

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Afgørelse i sag 1316/2016/TN om påståede mangler i Den Europæiske Investeringsbanks gennemsigtighedspolitik

Afgørelse

Sag 1316/2016/TN - Indledt den 27/02/2017 - Afgørelse af 23/05/2018 - Involverede institutioner Den Europæiske Investeringsbank (Ingen fejl eller forsømmelser fundet) | Den Europæiske Investeringsbank (Løst af institutionen) |

Denne sag vedrørte en klage over påståede mangler i Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) gennemsigtighedspolitik. Klagerne forelagde først denne problemstilling for EIB's interne klagemekanisme (EIB-CM), som afviste klagen. Klagerne henvendte sig derpå til Ombudsmanden for at anfægte EIB-CM's beslutning og gentage deres bekymring over, at EIB's gennemsigtighedspolitik ikke overholdt EU's og internationale regler om adgang til oplysninger.

Ombudsmanden undersøgte, hvordan EIB-CM havde behandlet klagen. Hun bemærkede, at EIB havde iværksat en gennemgang af EIB-CM's politik og procedurer, som vil præcisere, hvordan EIB bør tage højde for offentlighedens bekymringer, der falder uden for EIB-CM's mandat.

Ombudsmanden vurderede også, om EIB's gennemsigtighedspolitik overholder den gældende EU-lovramme.

Ombudsmanden fandt, at selv om der er plads til forbedring af visse bestemmelser i EIB's gennemsigtighedspolitik, er politikken ikke formuleret på en sådan måde, at der er tale om fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden fremsatte en række forslag til forbedringer med henblik på at tilskynde EIB til at forbedre formuleringen af visse artikler i dens gennemsigtighedspolitik.

Baggrunden for klagen



1. Klagen fra tre miljøorganisationer — ClientEarth, CEE Bankwatch Network og Counter Balance — vedrører påståede mangler i Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) gennemsigtighedspolitik samt den måde, hvorpå EIB's interne klagemekanisme (EIB-CM) reagerede på den klage, der oprindeligt blev indgivet til EIB.
2. Den 6. marts 2015 vedtog EIB's bestyrelse efter en offentlig høring en ny gennemsigtighedspolitik, der erstattede den version, der havde eksisteret siden 2010 [1]. Den 16. februar 2016 indgav klagerne en klage til EIB-CM om gennemsigtighedspolitikens manglende overholdelse af EU's og internationale regler om adgang til oplysninger.
3. EIB-CM bekræftede modtagelsen af klagen den 1. marts 2016, idet den meddelte klagerne, at deres klage var blevet registreret, og at EIB-CM var i færd med at foretage en gennemgang af klagen. Skrivelsen meddelte klagerne, at de kunne forvente et formelt svar senest den 23. september 2016.
4. Ved skrivelse af 10. juni 2016 afviste EIB-CM de fleste aspekter af klagen, bortset fra punkt 1.2.2 i klagen, som indeholdt påstanden om, at EIB's praksis ikke var i overensstemmelse med EIB's egen gennemsigtighedspolitik. Den 6. september 2016 henvendte klagerne sig til Den Europæiske Ombudsmand.

Undersøgelsen

5. I henhold til aftalememorandummet mellem Ombudsmanden og EIB [2] bør klagerne, inden de henvender sig til Ombudsmanden, anvende en effektiv intern EIB-klageprocedure. Oversigten over, hvordan EIB-CM har behandlet de spørgsmål, der rejses i en klage, er det rette udgangspunkt for Ombudsmandens egen undersøgelse.

6. Ombudsmanden fastslog, at klagen kunne antages til realitetsbehandling, bortset fra de betænkeligheder, der blev givet udtryk for i punkt 1.2.2 i den oprindelige klage til EIB-CM, som var det eneste punkt, som EIB-CM havde fastslået, og som stadig var under behandling. Ombudsmanden indledte en undersøgelse af klagernes holdning om, at:

- 1) EIB-CM afviste med urette størstedelen af den oprindelige klage.
- 2) EIB's gennemsigtighedspolitik er ikke forenelig med Århuskonventionen, forordning 1367/2006 om **anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser** (herefter "Århusforordningen") og forordning 1049/2001 om aktindsigt (herefter "forordning 1049/2001").

7. Ombudsmanden anmodede EIB om at forklare, hvorfor EIB-CM mente, at de fleste aspekter af klagen ikke kunne antages til realitetsbehandling. Da klagerne havde givet udtryk for visse betænkeligheder i forbindelse med de proceduremæssige aspekter af proceduren for behandling af klager fra EIB-CM, anmodede Ombudsmanden også EIB om en præcisering af disse aspekter, f.eks. om EIB-CM's regler og praksis med hensyn til anerkendelse af modtagelse af klager og om dens procedure for meddelelse af resultatet af undersøgelsen af



antagelighed til klagerne.

8. Endelig anmodede Ombudsmanden EIB om at besvare klagerne påstand om, at EIB's gennemsigtighedspolitik ikke er forenelig med EU's og internationale regler om adgang til oplysninger.

9. Den 24. maj 2017 præciserede EIB EIB's holdning. EIB forklarede, at den havde behandlet de fleste af klagerne væsentlige betænkeligheder med hensyn til gennemsigtighedspolitikens påståede uforenelighed med EU's og internationale regler om adgang til oplysninger i forbindelse med den offentlige høring om revisionen af EIB's gennemsigtighedspolitik i 2014-2015 og også ved andre lejligheder. EIB svarede ikke desto mindre klagerne den 24. maj 2017 og sendte Ombudsmanden en kopi af skrivelsen. Den 31. august 2017 fremsatte klagerne bemærkninger til EIB's svar.

10. Ombudsmandens afgørelse tager hensyn til ovenstående. Den tager også hensyn til, at EIB har iværksat en revision af EIB-CM-rammen. Udkastet til EIB-CM's reviderede politik og procedurer blev forelagt Ombudsmanden med henblik på bemærkninger den 13. december 2016. I maj 2017 iværksatte EIB en offentlig høring. EIB-CM's nye politik og procedurer bør træde i kraft i 2018.

Om EIB-CM's afgørelse om at afvise klagen

Antagelse til realitetsbehandling af klager, der anfægter lovligheden af en EIB-politik

11. EIB-CM er underlagt et sæt principper, mandat og forretningsorden, der blev vedtaget af EIB's bestyrelse den 2. februar 2010 [3] og suppleret af driftsprocedurer, der blev godkendt af direktionen i december 2011 [4] ("EIB-CM-regler").

12. Klagerne gjorde gældende, at EIB-CM i henhold til EIB-CM-reglerne havde kompetence til at behandle en klage, der anfægter lovligheden af en EIB-politik. Klagerne hævdede, at deres klage ikke var omfattet af de afvisningskriterier, der er beskrevet i EIB-CM-reglerne [5] .

13. Klagerne gjorde også gældende, at enhver person eller gruppe, der hævder, at der kan være tale om fejl eller forsømmelser i EIB, i henhold til EIB-CM-reglerne [6] kan indgive en klage. Klagerne anførte, at fejl eller forsømmelser omfatter manglende overholdelse af EU-lovgivningen. De anførte også, at EIB's bestyrelses vedtagelse af gennemsigtighedsregler er en "afgørelse" i henhold til EIB-CM-reglerne [7] , hvorefter en klage anses for at kunne antages til realitetsbehandling, hvis påstandene **vedrører EIB 's beslutning, handling eller undladelse** .

14. EIB var uenig og fremførte, at EIB-CM spørger om **EIB's aktiviteter snarere end om de politiske rammer** , der er vedtaget af EIB's styrende organer. EIB fremsatte en række



bestemmelser i EIB-CM-reglerne til støtte for sine synspunkter [8] .

15. Ombudsmanden bemærker, at det ikke fremgår klart af EIB-CM-reglerne, om EIB-CM er kompetent til at behandle klager, der anfægter lovligheden af en EIB- **politik** . Ombudsmanden anerkender, at principperne og kommissoriet tyder på, at EIB-CM primært fokuserer på at vurdere, om EIB's afgørelser og aktiviteter er i overensstemmelse med de eksisterende politiske rammer. Ombudsmanden bemærker imidlertid, at principperne og kommissoriet ikke udtrykkeligt forhindrer EIB-CM i at behandle klager, der anfægter en EIB-politik, da denne type klager ikke falder ind under nogen formalitetskriterier, og at fejl eller forsømmelser omfatter enhver manglende overholdelse af gældende EU-ret.

16. EIB spiller en vigtig rolle med hensyn til at nå EU's politiske mål, og den anser sig selv for at være ansvarlig over for EU's borgere [9] . I den forbindelse er Ombudsmanden af den opfattelse, at borgerne skal have adgang til effektive klageprocedurer i forbindelse med EIB's arbejde, og at alle offentlige bekymringer, som EIB har fået kendskab til, skal behandles på passende vis. Om en politik, der vedtages af EIB's bestyrelse, kan undersøges af EIB's interne klagemekanisme eller af en anden tjenestegren i EIB, skal afgøres af banken. For at sikre ansvarlighed over for borgerne skal EIB ikke desto mindre have indført procedurer, således at en af dens tjenestegrene tager hånd om enhver offentlig bekymring med hensyn til foreneligheden af dens interne politikker med EU-lovgivningen.

17. Ombudsmanden rejste dette spørgsmål i sine bemærkninger til EIB om udkastet til revideret EIB-CM-politik [10] . EIB tog hensyn til Ombudsmandens bemærkninger og ændrede udkastet til politik, idet den præciserede, at klager, der anfægter lovligheden af EIB's politikker, ikke behandles af EIB-CM, **men vil blive behandlet af generalsekretæren** [11] .

Påstået tilsidesættelse af EIB-CM's procedureregler

18. Klagerne gjorde Ombudsmanden opmærksom på, at EIB-CM tilsidesatte sine egne procedureregler ved ikke at medtage afgørelsen om antagelighed i modtagelsesbeviset.

19. Ombudsmanden gjorde over for EIB opmærksom på, at det ikke fremgik af EIB's og CM's forretningsorden og funktionsmåde, om resultatet af undersøgelsen af antageligheden **skal** eller **kan** meddeles samtidig med modtagelsesbeviset, da teksterne indeholder uoverensstemmelser [12] . EIB svarede, at disse uoverensstemmelser blev taget op som led i revisionen af EIB-CM-rammen.

20. Ombudsmanden bemærker, at udkastet til reviderede EIB-CM-procedurer vil afklare sagen ved at *anføre, at "[e]n kvittering for modtagelsen sendes til klagerne senest 10 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen"* . Hvis der allerede er truffet afgørelse om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, vil den blive meddelt samtidig " (artikel 1.3.1).

21. I deres klage til Ombudsmanden gjorde klagerne også gældende, at ordlyden af modtagelsesbeviset, hvori EIB-CM meddelte dem, at deres klage var blevet registreret og



angivet, hvornår de kunne forvente et formelt svar, indebar, at klagen kunne antages til realitetsbehandling.

22. Ombudsmanden bemærker, at i henhold til de nuværende operationelle procedurer [13], "[a]fter antagelighedskontrol, klager registreres og antagelige klager følger den interne klagebehandlingsproces. Klagerne underrettes i) om, at klagen er blevet **registreret**, ii) at der indledes en undersøgelse/vurdering, og iii) **om den dato, hvor de kan forvente et svar (40/140 arbejdsdage)**. Hvis en klage ikke kan antages til realitetsbehandling, underrettes klagerne om grundene til, at de ikke kan antages til realitetsbehandling, og får i givet fald forslag til, hvem de kan tage stilling til.

23. Ombudsmanden mener derfor, at EIB-CM ved at angive, at klagen var blevet registreret, og at EIB-CM ville sende et formelt svar inden for 140 arbejdsdage, gav indtryk af, at hele klagen kunne antages til realitetsbehandling og ikke kun en del af den. Dette er alt andet lige ikke til hinder for, at EIB-CM kan tage formalitetsspørgsmålet op til fornyet overvejelse.

24. Ombudsmanden mener, at udkastet til reviderede EIB-CM-regler præciserer, hvordan EIB vil kommunikere med klagerne om dette spørgsmål ved at anføre, at: "*hvis det fastslås, at en klage opfylder betingelserne for behandling, underrettes klagerne i) om, at klagen er blevet registreret, ii) om registreringsnummeret iii) om, at der indledes en undersøgelse/vurdering, og iv) om den dato, hvor de kan forvente svar.*"

25. For at undgå misforståelser foreslår Ombudsmanden, at når EIB-CM ikke har afsluttet undersøgelsen af antageligheden ved fremsendelsen af modtagelsesbeviset, anfører den udtrykkeligt, at kvitteringen for modtagelsen ikke indebærer, at EIB-CM har taget stilling til klagens antagelighed.

26. I overensstemmelse med konklusionerne i præmis 16 og 17 ovenfor skal EIB også behandle de spørgsmål og bekymringer fra offentligheden, som ikke falder ind under EIB-CM's mandat. Når EIB erklærer klagen for uantagelig for så vidt angår EIB's gennemsigtighedspolitik, bør den således have rådgivet klagerne om alternative foranstaltninger eller burde have henvist dem til den relevante tjenestegren i overensstemmelse med kodeksen for god forvaltningsskik for EIB's personale i sine forbindelser med offentligheden [14]. Ombudsmanden bemærker imidlertid, at EIB har svaret klagerne på substansen efter Ombudsmandens forslag i forbindelse med denne undersøgelse.

Konklusion vedrørende de proceduremæssige spørgsmål

27. Ombudsmanden konkluderer, at EIB er i færd med at afklare, hvilken afdeling der vil tage fat på offentlighedens bekymringer vedrørende spørgsmål såsom lovligheden af dens politikker, og hvordan EIB-CM bør formidle resultatet af undersøgelsen af antagelighed til klagerne. Forudsat at disse bestemmelser opretholdes i de endelige EIB-CM-regler, mener Ombudsmanden, at EIB har taget de nødvendige skridt til at løse disse spørgsmål.



28. Ombudsmanden mener også, at EIB i forbindelse med sin undersøgelse har løst spørgsmålet om oprindeligt ikke at have besvaret klagerne om indholdet af deres bekymring, nemlig den påståede uforenelighed mellem EIB's gennemsigtighedspolitik og EU-retten og folkeretten om adgang til oplysninger. Indholdet af dette spørgsmål vil blive behandlet i det følgende.

EIB's gennemsigtighedspolitik's forenelighed med Århuskonventionen, Århusforordningen og forordning 1049/2001

29. Klagerne udtrykte bekymring over, at EIB's gennemsigtighedspolitik (EIB TP) ikke er forenelig med Århuskonventionen, Århusforordningen og forordning 1049/2001.

30. Ifølge klagerne kan EIB's TP betragtes som en administrativ afgørelse, som kan være behæftet med fejl eller forsømmelser, hvis den ikke er i overensstemmelse med de regler og principper, der er bindende for EIB.

Anvendelse af forordning 1049/2001, Århusforordningen og Århuskonventionen på EIB (artikel 3.7, 3.8 og 5.1 i EIB's TP)

31. EU-lovgivningen om aktindsigt — i øjeblikket forordning 1049/2001 — finder kun anvendelse på EIB, når EIB udfører sine "administrative opgaver" [15] .

32. Klagerne hævder, at EIB begik en retlig fejl, da den i artikel 3, stk. 3, i TP fastslog, at "*EIB selv, i overensstemmelse med principperne om åbenhed, god forvaltningspraksis og deltagelse, fastsætter, hvordan de generelle principper og begrænsninger for retten til aktindsigt skal finde anvendelse i forhold til EIB's specifikke funktioner som bank . Det gør EIB gennem politikken og specifikt gennem anvendelse af undtagelserne fra aktindsigt i artikel 5 nedenfor .*" klagerne fremførte, at da EIB ikke udfører lovgivningsmæssige eller retslige aktiviteter, er dens aktiviteter, herunder udlån, af administrativ karakter og omfattet af forordning 1049/2001. Klagerne fremførte også, at Århuskonventionen og Århusforordningen finder anvendelse på alle udlånsoplysninger, som banken er i besiddelse af.

33. I sit svar anførte EIB, at banken i stedet for at begrænse anvendelsesområdet for dens TP til sine administrative opgaver var gået videre end nødvendigt [16] "*ved at tage hensyn til og afspejle bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001 i sine gennemsigtighedspolitikker (både i dens nuværende og tidligere udgaver) og anvende dem på alle EIB's aktiviteter*".

34. EIB blev enige om, at den er omfattet af Århusforordningen og Århuskonventionen. Den gjorde imidlertid gældende, at det var tilstrækkeligt at anføre i artikel 5, stk. 1, litra b), at TP finder anvendelse "uden at berøre" retten til aktindsigt i oplysninger eller dokumenter, som EIB er i besiddelse af, og som måtte følge af Århuskonventionen og Århusforordningen.



35. Ombudsmanden bemærker, at hun foreslog ordlyden af artikel 3.5-3, stk. 3, i TP, da hun bidrog til revisionen af EIB's TP i 2014. Denne ordlyd skal læses i sammenhæng med TP's artikel 5.1, litra a), som skaber en generel **formodning for offentliggørelse** ved at anføre, at *"[a]ll-oplysninger og dokumenter, som banken er i besiddelse af, skal videregives efter anmodning, medmindre der er en tvingende grund til ikke at videregive oplysninger (se "Undtagelser" nedenfor) .*

36. Efter Ombudsmandens opfattelse gjorde ordlyden af artikel 5, stk. 1, litra a), i TP det unødvendigt for EIB at definere omfanget af sine administrative opgaver, da artikel 5, stk. 1, litra a), i TP anerkender, at *alle oplysninger og dokumenter, herunder dokumenter vedrørende dens udlånsaktiviteter, kan gøres til genstand for fremlæggelse efter anmodning.* Som Ombudsmanden understregede på daværende tidspunkt, *ville ethvert forsøg på at definere omfanget af EIB's administrative opgaver i forhold til ikke-administrative opgaver "være forbundet med problemer, både juridiske og praktiske, og vil sandsynligvis give anledning til en lang række tvister, hvor EIB synes at søge at indsnævre anvendelsesområdet for det generelle princip om gennemsigtighed " [17] .*

37. Ombudsmanden bemærker, at artikel 5, stk. 1, litra b), i TP anerkender, at Århuskonventionen og Århusforordningen finder anvendelse på EIB. Ombudsmanden forstår ordlyden af artikel 5, stk. 1, litra b), i TP således, at hvis der ville være en konflikt mellem TP og specifikke regler om aktindsigt eller oplysninger i Århuskonventionen og Århusforordningen, ville sidstnævnte have forrang for alle EIB's aktiviteter.

Adgang til dokumenter gennem et offentligt register (artikel 4 i EIB's TP)

38. Forordning 1049/2001 [18] fastsætter en forpligtelse til at give aktindsigt i et dokumentregister og, hvis direkte aktindsigt ikke gives gennem registret, så vidt muligt at angive, hvor dokumentet befinder sig. Det fremgår af Århusforordningen [19] , at EU's institutioner og organer skal tilrettelægge de miljøoplysninger, der er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, med henblik på aktiv og systematisk formidling til offentligheden af sådanne miljøoplysninger, navnlig ved hjælp af elektroniske databaser.

39. I TP's artikel 4, stk. 4, hedder det, at *" inden for de grænser, der er fastsat i gældende love og administrative bestemmelser , træffes den endelige afgørelse om, hvilke oplysninger der kan videregives til offentligheden, hos banken, som også træffer afgørelse om, hvilke dokumenter der skal offentliggøres elektronisk og/eller i papirform, og hvilke dokumenter der kun er tilgængelige efter anmodning " . I TP's artikel 4 , stk. 4, hedder det, at " banken offentliggør projektresuméer af alle investeringsprojekter senest 3 uger, før projektet tages i betragtning med henblik på godkendelse i EIB's bestyrelse. Et **begrænset antal projekter offentliggøres imidlertid ikke før bestyrelsens godkendelse** og i nogle tilfælde ikke før låneunderskrivelse for at beskytte berettigede interesser baseret på undtagelserne fra offentliggørelse i denne politik . "*



40. Klagerne hævdede, at artikel 4, stk. 4, i TP ikke opfylder bankens retlige forpligtelser.

Klagerne kritiserede også ordlyden af artikel 4, stk. 4, som efter deres opfattelse overlader for store skønsmålinger til EIB med hensyn til udbredelse og offentliggørelse af oplysninger og derfor omgår bestemmelserne i forordning 1049/2001.

41. EIB oplyste i sit svar, at den har oprettet og er i færd med at udvikle et offentligt register over miljøoplysninger i overensstemmelse med Århusforordningen. Oplysninger om arten og omfanget af de miljøoplysninger, som banken ligger inde med, findes i et afsnit om "ofte stillede spørgsmål" på EIB's websted. Ifølge EIB svarer afsnittet "ofte stillede spørgsmål" til Ombudsmandens offentlige register.

42. EIB hævdede, at artikel 4 i TP ikke indfører nogen undtagelse fra retten til adgang til oplysninger ud over de undtagelser, der er beskrevet i TP's artikel 5. EIB påpegede også, at alle projekter, der finansieres af Banken, herunder projekter, der ikke er offentliggjort før godkendelse eller undertegnelse, offentliggøres, når de er underskrevet, og at alle oplysninger om disse projekter, som banken ligger inde med, er underlagt principperne om offentliggørelse efter anmodning.

43. Ombudsmanden bemærker, at EIB har oprettet et offentligt register over miljøoplysninger. Ombudsmanden har tidligere haft lejlighed til at undersøge EIB's praksis med hensyn til proaktiv offentliggørelse af miljøoplysninger [20]. Denne undersøgelse vurderer imidlertid ikke EIB's *praksis*, men om *formuleringen* af EIB's TP er i overensstemmelse med de regler og principper, der er bindende for EIB. Ombudsmanden mener, at selv om ordlyden af artikel 4 i TP kunne forbedres, giver den tilstrækkelige garantier for overholdelse af forordning 1049/2001 og Århusforordningen ved at anføre, at EIB's skønsmåling finder anvendelse **inden for de grænser, der er fastsat i gældende love og forordninger.**

44. Ombudsmanden finder, at EIB's svar vedrørende artikel 4, stk. 4, i TP er rimeligt, uden at dette berører Ombudsmandens vurdering af klagernes argumenter vedrørende de undtagelser for fremlæggelse af oplysninger, der er beskrevet i artikel 5 i TP (se nedenfor).

Undtagelser (artikel 5 i TP)

45. Artikel 5 i EIB's TP fastsætter en formodning for videregivelse af oplysninger, men fastsætter også undtagelser, hvis videregivelse ville være til skade for beskyttelsen af visse interesser.

Om der skal skelnes mellem miljøoplysninger og ikke-miljørelaterede oplysninger

46. Klagerne fremførte, at TP bør skelne mellem miljøoplysninger, som er omfattet af Århuskonventionens og Århusforordningens særlige ordning, og ikke-miljørelaterede oplysninger. Klagerne hævdede, at artikel 5, stk. 5, litra a), i TP, hvori det hedder, at " *adgang*



skal nægtes, hvis offentliggørelse ville være til skade for beskyttelsen af [...] EU's finansielle, monetære eller økonomiske politik, dens institutioner og organer eller en medlemsstat " ikke findes i Århuskonventionen og ikke bør finde anvendelse på miljøoplysninger.

47. EIB svarede, at TP tager hensyn til den særlige karakter af oplysninger og dokumenter vedrørende miljøet samt bankens forpligtelser til at overholde Århusforordningen.

48. Ombudsmanden mener, at EIB's forklaringer er rimelige, eftersom EIB's tekniske program "ikke berører" retten til aktindsigt i oplysninger og dokumenter på grundlag af Århuskonventionen og Århusforordningen.

Fortrolighedsaftaler

49. Klagerne påpegede, at artikel 5, stk. 5, i TP giver EIB mulighed for at afslå aktindsigt i et dokument, " *hvis offentliggørelse ville skade beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser* ". I en fodnote præciseres det, at " *udtrykket "kommerciel interesse" omfatter, men er ikke begrænset til, tilfælde, hvor banken har indgået en fortrolighedsaftale. Desuden kan forretningsmæssige interesser beskyttes selv efter udløbet af fortrolighedsaftalen.* " Efter klagernes opfattelse giver artikel 5, stk. 5, i TP banken for store skønsmæssige beføjelser, da finansieringskontrakter indgået af banken kan indeholde miljøoplysninger.

50. EIB hævdede, at fodnoten kun tjener til at give et eksempel på sager, der er almindelige i banksektoren. EIB erkendte, at finansieringskontrakter kan indeholde miljøoplysninger og ikke kan tilbageholdes fra offentligheden. EIB anførte endvidere, at den i lyset af Domstolens retspraksis foretager en individuel analyse af hver enkelt sag for at afgøre, om der er tale om offentlige interesser, som går forud for beskyttelsen af andre legitime interesser.

51. Ombudsmanden mener, at EIB's forklaringer er rimelige.

Formodning om fortrolighed i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revisioner

52. I TP's artikel 5, stk. 5, hedder det, at " *udelukkelse af oplysninger og dokumenter, der indsamles og genereres i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revisioner, **formodes** at underminere beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revisioner, **selv efter at disse er afsluttet**, eller den relevante retsakt er blevet endelig, og der er truffet opfølgende foranstaltninger.* "

53. Klagerne gjorde gældende, at udvidelsen af en generel formodning til at omfatte alle dokumenter vedrørende undersøgelser foretaget af EIB, herunder når undersøgelsen er afsluttet, ikke har noget grundlag i EU-retten.

54. EIB's hovedargument var, at denne bestemmelse " *sikrer en balance mellem bankens behov*



for at sikre, at dens undersøgelsesprocedurer fungerer korrekt, både tidligere, nuværende og fremtidige, og dens faste forpligtelse til gennemsigtighed. Dette er især relevant i betragtning af muligheden for, at interne undersøgelser ikke kun følges op af efterfølgende interne undersøgelser eller revisioner, men også af nationale strafferetlige efterforskninger ." EIB påpegede også, at den offentliggør et resumé af de undersøgelser, der er omfattet af undtagelsen, og at undtagelsen ikke omfatter sager, der behandles af EIB-CM.

55. Ombudsmanden fremsatte allerede en henstilling til EIB om fremlæggelse af en rapport om en intern undersøgelse af svig i forbindelse med den tidligere EIB-TP [21] .

56. EU's retsinstanser har ikke taget stilling til anvendelsen af en generel formodning om manglende fremlæggelse af oplysninger på EIB's undersøgelser.

57. Undersøgelser og revisioner er af administrativ karakter. Ombudsmanden foretrækker at notere sig EIB's vilje til at tage hensyn til og afspejle bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001 i TP og **anvende dem på alle dens aktiviteter** uden at skelne mellem administrative og ikke-administrative opgaver.

58. Ombudsmanden mener derfor, at enhver undtagelse fra aktindsigt, der er yderligere eller forskellig fra undtagelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001, bør identificeres og klart begrundes i TP. Sådanne undtagelser bør heller ikke gribe ind i retten til adgang til miljøoplysninger og miljødokumenter, der er fastsat i Århuskonventionen og Århusforordningen.

59. Ombudsmanden er ikke overbevist om, at forskellen i ordlyden af artikel 5, stk. 5, i TP i forhold til den tilsvarende undtagelse i forordning 1049/2001 [22] står i rimeligt forhold til det generelle mål om at sikre, at "tidligere, nuværende og fremtidige" undersøgelser gennemføres korrekt. Selv om EIB kan begrunde en formodning om, at der ikke fremlægges oplysninger i forbindelse med igangværende EIB-undersøgelser, kan den ikke basere sig på en generel formodning om hemmeligholdelse for **alle** inspektioner, undersøgelser og revisioner på ubestemt tid .

60. Ombudsmanden bemærker endvidere, at EIB's TP udvider den generelle formodning om hemmeligholdelse til også at omfatte **efter afslutningen af undersøgelsen**. Selv i tilfælde af en efterforskning af svig vil den generelle formodning om hemmeligholdelse i princippet kun finde anvendelse, så længe undersøgelsen er i gang. Ombudsmanden mener, at EIB kan garantere beskyttelsen af formålet med eventuelle efterfølgende interne undersøgelser eller nationale strafferetlige efterforskninger ved at vurdere anmodninger om aktindsigt fra sag til sag.

61. Ombudsmanden opfordrer derfor EIB til at afspejle ordlyden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 i sin TP og til at fjerne formodningen om hemmeligholdelse i forbindelse med oplysninger og dokumenter, der er indsamlet og genereret i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revisioner , herunder efter afslutningen af disse.



Formidlede lån

62. I artikel 5.13 i TP hedder det , at "*[e]ndtagelser også omfatter oplysninger om individuelle tildelinger foretaget af lokale banker til støtte for deres egne kunders investeringer under kreditlinjer, der er oprettet hos EIB . Disse oplysninger henhører under den formidlende banks kompetence som led i det normale forretningsforhold mellem den pågældende bank og dens kunder. EIB opfordrer dog den formidlende bank til at stille oplysninger om dens forhold til EIB til rådighed .*"

63. Klagerne hævdede, at artikel 5.13 i TP indfører en yderligere undtagelse fra fremlæggelsen af oplysninger om formidlede lån. Ifølge klagerne fritager denne undtagelse en vigtig del af EIB's udlånsaktiviteter fra principperne om gennemsigtighed og åbenhed, da en række dokumenter vedrørende midcaplån [23] , globale lån [24] og fonde indeholder miljøoplysninger [25] .

64. EIB svarede, at formidlede lån er underlagt de samme gennemsigtighedskrav som andre typer lån. EIB påpegede imidlertid, at de miljøoplysninger, som EIB er i besiddelse af vedrørende formidlede lån, er forskellige. Da EIB ikke har noget kontraktforhold med de endelige modtagere, henhører offentliggørelsen af miljøoplysninger for individuelle tildelinger under formidlede lån under de finansielle formidlers og/eller de kompetente myndigheds ansvar.

65. Ombudsmanden forstår, at artikel 5.13 i TP ikke indfører nogen undtagelse ud over undtagelserne vedrørende beskyttelse af forretningsmæssige interesser og tredjepartsdokumenter. **Ombudsmanden foreslår derfor, at EIB nøje overvejer, om det er nødvendigt at opretholde den nuværende affattelse af artikel 5.13, da denne artikel kan være vildledende for offentligheden.**

Procedure for behandling af anmodninger om oplysninger

66. Artikel 5, stk. 2, i TP fastsætter, at EIB normalt besvarer anmodninger om oplysninger inden for 15 arbejdsdage. Det fremgår af fodnote 8 i artikel 5, stk. 2, at anmodninger om oplysninger i praksis kan udsættes for længere frister i en række tilfælde, f.eks. i tilfælde af anmodning **om oplysninger vedrørende tredjemand.**

67. Klagerne påpegede, at hverken forordning 1049/2001 eller Århuskonventionen giver mulighed for en sådan forlængelse af fristen i tilfælde af anmodninger om oplysninger vedrørende tredjeparter.

68. EIB gjorde gældende, at fodnote 8 ikke ændrer fristerne, men at den forklarer, at EIB i visse tilfælde ikke kan overholde fristen på grund af omstændigheder, der ligger uden for EIB's kontrol. EIB påpegede, at dette også anerkendes i forordning 1049/2001 [26] , som fastsætter, at fristen på 15 arbejdsdage i undtagelsestilfælde kan forlænges.



69. Ombudsmanden bemærker, at artikel 5.23 i TP allerede afspejler forordning 1049/2001 [27]. Ombudsmanden er derfor enig med klageren i, at fodnote 8 kan være vildledende for offentligheden. **Ombudsmanden opfordrer EIB til at ændre artikel 5, stk. 2, i TP og den tilhørende fodnote.**

70. Klagerne er også bekymrede over, at artikel 5.33 i TP og artikel 5.34 i TP [28] ikke giver borgerne nøjagtige oplysninger om de tilgængelige klagemuligheder, hvis EIB afviser eller ignorerer en genfremsat begæring (dvs. en anmodning om, at EIB tager en afgørelse om afslag på aktindsigt op til fornyet overvejelse). De har gjort gældende, at det yderligere skridt med at indgive en klage til EIB-CM er forvirrende og kan medføre, at sagsøgeren ikke kan anfægte afgørelsen ved Unionens retsinstanser.

71. Ombudsmanden mener, at artikel 5.33 i TP afspejler ordlyden af artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001 [29] under hensyntagen til det aftalememorandum, der er undertegnet mellem EIB og Ombudsmanden.

Konklusioner om forenelighedsspørgsmålet

72. Selv om der er plads til forbedring af visse bestemmelser, mener Ombudsmanden ikke, at EIB's gennemsigtighedspolitik er formuleret på en sådan måde, at den udgør fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden opfordrer EIB til at forbedre formuleringen af visse artikler i sin gennemsigtighedspolitik ved at fremsætte en række forslag til forbedringer, der er beskrevet nedenfor.

Konklusioner

På grundlag af undersøgelsen afslutter Ombudsmanden denne sag med følgende konklusioner:

Vedtagelsen af EIB's gennemsigtighedspolitik udgør ikke fejl eller forsømmelser.

EIB har løst spørgsmålene om, hvordan den behandler offentlighedens betænkeligheder med hensyn til lovligheden af EIB's interne politikker, og hvordan den meddeler resultatet af undersøgelsen af antageligheden af klager, der behandles af dens interne klagemekanisme.

Klageren og Den Europæiske Investeringsbank vil blive underrettet om denne afgørelse.

Forslag til forbedringer

Ombudsmanden opfordrer EIB til at:

- afspejle ordlyden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 i sin gennemsigtighedspolitik og fjerne formodningen om hemmeligholdelse i forbindelse



med oplysninger og dokumenter, der er indsamlet og genereret i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revisioner , herunder efter afslutningen af disse.

- overveje at omformulere artikel 5.13 i sin gennemsigtighedspolitik vedrørende formidlede lån
- omformulering af artikel 5 , stk. 2, om frister for behandling af anmodninger om oplysninger.

Når der ikke er truffet afgørelse om antagelighed af en klage ved fremsendelsen af modtagelsesbeviset, bør EIB-CM udtrykkeligt angive, at kvitteringen for modtagelsen ikke indebærer, at EIB-CM har taget stilling til, om klagen kan antages til realitetsbehandling.

Emily O'Reilly

Den Europæiske Ombudsmand

Strasbourg, den 23.5.2018

[1] Findes på: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm> [Link]

[2] Findes på:
<https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark> [Link]

[3] <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm> [Link]

[4]
<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm> [Link]

[5] Artikel 2 i forretningsordenen: klager over internationale organisationer, fællesskabsinstitutioner og -organer, nationale, regionale eller lokale myndigheder klager over arbejdsforbindelserne mellem EIB og dens ansatte klager, der allerede er indgivet til andre administrative eller retslige klageprocedurer klager fra anonyme parter klager med det formål at opnå en konkurrencemæssig økonomisk fordel, eller som er overdrevne, gentagne, useriøse eller ondsindede af natur.

[6] Artikel 2, stk. 1, i forretningsordenen.

[7] Artikel 4, stk. 3, i de operationelle procedurer.

[8] Artikel 1.1 i kommissoriet fastsætter, at revisionen af EIB-CM fokuserer på " *behandling af*



*klager vedrørende [EIB's] aktiviteter ". I artikel 3, stk. 1, i principperne hedder det, at kapacitetsforvaltningen "vurderer og rapporterer om overholdelse af **EIB-Gruppens politikramme** [...] ". Artikel 4, stk. 2, litra c), i mandatet begrænser derfor EIB-CM-revisionen til "at vurdere, om EIB-Gruppens politikker og procedurer er blevet fulgt ". Artikel 4, stk. 2, litra g), i kommissoriet minder om, at EIB-CM "fremsætter anbefalinger vedrørende korrigerende foranstaltninger og/eller mulige forbedringer af **eksisterende procedurer** ", hvilket udelukker EIB's politikker.*

[9] <http://www.eib.org/about/index.htm>

[10] Tilgængelig på: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces>
[Link]

[11] Artikel 4.3.7,
http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf
[Link]

[12] I henhold til procesreglementets artikel 7, stk. 1, "kan *anerkendelsen* [...] **omfatte meddelelse om, at klagen kan antages til realitetsbehandling, eller om klagen ikke kan antages til realitetsbehandling**". EIB-CM's driftsprocedurer indeholder en anden bestemmelse, ifølge hvilken "kontrollen af antageligheden foretages inden for de ti arbejdsdage, og resultatet meddeles klageren/klagerne samtidig med kvitteringen **for modtagelsen** " (artikel 4, stk. 3).

[13] Artikel 4, stk. 3

[14] Artikel 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Link]

[15] artikel 15, stk. 3, i TEUF.

[16] Ved artikel 15 i TEUF.

[17] Ombudsmandens bidrag af 21. oktober 2014 til revisionen af EIB's gennemsigthedspolitik findes på:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark>
[Link]

[18] Artikel 11 og artikel 12, stk. 4

[19] Artikel 4

[20] Den Europæiske Ombudsmands afgørelse om afslutning af sin undersøgelse på eget initiativ OI/3/2013 vedrørende Den Europæiske Investeringsbank. Findes på:
<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark> [Link]

[21] Den Europæiske Ombudsmands afgørelse om afslutning af undersøgelsen af klage



349/2014/OV over Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Tilgængelig på <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark> [Link]

[22] Artikel 4, stk. 2, tredje led

[23] Kreditlinjer til en finansiel formidler, som udlåner provenuet til finansiering af projekter, der fremmes af midcapselskaber.

[24] Kreditlinjer til en finansiel formidler, som derefter udlåner provenuet på egen risiko til finansiering af små og mellemstore projekter.

[25] f.eks. EIB's vurdering af formidlerens tilgang og kapacitet og den sammenhæng, hvori den opererer de miljømæssige og sociale screeninger, der foretages for ordninger, der forventes at have betydelige miljømæssige og/eller sociale virkninger og risici den miljømæssige og sociale gennemgang af særlige delprojekter eller enhver opfølgning af individuelle tildelinger i forbindelse med EIB's miljømæssige og sociale due diligence.

[26] Artikel 7, stk. 3

[27] *"5.23. I undtagelsestilfælde, f.eks. i tilfælde af en begæring vedrørende et meget langt dokument, eller når oplysningerne ikke er let tilgængelige og komplekse at indsamle, kan fristen forlænges, og korrespondenten underrettes herom senest 15 arbejdsdage efter modtagelsen."*

[28] *"5.33 I tilfælde af et helt eller delvist afslag efter en genfremsat begæring underretter Banken den, der har fremsat begæringen, om de retsmidler, som vedkommende har adgang til, nemlig at indgive en klage til klagemekanismen eller anlægge sag mod banken ved Den Europæiske Unions Domstol. 5.34 Bankens manglende svar på en anmodning inden for den fastsatte frist betragtes som et negativt svar og giver ansøgeren ret til at indgive en klage til EIB's klagemekanisme eller anlægge sag mod banken ved Domstolen ."*

[29] *" I tilfælde af helt eller delvist afslag underretter institutionen den, der har fremsat begæringen, om de retsmidler, som vedkommende har adgang til, nemlig at indlede en retssag [...] og/eller indgive en klage til Ombudsmanden [...]"*