

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата [езикова политика](#) и [политика за превода](#) [Връзка].

Решение по случай 1693/2005/PВ - Твърдение за неоснователна поверителност на базата данни на ОСП

Решение

Случай 1693/2005/PВ - Открит на 13/05/2005 - Решение от 10/12/2007

За да провери кои са получателите на земеделски субсидии от ЕС, жалбоподателят е поискал от Комисията публичен достъп до годишните отчетни доклади, изпращани от държавите-членки до Комисията във връзка с Общата селскостопанска политика съгласно Регламент 2390/1999.

Комисията е заявила, че отчетната информация, която ѝ се предоставя от държавите-членки, е поверителна съгласно Регламент 2390/1999. Тя също така е заявила, че тези доклади вече не съществуват под формата на „документи“, тъй като тяхното съдържание е включено в много голяма база данни (Регламент 1049/2001 [1] предвижда публичен достъп до „документи“, не до информация).

Омбудсманът предложи дружеско споразумение, при което Комисията да предостави съответната информация на жалбоподателя като проява на добро управление. Това предложение бе отхвърлено.

В своето заключително решение омбудсманът посочи, че Комисията не е предоставила основателни причини за стриктното си придържане към разпоредбата за поверителност в Регламент 2390/1999. Комисията само се е позовала с общи изрази на защитаваните от нея интереси и не е дала основателни обяснения във връзка с приложимостта на уместно изключение. Във връзка с това омбудсманът отбеляза, че новият Финансов регламент [2] и наскоро публикуваното политическо споразумение на Съвета относно нов регламент, който да задължава държавите-членки да публикуват националните списъци на получателите на субсидии [3], обезсилват аргументите на Комисията във връзка с поверителността.



Във връзка с това, че докладите не съществуват под формата на „документи“, Комисията се съгласи, че като цяло е проблематично да се изключат от публичен достъп много големите обеми информация в публични бази данни. Така резултатите от зададени „обичайни операции“ се разглеждат като „документи“. Същевременно информацията, поискана от жалбоподателя в този случай, не е можела да бъде извлечена чрез „обичайна операция“, а би изисквала ново и сложно програмиране на базата данни.

Омбудсманът заключи, че общата позиция на Комисията във връзка с публичния достъп до информация в базите данни не е задоволителна. Той обаче се въздържа от по-нататъшно разглеждане на този въпрос, като посочи по-конкретно, че става дума за нов, сложен и общ правен въпрос, който законодателят на Общността може да разгледа в контекста на реформата на Регламент 1049/2001. Съответно омбудсманът приключи случая с критична бележка. Същевременно омбудсманът заяви, че ще разгледа възможността за консултация с членовете на Европейската мрежа на омбудсманите, за да провери какви отговори са давани на такива въпроси на национално равнище и да се запознае с най-добрите практики. Резултатите от тази консултация ще бъдат съобщени на Комисията и публикувани на уебсайта на омбудсмана.

[1] Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, ОВ 2001 L 145, стр. 43.

[2] Член 53б, параграф 2, буква г) от изменения Финансов регламент.

[3] Вж. съобщението за пресата на Съвета по земеделие и риболов, 22-23 октомври 2007 г. (достъпно на:

<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/948633D2-DCD5-4413-AFCD-86688D5161F3/0/96806.pdf> [Връзка]).

Страсбург, 10 декември 2007 г.

Уважаема г-жо А.,

На 28 април 2005 г. сте подали жалба до Европейския омбудсман във връзка със заявление за публичен достъп до документи, което сте подали до Европейската комисия съгласно Регламент 1049/2001.

На 13 май 2005 г. препратих жалбата до председателя на Европейската комисия. Комисията изпрати становището си на 8 ноември 2005 г. Изпратих Ви го с покана за представяне на коментари, която сте изпратили на 30 декември 2005 г.



На 18 декември 2006 г. направих предложение за приятелско решение на Комисията и Ви информирах за това. Комисията изпрати своя отговор на 3 април 2007 г. Изпратих Ви го с покана за представяне на коментари, която сте изпратили на 30 април 2007 г.

Пиша ви сега, за да ви информирам за резултатите от направените запитвания.

ЖАЛБАТА

Жалбата се отнася до отхвърлянето от страна на Европейската комисия на потвърдително заявление съгласно Регламент 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (1) (Регламент 1049/2001), подадено от жалбоподателя до Генералния секретариат на Комисията на 12 август 2004 г.

На 26 юни 2004 г. жалбоподателят е поискал от Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Комисията достъп до *„докладите, предоставени на Комисията от националните администрации относно плащанията, извършени към националните получатели на финансиране от ЕС чрез ОСП и всички други финансирани от ЕС програми в областта на селското стопанство и рибарството“*. Бих искал по-специално да видя докладите за 2002 г. и — ако са готови — за 2003 г.

На 28 юли 2004 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ информира жалбоподателя, че поисканата от нея информация не съществува под формата на доклади за страните, а само в база данни. Той също така отбелязва, че исканията за достъп до информация, съдържаща се в база данни, се третират по същия начин като исканията за достъп до документи, *ако* въпросното искане може да бъде разгледано чрез „рутинни операции“, и че това не е възможно в този случай.

В потвърдителното си заявление от 12 август 2004 г. жалбоподателят поиска *„информацията, поискана в първоначалното ми искане“*. Тя добави, че *„за да улесните работата си при предоставянето на информацията, предлагам да ми изпратите базата данни като такава, вместо да създавате нови документи съгласно 1049/01 § 6.3. Ако се съдържа информация, която е засегната от член 4 от 1049/01, няма да е много трудоемко да се заличат въпросните колони. Разбира се, бих искал да знам заглавията на заличените колони“*.

В решението си от 21 септември 2004 г. относно потвърдителното заявление на жалбоподателя Комисията потвърди тази позиция на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. В него се посочва следното:

„Достъп до документи и бази данни

В съответствие с член 2 от Регламент 1049/2001 регламентът се прилага за всички документи, държани от дадена институция, т.е. документи, изготвени или получени



от нея и притежавани от нея, във всички области на дейност на Европейския съюз. Правото на достъп съгласно настоящия регламент обаче не предполага задължение за създаване на нов документ, който съдържа исканата информация, а се прилага за съществуващи документи.

Базата данни като такава не е документ. Въпреки това, като се има предвид значението на базите данни и количеството информация, с която разполагат, по очевидни причини би било трудно да се обоснове изключването от правото на достъп съгласно Регламент 1049/2001 на цялата информация, съдържаща се в базите данни.

Поради това се е развила практика, според която резултатът от нормално търсене в базата данни („рутинни операции“, според генерална дирекция „Земеделие“) се счита за документ по смисъла на Регламент 1049/2001. Комисията обаче няма да променя съществуващите параметри за търсене в базата данни, за да може да извлече исканата информация.

Базата данни CATS

[Т] плащанията за селскостопанска помощ, финансирани от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, се управляват от държавите членки съгласно разпоредбите на споделеното управление. Счетоводната информация относно тези плащания на помощи се съхранява от държавите членки и се предава на Комисията в съответствие с Регламент (ЕО) № 2390/1999 [2] , който съгласно член 2, параграф 3 задължава Комисията да гарантира, че получената информация е поверителна.

По отношение на отпуснатата помощ по програми, съфинансирани от секция „Ориентиране“ на ФЕОГА, мерките за развитие на селските райони са включени в оперативните програми в съответствие с правилата за програмиране по цели 1, предвидени в регламентите за структурните фондове. В съответствие с тези регламенти въпросните програми не съдържат финансова информация на равнището на крайния получател на помощта. Член 18 от Регламент (ЕО) № 438/2001 относно системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове, определя формата и съдържанието на счетоводната информация, която държавите членки трябва да притежават.

Поради това Комисията не е в състояние да предостави подробна информация за сумите, получени от бенефициерите по линия на ФЕОГА „Гарантиране и насоки“.

Комисията направи допълнителни коментари относно сложността на съответната база данни — базата данни на системата за одит на уравниването (CATS) и отбеляза, че не би било възможно да се предостави на жалбоподателя достъп до исканата информация, тъй като тази информация не съответства на извадки, които следва да бъдат взети от базата данни.

Комисията също така отбеляза, че жалбоподателят е поискал да му бъде изпратена цялата база данни на CATS и отбеляза, че това не е възможно, тъй като базата данни не е документ като такъв.



Накрая Комисията отбелязва, че е представила на Европейския парламент обобщени данни, извлечени от базата данни CATS, които се отнасят до разпределението на помощта, получена от бенефициерите в контекста на преките помощи, между производителите. В опит да удовлетвори частично искането на жалбоподателя, Комисията ѝ предостави индикативните финансови данни за 2000 г. и 2001 г.

В жалбата си до Омбудсмана жалбоподателят се е позовал на заявлението си за достъп до Комисията, което е подала „за да установи кои са получателите на селскостопански субсидии от ЕС“. Тя отбелязва, че подобно заявление в Дания е дало подробна и полезна представа за това как работи системата и кой се възползва от нея (3). Според нея получаването на подобна информация от равнището на ЕС е от решаващо значение за обществеността, като се има предвид, че значителна част от бюджета на ЕС се изразходва за селскостопански субсидии.

Жалбоподателят твърди, че отговорът на Комисията на нейното потвърдително заявление е в нарушение на Регламент 1049/2001. На първо място, тя твърди, че становището на Комисията, че база данни не е „документ“ в рамките на Регламент 1049/2001, е погрешно. Тя посочва също, че *макар* Регламент (ЕО) № 2390/1999 на Комисията от 25 октомври 1999 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1663/95 по отношение на формата и съдържанието на счетоводната информация, която държавите членки трябва да държат на разположение на Комисията за целите на уравниването на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, (наричан по-нататък „Регламент 2390/1999“), съдържащ посочената от Комисията клауза за поверителност, не може да се тълкува като *lex specialis*, той не може да се тълкува по начин, който е несъвместим с Регламент 1049/2001.

Освен това жалбоподателят твърди, че Комисията не е спазила срока от 15 работни дни, посочен в член 8, параграф 1 от Регламент 1049/2001.

ЗАПИТВАНЕТО

Становище на Комисията

Жалбата беше препратена на Комисията, която представи следното становище.

Мотиви за решението на Комисията от 21 септември 2004 г.

В решението си от 21 септември 2004 г. до жалбоподателя Комисията обясни, че самата база данни не е документ. Въпреки това, като се има предвид значението на базите данни и количеството информация, с която разполагат, по очевидни причини би било трудно да се обоснове изключването от правото на достъп съгласно Регламент 1049/2001 на цялата информация, съдържаща се в тях. Поради това Комисията обясни, че резултатът от нормално търсене в база данни („рутинна операция“) се счита за документ по смисъла на Регламент 1049/2001. Комисията посочи, че няма да промени съществуващите параметри за търсене в базата данни, така че да може да извлече исканата информация. Тази оценка се основава на член 10, параграф 3 от регламента, съгласно който институциите не са задължени да създават нови документи, които не



съществуват към момента на подаване на искането. Поради това тя не се е чувствала задължена да променя съществуващите параметри за търсене на база данни, за да може да извлече исканата информация.

Що се отнася до базата данни CATS, Комисията също така обясни, че плащанията на селскостопански помощи, финансирани от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, се управляват от държавите членки съгласно разпоредбите на споделеното управление. Счетоводната информация относно тези плащания на помощи се съхранява от държавите членки и се предава на Комисията в съответствие с Регламент (ЕО) № 2390/1999, който съгласно член 2, параграф 3 задължава Комисията да гарантира, че получената информация е поверителна.

Що се отнася до искането за достъп до цялата база данни, в която се съхранява счетоводната информация за плащанията по ФЕОГА, секция „Гарантиране“, Комисията обясни, че счетоводната информация, предоставена от държавите членки в рамките на секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, е заредена в базата данни CATS, която съдържа голяма и много подробна база данни за плащанията по гаранцията на ФЕОГА. Тя включва изчерпателни годишни данни, свързани с плащанията, бенефициерите, декларациите и заявленията, продуктите, инспекциите и възстановяванията при износ. Към момента на решението на Комисията тя съдържа над 176 милиона записа на данни и около 4,23 милиарда полета спрямо повече от 6 милиона бенефициери. Тези цифри се развиват постоянно. Базата данни CATS беше създадена, за да подпомага службите на Комисията при извършването на одитни мисии. Следователно той е преди всичко инструмент за одит, който подпомага одиторите при уравниването на сметките.

Всеки достъп до базата данни CATS се нуждае от много специфични изследвания и много сложни компютъризирани операции. Това се дължи на техническите спецификации на CATS, които в действителност са не само база данни, но и голям склад за данни (5) . Като се има предвид гореизложеното, не беше възможно да се предостави достъп до цялата база данни.

По отношение на програмите за помощ, съфинансирани от секция „Ориентиране“ на ФЕОГА, мерките за развитие на селските райони са включени в оперативните програми в съответствие с правилата за програмиране по цел 1, определени в регламентите за структурните фондове. В съответствие с тези регламенти въпросните програми не съдържат финансова информация на равнището на крайния получател на помощта. Член 18 от Регламент (ЕО) № 438/2001 на Комисията от 2 март 2001 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове, определя формата и съдържанието на счетоводната информация, която държавите членки трябва да притежават. Поради това Комисията не беше в състояние да предостави подробна информация за сумите, получени от бенефициерите в рамките на секция „Ориентиране“ на ФЕОГА.

Характеристики на базата данни CATS

Разглежданата в настоящия случай база данни, а именно базата данни CATS, включва



всички отделни компоненти на милиони записи на данни за последните пет години на плащания и постъпления на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, които съставляват около 4,97 милиарда полета спрямо повече от 6,1 милиона засегнати бенефициери.

Счетоводната информация, съдържаща се в базата данни CATS, трябва да бъде предоставена от държавите членки, като се използва софтуерът STATEL/STADIUM и специален файлов формат, описан в приложение II към Регламент 2390/1999. Файловете с данни се зареждат автоматично в CATS, което е ORACLE база данни, която може да се използва само със софтуер ACL (Audit Command Language) или с инструмента за бази данни ORACLE-SQL. Поради тези характеристики на CATS, всеки достъп до базата данни се нуждае от много специфични изследвания и много сложни компютъризирани операции.

Например бенефициерите (земяделските стопани) са идентифицирани в досиетата чрез идентификационни кодове, имена и адрес. За да се направят общите суми, по бенефициер тези идентификационни кодове следва да бъдат „уникални“ в рамките на всяка държава членка, т.е. „идентификационният код“ на бенефициера следва да съответства само на името на един бенефициер и обратно. За да се получи информацията за отделен бенефициер, SQL-script, включващ параметрите за търсене, първо трябва да бъде написан и тестван за всяко искане, след анализ на изискването. След това резултатът се съхранява в текстов файл и трябва да бъде анализиран със софтуерния инструмент ACL. Тези проверки и свързаните с тях кръстосани проверки трябва да се извършват ръчно.

Както беше посочено на жалбоподателя, извличането на исканата информация от базата данни CATS ще изисква значително ново програмиране, което не е необходимо за изпълнението на задачите на Комисията. Поради това Комисията счита, че поисканата от жалбоподателя информация не е налична в съществуващите документи. Следователно искането не попада в приложното поле на Регламент 1049/2001.

В потвърдителното си заявление жалбоподателката предложи цялата база данни да ѝ бъде предоставена. Не би било възможно да ѝ се предостави достъп онлайн или чрез електронна подкрепа, тъй като това би ѝ позволило да получи достъп до данни, чието оповестяване би било в противоречие с разпоредбите на член 4 от Регламент 1049/2001 и с разпоредбите на Регламент 2390/1999.

Приложимост на Регламент 1049/2001 по отношение на базите данни

Както правилно посочва жалбоподателят, член 3, буква а) от регламента определя „документ“, като „всяко съдържание, независимо от неговия носител“, който ясно включва данни, записани в електронна форма. Регламентът обаче може да се прилага само за съществуващи, ясно определени отделни документи.

Основният принцип на Регламент 1049/2001 е, че документите са достъпни за обществеността, освен ако оповестяването на тяхното съдържание би засегнало защитата на определени публични или частни интереси (вж. съображение 11). Това изисква да се извърши изпитване на вредите върху исканите документи. Такъв тест за



вреда обаче може да се извърши само върху определен, добре дефиниран и фиксиран набор от информация.

Няколко разпоредби на регламента потвърждават, че той е предназначен да се прилага за съществуващи, ясно определени отделни документи. В член 6, параграф 1 се посочва, че заявленията следва да се подават „*по достатъчно точен начин, за да може институцията да идентифицира документа*“. Съгласно член 10, параграф 3 документите „*се предоставят в съществуваща версия и формат*“. Регистър на документи, както е определен в член 11 от регламента, може да съдържа само препратки към съществуващи и ясно определени документи, а пряк достъп в електронна форма (член 12) може да бъде предоставен само на документи с ясно определено и стабилно съдържание. Същото правило се прилага и за документи, определени като „чувствителни“ по смисъла на член 9.

Базата данни не е документ в електронен формат, като например файл в текстообработка или във формат PDF. Това е сбор от данни в постоянна еволюция, а не идентифициран, добре дефиниран и индивидуален набор от информация. Базата данни е електронен еквивалент на архив или файлова система, а не на документ.

За да може да извърши необходимия тест за вреда, Комисията обработва искания за достъп до информация, съдържаща се в база данни, въз основа на Регламент 1049/2001, доколкото исканата информация може да бъде извлечена от базата данни като част от обичайните ѝ операции, т.е. операции, разработени за собствени нужди. Когато искането не може да бъде удовлетворено чрез обичайните операции в базата данни, Комисията счита, че исканата информация не съществува като „документ“ по смисъла на регламента. Искане за информация, което не се съдържа в съществуващи документи, не попада в приложното поле на Регламент 1049/2001. Това очевидно е така по отношение на искането на жалбоподателя.

Жалбоподателят също така се позовава на дело C-353/99 Р *Съвет срещу Hautala* (7) , по-специално на точка 23 от него. Съгласно това решение на Съда и обжалваното решение на Първоинстанционния съд по същото дело (8) институциите са длъжни да предоставят достъп до онези части от исканите документи, които не са обхванати от изключение от правото на достъп. Тази съдебна практика, която предхожда Регламент № 1049/2001 и е включена в член 4, параграф 6 от него, може да се приложи, както е в случая с решението на Първоинстанционния съд по посоченото дело, само към определен и ясно определен документ, тъй като частичен достъп може да произтича само от тест за вреда, извършен върху съдържанието на даден документ.

Когато предметът на искане не отговаря на изискванията за заявление за достъп до документи съгласно Регламент 1049/2001, Комисията разглежда възможността за предоставяне на исканата информация в съответствие с разпоредбите на своя Кодекс за добро поведение на администрацията. Поради това, за да удовлетвори искането поне частично, както е посочено по-горе, Комисията е предоставила на жалбоподателя съществуващите обобщени данни за период от две години. Жалбоподателят беше



информиран, че данните за следващите години са в процес на изготвяне.

Дори искането на жалбоподателя да се разглежда съгласно разпоредбите на Регламент 1049/2001, счетоводната информация, с която разполага Комисията, е предмет на правила за поверителност, които са обхванати от изключенията, предвидени в член 4 от посочения регламент, и от специални разпоредби.

Мотиви на Комисията

Жалбоподателят твърди, че Комисията е отказала достъп, без да мотивира отказа си въз основа на изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001. Освен това тя твърди, че дори да се прилага изключение, е трябвало да се обмисли частичен достъп. Комисията е на мнение, че позоваванията на член 4 от Регламент 1049/2001 следва да се правят само ако е отказан достъп до идентифициран документ и след като е бил приложен тест за конкретна вреда. Същото важи и за частичния достъп. В този случай, както е обяснено по-горе в раздел 5, искането не може да бъде обработено съгласно Регламент 1049/2001, тъй като исканата информация не е налична в съществуващите документи.

Клаузата за поверителност в Регламент 2390/1999

Жалбоподателят твърди, че ако се счита за *lex specialis*, Регламент 2390/1999 не може да се тълкува по начин, който противоречи на Регламент 1049/2001.

Комисията би искала да поясни, че всички съществуващи клаузи за поверителност трябва да се тълкуват в светлината на Регламент 1049/2001. Те предвиждат конкретни случаи на прилагане на изключенията, предвидени в член 4. Всъщност член 4 от Регламента съдържа ограниченията на правото на достъп, като установява общи правила. Тези общи правила имат същата цел за защита на частни или обществени интереси — според случая — както клаузите за поверителност (*lex specialis*) в законодателството в конкретни области (9) .

Регламент 2390/1999 определя формата и съдържанието на счетоводната информация, която трябва да бъде предоставена на Комисията за целите на уравниването на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“. В член 2, параграф 1 от регламента се предвижда, че Комисията може да използва информацията единствено с цел изпълнение на одитните си функции при уравниването на сметките, наблюдението на развитието и предоставянето на прогнози в селскостопанския сектор. В последния случай данните се анонимизират и обработват само в обобщена форма.

Член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 2390/1999 задължава Комисията да гарантира запазването на поверителността и сигурността на счетоводната информация, която тя получава. Комисията счита, че тази клауза е напълно съвместима с изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001.

Данните, получени от датските органи

Според жалбоподателя тя е получила данните относно Дания пряко от датските органи и по този начин имплицитно твърди, че Комисията също следва да предостави данните.

В това отношение следва да се отбележи, че по съединени дела C-465/01, C-138/01 и



C-139/01 *Osterreichische Rundfunk u др* . (10) Съдът е постановил, че националните юрисдикции следва да проверят дали оповестяването на имената на получателите на средства, изплатени от публични органи, е необходимо и подходящо за целта за правилно управление на публичните средства. В резултат на решението на Съда Конституционният съд на Австрия реши, че публикуването на индивидуалните заплати и имената на бенефициерите би било непропорционално и следователно недопустимо.

Забавяне на отговора на потвърдителното заявление

Накрая, жалбоподателят посочва, че не става ясно от писмото на Комисията от 21 септември 2004 г., когато потвърдителното заявление от 12 август 2004 г. е регистрирано. Поради това изглежда, че генералният секретар не е спазил срока от 15 работни дни, предвиден в регламента.

Жалбоподателят първо изпраща електронно писмо на 30 юли 2004 г., в което потвърждава получаването на отговора на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ от 28 юли 2004 г. и заявява, че ще обжалва. Това електронно писмо е регистрирано на 9 август 2004 г., а срокът за отговор е определен на 30 август 2004 г. Когато Комисията получи по-подробното потвърдително заявление на жалбоподателя от 12 август 2004 г., срокът не беше променен. С оглед на сложността на случая и поради отсъствието на много служители по време на лятната ваканция, на 30 август 2004 г. Комисията удължи срока с 15 работни дни до 20 септември 2004 г.

Отговорът е подписан на 20 септември 2004 г., но на следващата сутрин е регистриран в изходящата поща. Датата, отпечатана върху писмото, е 21 септември 2004 г.

Изводи

Поради изложените по-горе причини Комисията счита, че обжалваното решение е правилно.

(1) Описаната по-горе база данни CATS не е документ по смисъла на член 3, буква а) от Регламент 1049/2001. Настоящият регламент се прилага за информацията, съдържаща се в базите данни, доколкото исканата информация може да бъде извлечена от базата данни чрез рутинни операции, т.е. чрез използване на съществуващите критерии за търсене, без да се прибегва до ново програмиране за създаване на документи, които да съдържат исканата информация.

(2) Следователно искането на жалбоподателя за достъп до счетоводна информация, съобщена на Комисията от държавите членки по отношение на селскостопанските разходи, очевидно надхвърля приложното поле на Регламент 1049/2001. Исканата информация не може да се счита за налична в съществуващите документи.

(3) Комисията предостави обобщени данни за финансовите години 2000 и 2001, които бяха налични. Комисията е готова да предостави подобни данни за 2002 г. и 2003 г., когато те станат достъпни.

(4) Обжалваното решение е правилно мотивирано. Позоваванията на член 4 от Регламент 1049/2001 следва да се правят само когато достъпът до идентифициран



документ е частично или изцяло отказан.

(5) Комисията изразява съжаление, че нейният отговор на потвърдителното заявление е бил изпратен един ден след изтичането на срока, определен в регламента.

Писмо относно „Европейската инициатива за прозрачност“

След становището на Комисията комисар Боел, който отговаря за селското стопанство и развитието на селските райони, и комисар Калас, който отговаря за административните въпроси, одита и борбата с измамите и също така е един от заместник-председателите на Комисията, информираха омбудсмана в отделно писмо от 9 декември 2005 г. за „Европейската инициатива за прозрачност“ на Комисията. Те заявиха следното:

„Като последващо действие във връзка с писмото на заместник-председателя Калас до Вас от 10 май 2005 г. и отговора на Комисията по случая А. (реф. № 1693/2005/PВ) бихме искали да Ви информираме за последните развития в Европейската инициатива за прозрачност по отношение на публикуването на информация за крайните бенефициенти в селското стопанство (и други разходи при споделено управление).

На 9 ноември 2005 г. Комисията взе решение относно своята Европейска инициатива за прозрачност. Чрез тази инициатива Комисията заявява намерението си да насърчава прозрачността по отношение на крайните бенефициери на всички фондове на ЕС.

Като първа стъпка Комисията реши да създаде централен уеб портал за достъп до информация за крайните бенефициери на средства на ЕС. От този централен сайт ще установим връзки към уебсайтовете на държавите членки, където могат да бъдат намерени данни за крайните бенефициери при споделено управление. За да направим данните съпоставими между държавите членки, ще предложим обща методология за предоставяне на тази информация.

Очевидно по отношение на правните и други въпроси, които са специфични за всяка държава членка, тази първа стъпка, предприета от Комисията, няма непременно да накара всички държави членки да предоставят достъп до всички данни, с които разполагат. Ето защо, като следваща стъпка, Комисията ще приеме Зелена книга в началото на 2006 г., която ще обхваща допълнителни идеи за това как да се подобри прозрачността на равнище ЕС. Сред въпросите, които ще бъдат повдигнати в настоящата Зелена книга, е предложението за въвеждане на правно задължение за държавите членки да публикуват информацията за крайните бенефициери на средства под споделено управление. Въпреки че приемането на такова предложено правно задължение, разбира се, е решение на Съвета, се надяваме дебатът около Зелената книга да изясни дали има по-широка обществена подкрепа и интерес от предприемането на такава стъпка. Консултации по този въпрос ще се проведат през пролетта на 2006 г. " (11)

Забележки на жалбоподателя

Становището на Комисията беше препратено на жалбоподателя, който накратко представи следните точки:



Практиката на Комисията да разглежда резултатите от търсенето на „рутинни операции“, в базите данни като „документи“ съгласно Регламент 1049/2001 не е легитимна съгласно Регламент 1049/2001, който има за цел да гарантира възможно най-широк достъп до документи.

Основният въпрос в настоящия случай е дали базите данни попадат в приложното поле на Регламент 1049/2001. Член 3, буква а) от Регламент 1049/2001 предвижда, че даден документ е „*всяко съдържание, независимо от неговия носител*“. Дори една база данни да съдържа много *голямо количество* информация, това няма значение за нейното естество като „документ“.

Доводът на Комисията, че информацията в дадена база данни непрекъснато се променя, не е релевантен в настоящия случай. Жалбоподателят поиска конкретна фактическа информация, предоставена от държавите членки на Комисията. Трябва да се приеме, че тази информация не е променена в базата данни CATS.

Що се отнася до становището на Комисията, че във всеки случай Регламент 2390/1999 съдържа разпоредба за поверителност, която забранява разкриването на съответната информация, Комисията изобщо не е посочила кое точно изключение в Регламент 1049/2001 е отразено в разпоредбата за поверителност в Регламент 2390/1999. Това е нарушение на Регламент 1049/2001.

Що се отнася до забавянето при изготвянето на отговора на потвърдителното заявление, жалбоподателят приема обяснението на Комисията.

Усилията на омбудсмана за постигане на приятелско решение

След внимателно разглеждане на становищата и забележките омбудсманът не се увери, че Комисията е отговорила адекватно на жалбата. В съответствие с член 3, параграф 5 от Статута на омбудсмана (12) Омбудсманът изпрати писмо до председателя на Комисията, за да предложи приятелско решение. Омбудсманът предложи на Комисията да обмисли възможността за преразглеждане на заявлението на жалбоподателя от 12 август 2004 г. и да ѝ предостави наборите от данни, които иска, освен ако не се позове на основателни и достатъчни основания да не направи това.

Отговор на Комисията на предложението за приятелско решение на Омбудсмана

В отговора си Комисията отхвърли предложението на омбудсмана за приятелско решение. Той посочва, че разпоредбата за поверителност, съдържаща се в член 2 от Регламент 2390/1990, го задължава да запази вида на поисканата информация като поверителна и защитена.

Освен това Комисията представи някои коментари относно „бъдещите цели за прозрачност“, както следва:

- Комисията е заявила намерението си да се стреми към по-голяма прозрачност по отношение на оповестяването на бенефициерите на средства на ЕС. За да се улесни публичният достъп до информация за бенефициерите на плащанията по Общата селскостопанска политика при споделено управление, Комисията вече поддържа



уебстраница с връзки към уебсайтовете на държавите членки.

- За в бъдеще разпоредбите за прозрачност, въведени във Финансовия регламент с Регламент (ЕО, Евратом) 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 г. (13), предвиждат ежегодно последващо публикуване на бенефициерите на селскостопански фондове от общия бюджет на Общностите. Това ново задължение за прозрачност ще се прилага за разходите от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), направени от финансовата 2007 година, и за разходите от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), направени от финансовата 2008 година (14).

- Публикуването се извършва в съответствие със съответните секторни разпоредби. За ЕФГЗ и ЕЗФРСР Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика (15) все още не предвижда прозрачност и поради това трябва да бъде изменен, за да се изпълни новото задължение за прозрачност. Очаква се предложението за това да бъде прието от Комисията през февруари 2007 г. и след това да бъде изпратено на Европейския парламент и на Съвета. След това правилата за прилагане ще трябва да бъдат приети от Комисията в съответствие с нейната декларация, направена по искане на Парламента по време на приемането от Съвета на преразглеждането на Финансовия регламент, което гласи: "... оповестяването на информация за бенефициерите на средства, получени от земеделските фондове (ЕЗФРСР и ЕФГЗ), [ще бъде] сравнено с предвиденото в специфичните за отделните сектори регламенти за изпълнение на структурните фондове. По-специално ще бъде осигурено подходящо годишно последващо публикуване за всеки бенефициер на сумите, получени от тези фондове, подразделени по основни категории разходи." (16).

Забележки на жалбоподателя

В становището си относно отговора на Комисията на предложението за приятелско решение на омбудсмана жалбоподателят по същество поддържа и развива позицията си.

РЕШЕНИЕТО

1 По твърдяното нарушение на Регламент 1049/2001

1.1 На 26 юни 2004 г. жалбоподателят поиска от ГД „Земеделие и развитие на селските райони„на Комисията достъп до „ докладите, предоставени на Комисията от националните администрации относно плащанията, извършени към националните получатели на финансиране от ЕС по линия на ОСП и всички други финансирани от ЕС програми в областта на селското стопанство и рибарството.“ Тъй като искането не беше удовлетворено, на 12 август 2004 г. жалбоподателят подаде потвърдително заявление съгласно Регламент 1049/2001. Делото се отнася до отхвърлянето от страна на Комисията на настоящата жалба (17).

1.2 Както Омбудсманът обясни в предложението си за приятелско решение във връзка с настоящия случай, жалбоподателят първоначално поиска по същество документите, съдържащи счетоводната информация, предоставена от държавите членки на Комисията съгласно Регламент 2390/1999 на Комисията (18). Комисията отбеляза по-специално, че „[той] файлове с данни [изпратени от държавите членки в съответствие с Регламент 2390/1999] се зареждат автоматично в CATS, което представлява база данни ORACLE.“ В контекста на разследването Комисията потвърди разбирането на омбудсмана, че тя



не е съхранявала като такава (в базата данни CATS или някъде другаде) електронните файлове, прехвърлени ѝ от държавите членки в съответствие с Регламент (ЕО) № 2390/1999.

1.3 В своето потвърдително заявление жалбоподателят е поискал достъп до „*базата данни като такава*“ в съответствие с член 6, параграф 3 от Регламент 1049/2001, който предвижда, че „[в] *случай на заявление, свързано с много дълъг документ или с много голям брой документи, съответната институция може да се свърже неофициално с жалбоподателя с оглед намирането на справедливо решение.*“ В жалбата си до омбудсмана жалбоподателят твърди, че становището на Комисията (изразено в решението ѝ по потвърдителното заявление), че базата данни не е „документ“ по смисъла на Регламент 1049/2001, е погрешно. В становището си жалбоподателят уточнява, че макар да не оспорва, че спорната база данни сама по себе си не е „документ“, тя счита, че тази база данни е „*средно*“, а „*съдържанието*“ на базата данни е „документ“ по смисъла на член 3, буква а) от Регламента. Във връзка с това Комисията заяви в решението си относно потвърдителното заявление на жалбоподателя, че „[*база данни като такава*] не е документ. Въпреки това, като се има предвид значението на базите данни и количеството информация, с която разполагат, по очевидни причини би било трудно да се обоснове изключването от правото на достъп съгласно Регламент 1049/2001 на цялата информация, съдържаща се в базите данни. Поради това се е развила практика, според която резултатът от нормално търсене в базата данни („*рутинни операции*“, както я наричат генерална дирекция „Земеделие“) се счита за документ по смисъла на Регламент 1049/2001. Комисията обаче няма да променя съществуващите параметри за търсене в базата данни, за да може да извлече исканата информация. Комисията също така подчерта, че „*информацията, поискана [от жалбоподателя] [...] не съответства на извлечения, които трябва да бъдат взети от базата данни след нормално търсене в базата данни и че тя*“, няма да промени съществуващите параметри за търсене в базата данни, за да може да извлече исканата информация.“ Освен това тя твърди, в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент 2390/1999, че съответните счетоводни данни, изпратени от държавите членки, са поверителни и че тази клауза за поверителност е напълно съвместима с изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001.

1.4 Омбудсманът отбелязва, че съгласно принципите на добра администрация Комисията е трябвало да предостави валидни и подходящи основания за отхвърляне на заявлението на жалбоподателя.

1.5 Омбудсманът разбира, че Комисията счита, че поисканото от жалбоподателя е „документ“, по смисъла на Регламент 1049/2001, ако може да бъде извлечен от базата данни CATS чрез „нормално търсене“, или „рутинни операции“. Освен това той заяви, че предоставянето на това, което жалбоподателят иска, би изисквало промяна на съществуващите параметри за търсене в базата данни и би наложило значително ново програмиране, което не е било необходимо за изпълнението на задачите на Комисията.

Омбудсманът констатира, че с тези изявления Комисията не е изпълнила надлежно



задължението си, посочено в точка 1.4 по-горе. Въпросните изявления могат да се считат за *валидни и адекватни основания*, доколкото се отнасят до необосноваността на административната тежест, която предоставянето на поисканото от жалбоподателя би наложило на институцията (19). Въпреки това Комисията не е представила достатъчно конкретни и надлежно обосновани доводи в смисъл, че извличането на това, което жалбоподателят е поискал, предполагало налагането на неразумна административна тежест за него. Позоваванията на Комисията на необходимостта от промяна на съществуващите параметри за търсене или от ново програмиране са формулирани общо и следователно не представляват такива аргументи.

1.6 Второто обяснение на Комисията се отнася до клаузата за поверителност на член 2, параграф 3 от Регламент 2390/1999 за неговото прилагане. Във връзка с това Комисията заяви в становището си следното: всички съществуващи клаузи за поверителност трябва да се тълкуват в светлината на Регламент 1049/2001 и предвиждат конкретни случаи на прилагане на изключенията, предвидени в член 4 от регламента. Всъщност член 4 от Регламента съдържа ограниченията на правото на достъп, като установява общи правила. Тези общи правила имат същата цел за защита на частни или обществени интереси — според случая — като клаузите за поверителност в законодателството в конкретни области. Член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 2390/1999 задължава Комисията да гарантира запазването на поверителността и сигурността на счетоводната информация, която тя получава. Комисията счита, че тази клауза е напълно съвместима с изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001.

Омбудсманът констатира, че с тези изявления Комисията не е изпълнила надлежно задължението си, посочено в точка 1.4 по-горе. Всъщност Комисията се позовава само общо на интересите, защитени от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент 1049/2001. Тя не уточни кое от тези изключения е от значение за клаузата за поверителност на член 2, параграф 3 от Регламент 2390/1999 и по този начин подкрепи позицията си, че тази клауза е съвместима с Регламент 1049/2001. Освен това тя не дава достатъчно обяснения относно приложимостта на такова изключение.

Освен това аргументът на Комисията очевидно се опровергава от член 53б, параграф 2, буква г) от изменения Финансов регламент и от обявената от Комисията политика за насърчаване на прозрачността по отношение на крайните бенефициери на всички фондове на ЕС (20). Такъв ангажимент от страна на Комисията да насърчава прозрачността по отношение на крайните бенефициери на всички фондове на ЕС и неотдавнашното споразумение на министрите на селското стопанство на ЕС относно набор от правила, въвеждащи задължението за публикуване на списъка на получателите на субсидии за земеделски стопанства от ЕС на национално равнище (21), очевидно подкопават довода на Комисията, че клаузата за поверителност на член 2390/1999 е съвместима с Регламент 1049/2001.

При тези обстоятелства омбудсманът заключава, че Комисията не е изпълнила надлежно задължението си да предостави валидни и адекватни основания за отхвърляне на заявлението на жалбоподателя. Това е случай на лошо управление.



1.7 След внимателно проучване на правните доводи, изтъкнати от Комисията, омбудсманът стига до заключението, че позицията на Комисията по отношение на прилагането на Регламент 1049/2001 по отношение на базите данни като цяло не е задоволителна. Провеждането на настоящото разследване обаче би изисквало от Омбудсмана i) да формулира обща позиция по отношение на прилагането на Регламент 1049/2001 по отношение на базите данни и да се стреми да убеди Комисията да го приеме, като направи съответна проектопрепоръка, или ii) да препоръча на самата Комисия да формулира такава позиция. Всяка от възможностите би изисквала Омбудсманът да удължи разследването си, за да се справи със сложен, общ и нов правен въпрос, повдигнат от технологичното развитие, който законодателят така или иначе ще има възможност да разгледа в хода на текущата реформа на Регламент 1049/2001. Омбудсманът вече е представил становището си по общия проблем (вж. бележка под линия 19). Това решение и неговата обосновка също биха могли да бъдат взети предвид по подходящ начин от Комисията при представянето на окончателното ѝ предложение за изменение. Омбудсманът също така ще обмисли активно консултирането с националните омбудсмани в Европейската мрежа на омбудсманите, за да се опита да разбере какви отговори са дадени на тези нови видове проблеми и да се запознае с „най-добрите практики“, следвани на национално равнище, с цел да се гарантира адекватно равнище на публичен достъп до информацията, съхранявана в базите данни. Резултатите от тези консултации, разбира се, ще бъдат предоставени на разположение на Комисията и публикувани на уебсайта на Омбудсмана.

Освен това, що се отнася до достъпа до информация, свързана със специфичната област на политиката на общата селскостопанска политика, както е посочено в точка 1.6 по-горе, настъпиха важни правни и политически промени по отношение на публичността на поисканата от жалбоподателя информация, които изглеждат отговарят на интереса на жалбоподателя да получи достъп до този вид информация в бъдеще.

При тези обстоятелства омбудсманът не счита за оправдано да продължи разглеждането на въпроса. Съответно той ще приключи случая с критична забележка.

2 Заключение

Въз основа на проверките на омбудсмана по тази жалба е необходимо да се направи следната критична забележка:

Съгласно принципите на добра администрация Комисията трябваше да предостави валидни и подходящи основания за отхвърляне на заявлението на жалбоподателя. Въз основа на констатациите си в точки 1.5 и 1.6 по-горе омбудсманът заключава, че Комисията не е изпълнила надлежно това задължение. Това е случай на лошо управление.

Председателят на Европейската комисия също ще бъде информиран за това решение.

Твоята искрено,



П. Никифорос Диамандурос

(1) ОВ L 145, 2001 г., стр. 43;

(2) Регламент (ЕО) № 2390/1999 на Комисията от 25 октомври 1999 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1663/95 по отношение на формата и съдържанието на счетоводната информация, която държавите членки трябва да държат на разположение на Комисията за целите на уравниването на сметките на ФЕОГА, секция „Гарантиране“, ОВ L 295, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 7).

(3) Жалбоподателят предостави съответен уебсайт (<http://www.farmsubsidy.org> [Връзка]).

(4) ОВ L 295, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 1.

(5) Описание на тези складове за данни е намерено, наред с другото, на уебсайта на Уикипедия (http://en.wikipedia.org/wiki/Data_warehouse [Връзка]).

(6) ОВ L 63, 2001 г., стр. 21.

(7) Дело C-353/99 Р *Съвет срещу Hautala* [2001] ECR I-9565.

(8) Дело T-14/98 *Hautala/Съвет* [1999] ECR II-2489.

(9) Комисията се позова на дело T-376/03 *Hendrickx/Съвет*, решение от 5 април 2005 г., все още непубликувано, относно поверителността съгласно приложение III, член 6 от Правилника за длъжностните лица (производство на конкурсната комисия):

„Come toute norme de caractère général, le droit d'accès aux documents du Conseil prévu par les dispositions précitées peut être limité ou expu — selon le principe suivant lequel la règle spéciale déroge à la règle générale (lex specialis derogat legi generali) — Lorsqu'il съществува des normes spéciales qui régissent des matières spécifiques. (т. 55).

Следва да се отбележи, че в този случай ищецът не е използвал процедурата по Регламент 1049/2001, поради което тази част от делото пред съда е недопустима.

(10) съединени дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01 *Österreichischer Rundfunk и др.* [2003] ECR I-4989.

(11) Омбудсманът изпрати копие от писмото на жалбоподателя за сведение.

(12) Решение 94/262 на Европейския парламент от 9 март 1994 г. относно Правилника и



общите условия за изпълнение на функциите на омбудсмана, Официален вестник, 1994 г., L 113, стр. 15.

(13) Официален вестник L 390, 2006 г., стр. 1, член 53б, параграф 2, буква г) от Финансовия регламент понастоящем гласи: „*За тази цел [държавите членки] по-специално [...] гарантират, посредством съответните специфични за сектора регламенти и в съответствие с член 30, параграф 3, подходящо ежегодно последващо публикуване на бенефициерите на средства, произтичащи от бюджета.*“

(14) Вж. член 181, параграф 4 от преработения Финансов регламент.

(15) ОВ L, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1,

(16) Вж. документ 15638/06 на Съвета от 29 ноември 2006 г.

(17) Що се отнася до твърдението на жалбоподателя, че Комисията не е спазила срока от 15 работни дни, посочен в член 8, параграф 1 от Регламент 1049/2001, в становището си жалбоподателят посочва, че приема съответните обяснения на Комисията. Следователно не е необходимо по-нататъшно разглеждане на този аспект на делото.

(18) Не е ясно дали жалбоподателят също е искал да получи достъп до счетоводните документи, посочени от Комисията, които биха могли да бъдат предоставени на Комисията съгласно Регламент (ЕО) № 438/2001. Във всеки случай в становището си относно предложението за приятелско решение на Омбудсмана жалбоподателят а) не оспорва заключението на омбудсмана, че първоначално е поискала по същество документите, съдържащи счетоводната информация, предоставена от държавите членки на Комисията съгласно Регламент 2390/1999 на Комисията; б) изглежда, че не е оспорила изрично правилността на отговора на Комисията на нейното потвърдително заявление, доколкото този отговор се позовава на Регламент 438/2001, както и на информацията, получена в съответствие с него.

(19) Във връзка с това Омбудсманът припомня позицията си, че ограничаването на правото на достъп до информация, която може да бъде извлечена с помощта на съществуващи инструменти за търсене, би застрашило полезността на правото на достъп, тъй като такива инструменти обикновено са разработени само с оглед на нуждите на вътрешното управление на информацията. Вж. отговора на Омбудсмана на Европейския омбудсман на Зелената книга на Комисията „Публичен достъп до документи, държани от институции на Европейската общност: преглед“, публикуван на уебсайта на омбудсмана (част 3, отговор на седмия въпрос):

<http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm> [Връзка]

(20) Вж. съответната уебстраница на уебсайта на комисар Калас:

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

(21) Вж. съобщение за медиите на Съвета по селско стопанство и рибарство, 22—23



октомври 2007 г. (достъпно на адрес

<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/948633D2-DCD5-4413-AFCD-86688D5161F3/0/96806.pdf>

[Връзка]).