. Vi måste därför förlänga denna period med ytterligare 15 arbetsdagar i enlighet med artikel 8.2 i förordning 1049/2001. Den nya tidsfristen löper ut den 27 november 2007. Jag ber om ursäkt för eventuella besvär som denna försening kan orsaka .

25. När det gäller bekräftande ansökningar föreskrivs följande i artikel 8 (Behandling av bekräftande ansökningar):

” 1. En bekräftande ansökan ska behandlas skyndsamt. Inom 15 arbetsdagar från det att en sådan ansökan registrerats ska institutionen antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den... 2. I undantagsfall, t.ex. vid en ansökan som avser en mycket lång handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas i förväg och att utförliga skäl anges. ”

26. Ombudsmannen anser att de snäva tidsfrister som föreskrivs i förordning (EG) nr 1049/2001 är avsedda att säkerställa att rätten till tillgång respekteras fullt ut. Varje underlåtenhet att iakttä dessa tidsfrister utgör således ett fall av administrativa missförhållanden. Eftersom klaganden lämnade in den bekräftande ansökan den 11 oktober 2007 skulle kommissionen fatta beslut om den senast den 2 november 2007. Det var dock först den 6 november 2007 som kommissionen informerade klaganden om förlängningen av den ursprungliga tidsfristen. Ombudsmannen konstaterar att även om denna försening var begränsad, kvarstår faktum att kommissionen underlät att informera klaganden i förväg om förlängningen av tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan.

27. Efter beslutet att förlänga tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan borde kommissionen ha fattat ett beslut senast den 27 november 2007. Den 27 november 2007 skrev kommissionen emellertid till klaganden:

” (...) tidsfristen för att besvara din bekräftande begäran förlängdes med 15 arbetsdagar, i enlighet med artikel 8.2 i förordningen. Denna förlängda tidsfrist löper ut idag. Tyvärr har vi fortfarande inte kunnat slutföra analysen av din begäran och kan därför ännu inte ge dig ett slutligt svar. Detta beror särskilt på att vi, för att kunna göra en korrekt bedömning av ärendet och i enlighet med artikel 4.4 i förordning 1049/2001, har samrått med EBRD när det gäller deras ståndpunkt när det gäller utlämnandet av de begärda handlingarna. Jag kan dock försäkra er om att vi gör vårt yttersta för att ge er ett slutligt svar så snart som möjligt. Jag beklagar denna ytterligare försening och ber uppriktigt om ursäkt för eventuella olägenheter som detta kan orsaka .

28. I likhet med artiklarna 7 och 8 i förordning 1049/2001 föreskrivs i artikel 2 i kommissionens beslut K(2001) 3714 att ” kommissionen ska besvara ursprungliga och bekräftande ansökningar om tillgång inom femton arbetsdagar från den dag då ansökan registrerades. När det gäller komplexa eller skrymmande ansökningar får tidsfristen förlängas med femton arbetsdagar. ”



29. Ombudsmannen påpekar att varken förordning 1049/2001 eller kommissionens beslut K(2001) 3714 föreskriver en ytterligare förlängning av en redan förlängd tidsfrist för ett beslut om en (ursprunglig eller bekräftande) ansökan om tillgång till handlingar. Eftersom kommissionen vid två tillfällen förlängde tidsfristen för att besvara klagandens bekräftande ansökan, konstaterar ombudsmannen att kommissionen inte respekterade både förordningen och det ovannämnda kommissionsbeslutet.

30. Enligt artikel 8.2 i förordning (EG) nr 1049/2001 ska kommissionen dessutom förse sökanden med ”*detaljerade skäl*” för att förlänga tidsfristen. Vad som utgör ett tillräckligt *detaljerat* resonemang i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse kan skilja sig från fall till fall, beroende på de relevanta omständigheterna. En enkel hänvisning, formulerad i allmänna ordalag, till det faktum att kommissionen inte har *samlat in alla uppgifter* som den *behöver för att göra en riktig bedömning av* [den klagandes] *begäran för att kunna fatta ett slutligt beslut*, kan emellertid inte uppfylla det ovannämnda kravet. Påståendet att kommissionen ”*fortfarande inte har kunnat slutföra analysen av* [den klagandes] *begäran och [är] därför ännu inte i stånd att inkomma med ett slutligt svar*, [särskilt därför] *för att korrekt kunna bedöma ärendet...* [den har] *samrått med EBRD när det gäller deras ståndpunkt när det gäller utlämnandet av de begärda handlingarna*” kan inte uppfylla ovannämnda skyldighet. Sådana uttalanden innehåller inte tillräckliga uppgifter för att möjliggöra en prövning av huruvida förlängningen är motiverad i det specifika fallet. Det vore snarare lämpligt att förklara varför kommissionen inte kunde få de uppgifter som var nödvändiga för att analysera ansökan, eller varför en tredje part var tvungen att rådfrågas, och varför samrådet inte kunde ha slutförts tidigare. I förevarande fall anser ombudsmannen att kommissionens uttalanden inte utgör ”*detaljerade skäl*” i den mening som avses i artikel 8.2 i förordning 1049/2001.

31. Ombudsmannen påpekar dessutom att det i artikel 5.5 i kommissionens beslut K(2001) 3714 föreskrivs följande:

”*Den konsulterade tredjepartsförfattaren ska ha en svarsfrist som inte får vara kortare än fem arbetsdagar, men ska göra det möjligt för kommissionen att iaktta sina egna svarsfrister. I avsaknad av svar inom den föreskrivna tidsfristen, eller om tredje man inte kan spåras eller inte kan spåras, ska kommissionen fatta beslut i enlighet med bestämmelserna om undantag i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001, med beaktande av den tredje partens legitima intressen på grundval av den information som den förfogar över.*”

32. Det är uppenbart att kommissionen inte kan motivera en försening av handläggningen av en ansökan om tillgång till handlingar på grund av att den behöver samråda med tredje part. Eftersom kommissionen inte lämnade sitt slutliga svar på klagandens bekräftande ansökan av den 11 oktober 2007, fram till den 4 mars 2008, det vill säga nästan fem månader efter det att den lämnades in, konstaterar ombudsmannen att kommissionen inte har följt bestämmelserna i förordning 1049/2001 om snabb handläggning av ansökningar om tillgång till handlingar.

33. Mer allmänt konstaterar ombudsmannen, av de skäl som anges nedan, att det förekom alltför stora och omotiverade förseningar i kommissionens hantering av klagandens begäran om tillgång till handlingar. Han konstaterar särskilt att kommissionen



- åsidosatte artikel 7 i förordning (EG) nr 1049/2001 genom att det tog fem arbetsdagar att registrera klagandens ursprungliga ansökan,
- åsidosatte artikel 8 i förordning 1049/2001 genom att inte i förväg underrätta klaganden om förlängningen av tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan,
- motsatte sig ovanstående två artiklar i förordning 1049/2001 genom att förlänga den redan förlängda tidsfristen för ett beslut om den bekräftande ansökan,
- åsidosatte artikel 8.2 i förordning 1049/2001 genom att inte ange utförliga skäl för förlängningen av tidsfristerna, och att det
- lämnade sitt slutliga svar på klagandens bekräftande ansökan av den 11 oktober 2007, först den 4 mars 2008, dvs. nästan fem månader senare, utgjorde en alltför stor och omotiverad försening.

34. I detta sammanhang hänvisar ombudsmannen till klagomål 3697/2006/PB, som rörde liknande omständigheter. I sitt beslut att avsluta klagomålet konstaterade han även fall av administrativa missförhållanden avseende kommissionens underlåtenhet att iaktta ovannämnda bestämmelser. I sitt beslut av den 22 oktober 2007 gjorde han därför relevanta kritiska och ytterligare anmärkningar. Genom en skrivelse av den 19 januari 2009 svarade kommissionen ombudsmannen angående hans kritiska och ytterligare anmärkningar rörande klagomål 3697/2006/PB. I sitt svar angav kommissionen att ansökningar om tillgång till handlingar normalt registreras vid mottagandet, eller den första arbetsdagen efter mottagandet, och att eventuella förseningar i registreringen endast kan bero på exceptionella omständigheter. Kommissionen höll med ombudsmannen om att en sökande som ansöker om tillgång till handlingar bör informeras om en förlängning av svarsfristen innan den faktiskt löper ut. Slutligen enades kommissionen även om att den skulle ge den berörda sökanden en mer detaljerad redogörelse för skälen till förlängningen av tidsfristen.

35. Mot bakgrund av kommissionens svar på ombudsmannens kommentarer i sitt beslut om klagomål 3697/2006/PB, som finns tillgängligt på ombudsmannens webbplats och som eftergår de ovannämnda bristerna, litar ombudsmannen på att kommissionen kommer att behandla framtida ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med den praxis som den hänvisade till i svaret. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser ombudsmannen att det inte är nödvändigt att framföra en kritisk anmärkning med avseende på hans slutsatser i punkt 33 ovan.

Tillhandahållande av felaktiga handlingar

36. Enligt klaganden överlämnade kommissionen bilaga A till finansieringsavtalet ("Allmänna villkor för finansieringsavtalet"), där Slovakien regering utses till mottagare. Klagandens begäran gällde dock Litauen. Kommissionen beklagade denna felaktighet i sitt yttrande. Den påpekade emellertid att handlingen i fråga är ett standarddokument som innehåller allmänna villkor. Innehållet förblir detsamma, oavsett mottagarland. Klaganden konstaterade att den, trots ovanstående förklaringar, ännu inte har fått de korrekta handlingarna.

37. Ombudsmannen noterar att kommissionen, på grundval av hans specifika begäran, den 23 oktober 2009 skickade en kopia av de allmänna villkoren för de finansieringsavtal som ingåtts



med Litauen [5] . Kommissionen förklarade också att eftersom detta dokument innehåller allmänna villkor för standardfinansieringsavtalen är dessa desamma för Litauen och Slovakien. Sökanden tillade att den lämnade in handlingen avseende Slovakien till klaganden, eftersom bilaga A till dokumentet om Litauen var ofullständig, nämligen att sidan 7 saknades och att det inte fanns någon elektronisk version. Den underströk att den enda skillnaden mellan de slovakiska och litauiska versionerna var definitionen av "mottagaren" i den första raden i dokumentet. Mot bakgrund av tillhandahållandet av detta dokument och ovanstående förklaringar anser ombudsmannen att kommissionen har vidtagit relevanta åtgärder för att lösa denna aspekt av klagomålet.

Ofullständigt tillhandahållande av handlingar

38. Klaganden påpekar att kommissionen i sitt svar av den 4 mars 2008 hävdade att den hade beviljat full tillgång till 2002 års avtal. Den senare innehåller de särskilda villkoren (bilaga C), som hänvisar till en kompletterande bilaga , *fondens regler* . Klaganden var dock inte införstådd med *fondens regler* . Kommissionen gav därför inte fullständig tillgång till de begärda handlingarna. I sitt yttrande förklarade kommissionen att den ansåg att frågan om tillgång till *fondens regler* omfattades av dess svar på begäran om tillgång till 2006 års avtal. Eftersom fullständig tillgång till de särskilda villkoren i 2006 års avtal uttryckligen nekades drog klaganden felaktigt slutsatsen att kommissionen först underförstått beviljade tillgång och sedan uttryckligen vägrade tillgång till *fondens regler* .

39. Ombudsmannen noterar att kommissionen i sitt svar av den 4 mars 2008 angav att 2002 års avtal bestod av följande:

- en skriftväxling mellan kommissionen och EBRD från januari 2001 om Europeiska gemenskapens åtagande till IIDSF på 115 miljoner euro. och
- ett finansieringsavtal som ingicks 2002 mellan Europeiska gemenskapen och mottagarlandet om 80 miljoner euro från Europeiska gemenskapens bidrag till IIDSF-fonden.

Kommissionen beviljade fullständig tillgång till dessa handlingar.

40. Ombudsmannen noterar också att kommissionen i samma svar definierade 2006 års avtal som ett bilateralt avtalsdokument mellan kommissionen och EBRD som undertecknades 2006. Avtalet bygger på ett standardavtal om medverkan med en internationell organisation, som är allmänt tillgängligt på internet [6] . De särskilda villkor som klaganden hänvisade till bygger på en standardtext med variabler som är specifika för enskilda avtal. Eftersom den innehåller "särskilda villkor som parterna kommit överens om och som innehåller information som är specifik för EBRD" och eftersom EBRD nekade tillgång till handlingen på grund av sin natur, *föredrog kommissionen att inte lämna ut handlingen*.

41. Mot bakgrund av det ovan anförda förstår ombudsmannen klagandens argument att kommissionen gjorde fel när den påstod att den hade beviljat *full* tillgång till 2002 års avtal, eftersom den inte beviljade tillgång till *fondens regler* , vilket uppenbarligen är en del av avtalet. Ombudsmannen anser att detta argument inte är ogrundat, förutsatt att *fondens regler* , som inte beviljades tillgång, ska betraktas som en del av 2002 års avtal. Kommissionen förefaller



dock hävda att frågan om allmänhetens tillgång till *fondens regler behandlades vid prövningen* av begäran om tillgång till 2006 års avtal, eftersom dessa regler ingår i både 2002 års och 2006 års avtal. Svaret på klagandens ansökan om tillgång kunde utan tvekan ha varit tydligare i detta avseende, men eftersom ombudsmannen kommer att bedöma den materiella aspekten av tillgång närmare nedan, anser han inte att det är nödvändigt att undersöka denna aspekt av ärendet ytterligare.

Bristande efterlevnad av gemenskapslagstiftningen om tillgång till handlingar i samband med 2006 års avtal

42. Klaganden hävdade att kommissionen inte var skyldig att samråda med EBRD, eftersom 2006 års avtal och alla dess bilagor upprättades av kommissionen, och vissa av dem utarbetades till och med av kommissionen. Enligt förordning 1049/2001 krävs nämligen endast samråd om den berörda handlingen härrör från eller har upprättats av en tredje part. Eftersom så inte är fallet när det gäller de särskilda villkoren har kommissionen inte följt de relevanta bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen. Oberoende av om kommissionen hade rätt att samråda med EBRD återopade kommissionen dessutom felaktigt det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning 1049/2001, det vill säga att ett utlämnande av 2006 års avtal skulle undergräva skyddet för allmänintresset i fråga om internationella förbindelser. Kommissionens argument att ett utlämnande av uppgifter skulle minska EBRD:s vilja att samarbeta med Europeiska gemenskapen och inverka negativt på gemenskapens strategi i förbindelserna med detta internationella organ är dessutom tveksamt. EBRD är en internationell organisation som enligt avtalet om upprättandet av EBRD måste arbeta i nära samarbete med sina medlemmar, däribland Europeiska gemenskapen.

43. I sitt yttrande medgav kommissionen att dess avdelningar utarbetade de särskilda villkoren och bilaga II (till vilka full tillgång beviljades). Den påpekade dock att de återstående handlingarna härrörde från EBRD. Vidare angav kommissionen att de särskilda villkoren återspeglar resultatet av förhandlingarna med EBRD och består av vad de avtalsslutande parterna enats om. EBRD är således medförfattare till avtalet. Kommissionen ansåg därför att EBRD enligt förordning 1049/2001 hade rätt att höras. Dessutom medgav klaganden själv att *fondens regler* är ett dokument som upprättats av EBRD. När det gäller skyddet av allmänintresset hävdade kommissionen att EBRD är en viktig partner till Europeiska gemenskapen. De samarbetar i ett antal länder, bidrar till den ekonomiska utvecklingen och förvaltar program på gemenskapens vägnar. Förbindelserna med den bygger på ömsesidigt förtroende och samarbete. Det skulle strida mot dessa principer och visa sig vara till skada för förbindelserna med EBRD, om kommissionen skulle lämna ut handlingar utan att åsidosätta de förstnämndas önskemål. Genom att införa det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning 1049/2001 angav gemenskapslagstiftaren att tredje mans yttrande måste beaktas. Kommissionen anser att EBRD är bättre lämpad att bedöma om ett utlämnande av handlingar som härrör från eller gemensamt har upprättats av EBRD skulle skada dess legitima intressen.

44. När det gäller samråd noterar ombudsmannen för det första att artikel 4.4 (Undantag) i förordning 1049/2001 har följande lydelse:



” 4. När det gäller handlingar från tredje part ska institutionen samråda med den tredje parten för att bedöma om ett undantag i punkt 1 eller 2 är tillämpligt, såvida det inte är uppenbart att handlingen ska lämnas ut eller inte. ”

I detta avseende påpekar ombudsmannen att gemenskapens institutioner har en skyldighet, och inte möjligheten, att samråda med tredje part vid mottagande av ansökningar om tillgång till handlingar från tredje part, såvida det inte står klart för institutionen om tillgång bör ges eller inte. Även om den begärda handlingen i strikt bemärkelse inte är en handling från tredje part, förstår ombudsmannen inte varför gemenskapsinstitutionerna, när de behandlar en begäran om tillgång till en sådan handling, inte bör kunna samråda med andra organ om sin egen bedömning av begäran, utan en strikt tillämpning av artikel 4.4 i förordning 1049/2001. Ett sådant samråd skulle med säkerhet öka möjligheten för gemenskapens institutioner, däribland kommissionen, att kunna avge ett mer objektivet yttrande vid bedömningen av om ett undantag enligt artikel 4.4 i förordning 1049/2001 är tillämpligt. Ombudsmannen noterar dock att sådana potentiella samråd inte kan användas för att motivera förseningar i kommissionens beslutsförfarande.

45. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att kommissionen inte överträdde förordning 1049/2001 när den samrådde med EBRD för ett eventuellt utlämnande av 2006 års avtal.

46. När det gäller skyddet av allmänintresset i fråga om internationella förbindelser noterar ombudsmannen att artikel 4.1 (Undantag) i förordning 1049/2001 föreskriver följande:

” 1. Institutionerna ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) allmänintresset när det gäller

... — internationella förbindelser... mellan gemenskapen eller en medlemsstat. ”

47. Ombudsmannen noterar att de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning 1049/2001 är obligatoriska. Institutionerna är därför skyldiga att vägra tillgång till handlingar som omfattas av något av undantagen, så snart de relevanta omständigheterna har visats föreligga [7]. Ombudsmannen noterar vidare att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i samband med ett beslut om att neka tillgång som grundar sig på *bland annat* skyddet av allmänintresset i samband med internationella förbindelser [8]. Följaktligen ska prövningens omfattning i detta sammanhang begränsas till en kontroll av huruvida förfaranderegler och motiveringsskyldigheten har iakttagits, huruvida de faktiska omständigheterna har angetts på ett korrekt sätt och huruvida det föreligger en uppenbart oriktig bedömning eller maktmissbruk [9]. När det gäller motiveringsskyldigheten erinrar ombudsmannen om att även om det ankommer på den berörda institutionen att i varje enskilt fall visa att de handlingar som ansökan om tillgång till faktiskt omfattas av de undantag som anges i förordning 1049/2001, kan det vara omöjligt att motivera behovet av sekretess för varje enskild handling, utan att lämna ut handlingens innehåll och därmed frånta själva syftet [10].



48. Mot bakgrund av ovanstående konstaterar ombudsmannen att kommissionen i sitt svar av den 4 mars 2008 förklarade följande:

” De återstående delarna av det berörda bilaterala avtalet (dvs. bilagorna I och III samt de icke-utlämnade delarna av de särskilda villkoren och bilaga IV) kan inte lämnas ut eftersom de rör de särskilda villkor som parterna kommit överens om och som innehåller information som är specifik för EBRD. Ett offentliggörande av dessa delar skulle uppenbarligen skada Europeiska gemenskapens förhållande till EBRD, med tanke på att EBRD uttryckligen motsatte sig utlämnandet. Å ena sidan skulle det minska EBRD:s vilja att samarbeta med Europeiska gemenskapen, och å andra sidan skulle det inverka negativt på gemenskapens strategi i förbindelserna med detta internationella organ. Detta skulle inte bara påverka nuvarande avtal utan skulle också kunna störa framtida förhandlingar om liknande frågor med [EBRD]. Dessutom skulle det också ha en negativ inverkan på gemenskapens förbindelser med tredjeländer där EBRD verkar med stöd av gemenskapsmedel. Av dessa skäl skulle frisläppandet av de berörda delarna allvarligt påverka de nuvarande och framtida förbindelserna med både EBRD och de berörda tredjeländerna, vilket skulle undergräva skyddet av allmänna intressen när det gäller EG:s internationella förbindelser med båda dessa aktörer. ”

49. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att kommissionen lämnat tillräckligt precisa förklaringar till sin ifrågasatta vägran att bevilja tillgång till den begärda handlingen. Ombudsmannen anser vidare att kommissionen, efter att ha hört EBRD och efter att ha informerats om dess uttryckliga invändning mot utlämnande [11] , gjorde en riktig bedömning när den drog slutsatsen att ett utlämnande av 2006 års avtal verkligen skulle kunna undergräva skyddet för allmänintresset när det gäller dess internationella förbindelser med EBRD. Slutligen är det angripna beslutet inte behäftat med en uppenbart oriktig bedömning av skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

50. Av ovanstående skäl anser ombudsmannen att kommissionen korrekt har tillämpat de relevanta bestämmelserna i förordning (EG) nr 1049/2001 när det gäller dess samråd med EBRD och skyddet av allmänintresset när det gäller internationella förbindelser. Ombudsmannen finner därför inget motsvarande fall av administrativa missförhållanden.

51. Mot bakgrund av det ovan anförda finner ombudsmannen inget fall av administrativa missförhållanden i samband med klagandens argument om tillhandahållande av felaktiga och ofullständiga handlingar, bristande efterlevnad av gemenskapslagstiftningen om samråd med tredje part eller skydd av allmänintresset i fråga om internationella förbindelser. Klagandens påstående kan följaktligen inte godtas.

C. Slutsatser

På grundval av sina undersökningar av detta klagomål och mer specifikt i punkt 33 i sitt beslut konstaterade ombudsmannen flera brister i kommissionens handläggning av klagandens begäran om tillgång till handlingar. Under normala omständigheter skulle en identifiering av



sådana brister ha föranlett ombudsmannen att utfärda en kritisk anmärkning.

Mot bakgrund av kommissionens svar på ombudsmannens kommentarer i sitt beslut om klagomål 3697/2006/PB, som ligger efter de brister som konstaterats i detta beslut, litar ombudsmannen emellertid på att kommissionen kommer att behandla framtida ansökningar om tillgång till handlingar i enlighet med den praxis som den hänvisade till i svaret. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser ombudsmannen att det i förevarande fall inte är nödvändigt att framföra en kritisk anmärkning med avseende på hans slutsatser i punkt 33 i beslutet.

Den klagande och kommissionen kommer att informeras om detta beslut.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Utfärdat i Strasbourg den 2 december 2009

[1] Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, ändrad genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006.

[2] 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).

[3] Kommissionens beslut av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning [delgivet med nr K(2001) 3714] EGT L 345, 2001, s. 94, om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

[4] I enlighet med de särskilda bestämmelserna i bilaga C till finansieringsavtalet.

[5] En kopia av denna översänds till klaganden tillsammans med detta beslut.

[6] På webbplatsen för Byrån för samarbete EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm [Länk]).

[7] Se mål T-110/03, *Sison mot rådet*, REG 2005, s. II-1429, punkt 51.

[8] Se mål T-110/03, *Sison mot rådet*, punkt 46.

[9] Se mål T-110/03, *Sison mot rådet*, punkt 47 (om förstainstansrättens prövningsområde).

[10] Se mål T-110/03, *Sison mot rådet*, punkt 60.



[11] Ombudsmannen instämmer i kommissionens uttalande om att EBRD hade bättre förutsättningar att bedöma om utlämnande av handlingar som härrör från eller medförfattare av EBRD bör lämnas ut eller om ett sådant utlämnande skulle skada dess legitima intressen.