

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetu 1316/2016/TN o navodnim nedostacima u politici transparentnosti Europske investicijske banke

Odluka

Služaj 1316/2016/TN - **Otvoren** 27/02/2017 - **Odluka donesena** 23/05/2018 - **Predmetne institucije** Europska investicijska banka (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) | Europska investicijska banka (Riješila Institucija) |

Predmet se odnosio na pritužbu o navodnim nedostacima politike transparentnosti Europske investicijske banke (EIB). Podnositelj pritužbe to je pitanje prvo uputio EIB-ovu unutarnjem mehanizmu za pritužbe (EIB-CM), koji je pritužbu proglasio nedopuštenom. Podnositelji pritužbe zatim su se obratili Ombudsmanici kako bi osporili odluku EIB-CM-a i ponovno naglasili svoju zabrinutost da EIB-ova politika transparentnosti nije u skladu s pravilima EU-a i međunarodnim pravilima o pristupu informacijama.

Ombudsmanica je istražila kako je EIB-CM postupio po pritužbi. Napomenula je da je EIB pokrenuo reviziju politike i postupaka EIB-CM-a, koja će pojasniti način na koji bi EIB trebao reagirati na zabrinutost javnosti koja je izvan ovlasti EIB-CM-a.

Ombudsmanica je također ocijenila je li EIB-ova politika transparentnosti u skladu s primjenjivim pravnim okvirom EU-a.

Ombudsmanica je utvrdila da iako u EIB-ovoj politici transparentnosti ima prostora za poboljšanje određenih odredbi, politika nije sročena na način da predstavlja nepravilnosti u postupanju. Ombudsmanica je iznijela niz prijedloga za poboljšanje kojima je cilj potaknuti EIB da poboljša formulaciju određenih članaka u svojoj politici transparentnosti.

Kontekst pritužbe



1. Pritužba koju su podnijele tri organizacije za zaštitu okoliša – ClientEarth, CEE Bankwatch Network i Counter Balance – odnosi se na navodne nedostatke u politici transparentnosti Europske investicijske banke (EIB), kao i na način na koji je EIB-ov interni mehanizam za pritužbe (EIB-CM) odgovorio na prvotno podnesenu pritužbu EIB-u.
2. Nakon javnog savjetovanja Upravno vijeće EIB-a donijelo je 6. ožujka 2015. novu politiku transparentnosti kojom se zamjenjuje verzija koja je postojala od 2010. [1] . Podnositelji pritužbe 16. veljače 2016. podnijeli su pritužbu EIB-CM-u o neusklađenosti politike transparentnosti s pravilima EU-a i međunarodnim pravilima o pristupu informacijama.
3. EIB-CM potvrdio je primitak pritužbe 1. ožujka 2016. i obavijestio podnositelje pritužbe da je njihova pritužba registrirana i da EIB-CM provodi preispitivanje pritužbe. U dopisu su podnositelji pritužbe obaviješteni da mogu očekivati službeni odgovor do 23. rujna 2016.
4. Dopisom od 10. lipnja 2016. EIB-CM proglasio je većinu aspekata pritužbe nedopuštenima, osim točke 1.2.2. pritužbe, u kojoj se navodi navod da EIB-ove prakse nisu bile u skladu s njegovom politikom transparentnosti. Podnositelji pritužbe obratili su se 6. rujna 2016. Europskom ombudsmanu.

Istraga

5. U skladu s Memorandumom o razumijevanju potpisanim između Europskog ombudsmana i EIB-a [2] , prije obraćanja Ombudsmanu podnositelji pritužbe trebali bi se koristiti učinkovitim internim žalbenim postupkom EIB-a. Evidencija načina na koji je EIB-CM rješavao pitanja istaknuta u pritužbi odgovarajuća je polazišna točka za vlastitu istragu Europskog ombudsmana.
6. Ombudsmanica je pritužbu proglasila dopuštenom, osim u pogledu zabrinutosti izražene u točki 1.2.2. izvorne pritužbe upućene EIB-CM-u, što je bila jedina točka koju je EIB-CM proglasio dopuštenim i još uvijek razmatrao. Ombudsmanica je pokrenula istragu o stajalištu podnositelja pritužbe da:
 - 1) EIB-CM pogrešno je proglasio nedopuštenim većinu izvorne pritužbe.
 - 2) EIB-ova politika transparentnosti nije u skladu s Aarhuškom konvencijom, Uredbom 1367/2006 **o primjeni odredaba Aarhuške konvencije (u daljnjem tekstu: Aarhuška uredba)** i Uredbom 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima (u daljnjem tekstu: Uredba 1049/2001).
7. Ombudsmanica je od EIB-a zatražila da objasni zašto EIB-CM smatra većinu aspekata pritužbe nedopuštenima. S obzirom na to da su podnositelji pritužbe izrazili određene zabrinutosti u vezi s postupovnim aspektima postupka rješavanja pritužbi EIB-CM-a, Ombudsman je od EIB-a zatražio i pojašnjenje tih aspekata, kao što su pravila i prakse EIB-CM-a u pogledu priznavanja primitka pritužbi i postupka obavješćivanja podnositelja pritužbe o ishodu provjere prihvatljivosti.



8. Naposljetku, Ombudsman je zatražio od EIB-a da odgovori na navod podnositelja pritužbe da EIB-ova politika transparentnosti nije u skladu s pravilima EU-a i međunarodnim pravilima o pristupu informacijama.

9. EIB je 24. svibnja 2017. pojasnio stajalište EIB-CM-a. EIB je objasnio da je u kontekstu javnog savjetovanja o reviziji EIB-ove politike transparentnosti 2014. – 2015. i u drugim prilikama odgovorio na većinu bitnih pitanja podnositelja pritužbe u pogledu navodne neusklađenosti politike transparentnosti s pravilima EU-a i međunarodnim pravilima o pristupu informacijama. EIB je ipak odgovorio podnositeljima pritužbi 24. svibnja 2017. te je Ombudsmanu dostavio primjerak dopisa. Podnositelji pritužbe dostavili su 31. kolovoza 2017. primjedbe na odgovor EIB-a.

10. U odluci Europskog ombudsmana uzima se u obzir sve navedeno. Također uzima u obzir činjenicu da je EIB pokrenuo reviziju okvira EIB-CM-a. Nacrt revidirane politike i postupaka EIB-CM-a podnesen je Ombudsmanu na očitovanje 13. prosinca 2016. EIB je u svibnju 2017. pokrenuo javno savjetovanje. Nova politika i postupci EIB-CM-a trebali bi stupiti na snagu 2018.

O odluci EIB-CM-a da žalbu proglasi nedopuštenom

Dopuštenost pritužbi kojima se osporava zakonitost politike EIB-a

11. EIB-CM uređen je nizom načela, opisa poslova i poslovnika koje je Upravno vijeće EIB-a donijelo 2. veljače 2010. [3] i nadopunilo operativnim postupcima koje je odobrio Upravljački odbor u prosincu 2011. [4] („pravila EIB-CM-a”).

12. Podnositelji pritužbe istaknuli su da je u skladu s pravilima EIB-CM-a EIB-CM nadležan za rješavanje pritužbe kojom se osporava zakonitost politike EIB-a. Podnositelji pritužbe tvrdili su da njihova pritužba nije obuhvaćena kriterijima neprihvatljivosti navedenima u pravilima EIB-CM-a [5] .

13. Podnositelji pritužbe također su istaknuli da u skladu s pravilima EIB-CM-a [6] svaka osoba ili skupina koja tvrdi da postoji slučaj nepravilnosti u postupanju unutar EIB-a može podnijeti pritužbu. Podnositelji pritužbe izjavili su da nepravilnosti u postupanju uključuju nepoštovanje zakonodavstva EU-a. Također su izjavili da je donošenje pravila o transparentnosti od strane Upravnog vijeća EIB-a „odluka” u smislu pravila EIB-CM-a [7] , prema kojoj se pritužba smatra dopuštenom ako se navodi odnose na **odluku , djelovanje ili propust** EIB-a.

14. EIB se nije složio i tvrdio da se EIB-CM pita o **aktivnostima EIB-a** , a ne o političkom **okviru koji** su donijela upravljačka tijela EIB-a. EIB je iznio niz odredbi u pravilima EIB-CM-a kako bi potkrijepio svoja stajališta [8] .



15. Ombudsmanica napominje da iz pravila EIB-CM-a nije jasno je li EIB-CM nadležan za rješavanje pritužbi kojima se osporava zakonitost **politike** EIB-a. Ombudsmanica priznaje da načela i mandati upućuju na to da je EIB-CM prvenstveno usmjeren na procjenu usklađenosti odluka i aktivnosti EIB-a s postojećim okvirom politike. Međutim, Ombudsman primjećuje da načela i mandati EIB-CM-a ne sprečavaju izričito da rješava pritužbe kojima se osporava politika EIB-a jer ta vrsta pritužbi nije obuhvaćena nikakvim kriterijima neprihvatljivosti i da nepravilnosti u postupanju uključuju svako nepoštovanje primjenjivog prava EU-a.

16. EIB ima važnu ulogu u postizanju ciljeva politike EU-a i smatra se odgovornim građanima EU-a [9]. U tom kontekstu Europski ombudsman smatra da građani moraju imati pristup učinkovitim žalbenim postupcima u vezi s radom EIB-a i da se EIB mora na odgovarajući način pozabaviti svim pitanjima koja su upućena javnosti. Banka odlučuje o tome može li interni mehanizam EIB-a za podnošenje pritužbi ili neka druga služba unutar EIB-a nadzirati politiku koju je donijelo Upravno vijeće EIB-a. Međutim, kako bi se osigurala odgovornost prema građanima, EIB mora uspostaviti postupke kako bi jedna od njegovih službi odgovorila na bilo kakvu zabrinutost javnosti u pogledu usklađenosti svojih unutarnjih politika sa zakonodavstvom EU-a.

17. Ombudsmanica je to pitanje istaknula u primjedbama koje je Ured podnio EIB-u o nacrtu revidirane politike EIB-CM [10]. EIB je uzeo u obzir primjedbe Ombudsmana i izmijenio nacrt politike, navodeći da pritužbe kojima se osporava zakonitost politika EIB-a ne rješava EIB-CM, **već će ih glavni tajnik** [11].

Navodno kršenje postupovnih pravila EIB-CM-a

18. Podnositelji pritužbe istaknuli su Ombudsmanu da je EIB-CM prekršio vlastita postupovna pravila jer odluku o prihvatljivosti nije uključio u potvrdu o primitku.

19. Ombudsman je EIB-u istaknuo da iz Poslovnika i operativnih postupaka EIB-CM-a nije jasno **mora li se** o rezultatima provjere prihvatljivosti dostaviti istodobno s potvrdom o primitku jer tekstovi sadržavaju nepodudarnosti [12]. EIB je odgovorio da se ta odstupanja rješavaju u okviru preispitivanja okvira EIB-CM-a.

20. Ombudsmanica napominje da će se nacrtom revidiranih postupaka EIB-CM pojasniti to pitanje *navodeći da se „potvrda o primitku šalje podnositeljima pritužbe u roku od 10 radnih dana od primitka pritužbe . Ako je odluka o dopuštenosti već donesena , obavijestit će se istodobno ” (članak 1.3.1.).*

21. U svojoj pritužbi Ombudsmanu podnositelji pritužbe također su tvrdili da tekst potvrde o primitku, u kojoj ih je EIB-CM obavijestio da je njihova pritužba registrirana i naznačio kada mogu očekivati službeni odgovor, podrazumijevao da je pritužba dopuštena.

22. Ombudsman primjećuje da se, u skladu s trenutačnim operativnim postupcima [13], *„nakon provjere dopuštenosti pritužbe evidentiraju, a dopuštene pritužbe slijede interni postupak*



rješavanja pritužbi. Podnositelje pritužbe obavještuje se i. da je pritužba evidentirana, ii. da je pokrenuta istraga/procjena i iii. o datumu do kojeg mogu očekivati odgovor (40/140 radnih dana). Ako je pritužba nedopuštena, podnositelji pritužbe obavještaju se o razlozima nedopuštenosti i daju im prijedloge o tome kome mogu odgovoriti na svoju zabrinutost, ako je primjenjivo ”.

23. Ombudsmanica stoga smatra da je EIB-CM, navodeći da je pritužba registrirana i da će EIB-CM poslati službeni odgovor u roku od 140 radnih dana, ostavio dojam da je cijela pritužba dopuštena, a ne samo njezin dio. To, s obzirom na to da je sve jednako, ne sprečava EIB-CM da preispita dopuštenost.

24. Ombudsmanica smatra da se u nacrtu revidiranih pravila EIB-CM pojašnjava kako će EIB komunicirati s podnositeljima pritužbi o tom pitanju navodeći sljedeće: „ *ako se pritužba proglasi dopuštenom , podnositelji pritužbe obaviješteni su i. da je pritužba registrirana, ii. o registracijskom broju iii. da je pokrenuta istraga/procjena i iv. o datumu do kojeg mogu očekivati odgovor .*”

25. Kako bi se izbjegli nesporazumi, Ombudsman predlaže da, kad god EIB-CM nije dovršio provjeru prihvatljivosti prilikom slanja potvrde o primitku, izričito navodi da potvrda o primitku ne podrazumijeva da je EIB-CM zauzeo stajalište o dopuštenosti pritužbe.

26. U skladu sa zaključcima iz točaka 16. i 17. ove presude, EIB mora razmotriti i ona pitanja i dvojbe javnosti koja nisu obuhvaćena mandatom EIB-CM-a. Kada je pritužbu o EIB-ovoj politici transparentnosti proglasio nedopuštenom, EIB je stoga trebao podnositeljima pritužbi pružiti savjete o alternativnim mjerama ili ih je trebao uputiti odgovarajućem odjelu, u skladu s Kodeksom dobrog administrativnog ponašanja osoblja EIB-a u njegovim odnosima s javnošću [14] . Ombudsmanica napominje, međutim, da je EIB odgovorio podnositeljima pritužbi o meritumu nakon što je Ombudsman predložio u kontekstu ove istrage.

Zaključak o postupovnim pitanjima

27. Ombudsmanica zaključuje da je EIB u postupku razjašnjenja koji će odjel rješavati zabrinutost javnosti u vezi s pitanjima kao što su zakonitost svojih politika i način na koji bi EIB-CM trebao obavijestiti podnositelje pritužbe o ishodu provjere prihvatljivosti. Pod uvjetom da se te odredbe zadrže u konačnim pravilima EIB-CM-a, Ombudsman smatra da je EIB poduzeo potrebne korake za rješavanje tih pitanja.

28. Ombudsmanica također smatra da je EIB u okviru svoje istrage riješio pitanje prvotnog izostanka odgovora podnositeljima pritužbi u pogledu merituma njihove zabrinutosti, odnosno navodne neusklađenosti EIB-ove politike transparentnosti s pravom EU-a i međunarodnim pravom o pristupu informacijama. Sadržaj tog pitanja razmotrit će se u nastavku.

Usklađenost EIB-ove politike transparentnosti s



Aarhuškom konvencijom, Aarhuškom uredbom i Uredbom 1049/2001

29. Podnositelji pritužbe izrazili su zabrinutost zbog toga što EIB-ova politika transparentnosti (EIB TP) nije u skladu s Aarhuškom konvencijom, Aarhuškom uredbom i Uredbom 1049/2001.

30. Prema navodima podnositelja pritužbe, EIB-ov TP može se smatrati administrativnom odlukom koja može biti zahvaćena nepravilnostima u postupanju ako nije u skladu s pravilima i načelima koja su obvezujuća za EIB.

Primjenjivost Uredbe 1049/2001, Aarhuške uredbe i Aarhuške konvencije na EIB (članci 3.7., 3.8. i 5.1. EIB-ove tehničke pomoći)

31. **Zakonodavstvo** EU-a o pristupu dokumentima – trenutačno Uredba 1049/2001 – primjenjuje se na EIB samo kada EIB izvršava svoje „administrativne zadaće” [15] .

32. Podnositelji pritužbe tvrde da EIB čini pogrešku koja se tiče prava kada je u članku 3.8. TP-a naveo da bi „ *samo EIB trebao odrediti, na način koji je u skladu s načelima otvorenosti, dobrog upravljanja i sudjelovanja, kako bi se opća načela i ograničenja kojima se uređuje pravo na javni pristup trebala primjenjivati u odnosu na svoje posebne funkcije kao banke . EIB to čini putem politike, a posebno primjenom izuzeća od pristupa utvrđenih u članku 5. u nastavku .* ” Podnositelji pritužbe tvrdili su da su, s obzirom na to da EIB ne provodi zakonodavne ili sudske aktivnosti, njegove aktivnosti, uključujući kreditiranje, administrativne prirode i podliježu Uredbi 1049/2001. Podnositelji pritužbe tvrdili su i da se Aarhuška konvencija i Aarhuška uredba primjenjuju na sve informacije o zajmovima koje posjeduje Banka.

33. **EIB je u svojem** odgovoru tvrdio da je Banka, umjesto da ograniči područje primjene svoje tehničke pomoći na svoje administrativne zadaće, otišla korak dalje od onoga što je potrebno [16] „ *uzimajući u obzir i odražavajući odredbe Uredbe 1049/2001 u svojim politikama transparentnosti (u svojoj sadašnjoj i prethodnoj verziji) i primjenjujući ih na sve aktivnosti EIB-a* ” .

34. **EIB** se složio da podliježe Aarhuškoj uredbi i Aarhuškoj konvenciji. Međutim, tvrdio je da je dovoljno utvrditi u članku 5. stavku 1. točki (b) da se TP primjenjuje „ne dovodeći u pitanje” pravo na javni pristup informacijama ili dokumentima u posjedu EIB-a koji bi mogli proizlaziti iz Aarhuške konvencije i Aarhuške uredbe.

35. Ombudsmanica napominje da je predložila tekst članaka od 3.5. do 3.8. TP-a kada je 2014. doprinijela reviziji EIB-ova TP-a. Taj se tekst mora tumačiti u vezi s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) TP-a, kojim se stvara opća **pretpostavka objavljivanja** navodeći da se „sve informacije i dokumenti u posjedu Banke objavljuju na zahtjev, osim ako postoji uvjerljiv razlog za neobjavljivanje (vidjeti „Iznimke” u nastavku) .. ”.



36. Prema mišljenju Ombudsmana, tekst članka 5. stavka 1. točke (a) TP-a onemogućio je EIB-u da definira opseg svojih administrativnih zadaća jer se člankom 5. stavkom 1. točkom (a) TP-a potvrđuje da bi se *sve informacije i dokumenti, uključujući dokumente o njegovim aktivnostima kreditiranja, mogli objaviti na zahtjev*. Kao što je Ombudsman u to vrijeme istaknuo, svaki pokušaj definiranja opsega administrativnih zadaća EIB-a u usporedbi s neadministrativnim zadaćama „*bilo bi prepuno problema, pravnih i praktičnih, te bi vjerojatno dovelo do dugotrajnog niza sporova u kojima bi EIB, kako se čini, težio sužavanju područja primjene općeg načela transparentnosti*” [17].

37. Ombudsman primjećuje da se člankom 5. stavkom 1. točkom (b) TP-a potvrđuje da se Aarhuška konvencija i Aarhuška uredba primjenjuju na EIB. Ombudsman razumije tekst članka 5. stavka 1. točke (b) TP-a na način da podrazumijeva da bi, u slučaju da dođe do sukoba između TP-a i posebnih pravila o pristupu dokumentima ili informacijama u Aarhuškoj konvenciji i Aarhuškoj uredbi, potonja imala prednost u odnosu na sve aktivnosti EIB-a.

Pristup dokumentima putem javnog registra (članak 4. EIB-ova TP-a)

38. Uredbom 1049/2001 [18] utvrđuje se obveza javnog pristupa registru dokumenata i, ako se u registru ne daje izravan pristup dokumentima, naznačiti u najvećoj mogućoj mjeri gdje se dokument nalazi. U Aarhuškoj uredbi [19] navodi se da institucije i tijela Unije moraju organizirati informacije o okolišu koje su relevantne za njihove funkcije i koje posjeduju, s ciljem aktivnog i sustavnog širenja takvih informacija o okolišu u javnosti, osobito putem elektroničkih baza podataka.

39. U članku 4.4. TP-a navodi se da „[k]ako su ograničenja propisana primjenjivim zakonima i propisima, **konačna odluka o tome** koje se informacije mogu objaviti u javnosti temelji se na Banci koja također odlučuje koje će dokumente objaviti, u elektroničkom i/ili papirnatom obliku, te koji su dokumenti dostupni samo na zahtjev”. U članku 4.6. TP-a navodi se da „banka objavljuje sažetke projekata svih investicijskih projekata najmanje tri tjedna prije nego što Upravno vijeće EIB-a razmotri odobrenje projekta. **Međutim, ograničen broj projekata ne objavljuje se prije odobrenja Odbora** i, u nekim slučajevima, ne prije potpisivanja zajma kako bi se zaštitili opravdani interesi na temelju izuzeća od objavljivanja utvrđenih u ovoj politici.”

40. Podnositelji pritužbe tvrdili su da članak 4.4. TP-a ne ispunjava pravne obveze Banke. Podnositelji pritužbe kritizirali su i tekst članka 4.6., kojim se, prema njihovu mišljenju, EIB-u ostavlja previše diskrecijskog prava u pogledu otkrivanja i objavljivanja informacija te se stoga zaobilaze odredbe Uredbe 1049/2001.

41. EIB je u svojem odgovoru naveo da je uspostavio i postupno razvija javni registar informacija o okolišu u skladu s Aarhuškom uredbom. Informacije o vrsti i opsegu informacija o okolišu koje Banka posjeduje pružaju se u odjeljku „često postavljana pitanja” na internetskim stranicama EIB-a. Prema EIB-u, odjeljak „često postavljana pitanja” sličan je javnom registru Europskog ombudsmana,



42. EIB je tvrdio da se člankom 4. TP-a ne uvodi nikakva iznimka od prava na pristup informacijama uz iznimke opisane u članku 5. TP-a. EIB je također istaknuo da se svi projekti koje financira Banka, uključujući projekte koji nisu objavljeni prije odobrenja ili potpisivanja, objavljuju nakon što su potpisani i da sve informacije o tim projektima koje Banka posjeduje podliježu načelima objavljivanja na zahtjev.

43. Ombudsmanica napominje da je EIB uspostavio javni registar informacija o okolišu. Ombudsmanica je prethodno imala priliku ispitati prakse EIB-a u pogledu proaktivnog otkrivanja informacija o okolišu [20]. Međutim, ovom se istragom ne ocjenjuju *prakse EIB-a, nego je li formulacija* EIB-ova TP-a u skladu s pravilima i načelima koja su obvezujuća za EIB. Ombudsmanica smatra da, iako bi se tekst članka 4. TP-a mogao poboljšati, on pruža dostatna jamstva u pogledu usklađenosti s Uredbom 1049/2001 i Aarhuškom uredbom navodeći da se diskrecijsko pravo EIB-a primjenjuje **unutar ograničenja propisanih primjenjivim zakonima i propisima.**

44. Ombudsmanica smatra da je odgovor EIB-a na članak 4.6. TP-a razuman, ne dovodeći u pitanje Ombudsmanovu procjenu argumenata podnositelja pritužbe u pogledu iznimaka za otkrivanje informacija opisanih u članku 5. TP-a (vidjeti u nastavku).

Iznimke (članak 5. TP-a)

45. Člankom 5. EIB-ove tehničke pomoći utvrđuje se pretpostavka otkrivanja informacija, ali se predviđaju i iznimke ako bi se otkrivanjem ugrozila zaštita određenih interesa.

Treba li razlikovati informacije o okolišu i neokolišne informacije

46. Podnositelji pritužbe tvrdili su da bi u transfernim cijenama trebalo razlikovati informacije o okolišu, koje podliježu posebnom režimu Aarhuške konvencije i Aarhuške uredbe, i informacije koje nisu povezane s okolišem. Podnositelji pritužbe tvrdili su da članak 5.4. točka (a) TP-a, u kojem se navodi da se „*pristup uskraćuje ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu [...] financijske, monetarne ili gospodarske politike EU-a, njegovih institucija i tijela ili države članice*” ne postoji u Aarhuškoj konvenciji i ne bi se trebalo primjenjivati na informacije o okolišu.

47. EIB je odgovorio da se u transfernim cijenama uzima u obzir posebna priroda informacija i dokumenata povezanih s okolišem, kao i obveze Banke da poštuje Aarhušku uredbu.

48. Ombudsmanica smatra da su objašnjenja EIB-a razumna s obzirom na to da se EIB-ov TP primjenjuje „ne dovodeći u pitanje” pravo na javni pristup informacijama i dokumentima na temelju Aarhuške konvencije i Aarhuške uredbe.



Sporazumi o povjerljivosti

49. Podnositelji pritužbe istaknuli su da se člankom 5. stavkom 5. *TP-a EIB-u omogućuje da odbije pristup dokumentu „ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe”*. U bilješci se navodi da „*pojam „komercijalni interes” obuhvaća, ali nije ograničen, na slučajeve u kojima je Banka sklopila sporazum o povjerljivosti. Osim toga, komercijalni interesi mogu se zaštititi čak i nakon isteka sporazuma o povjerljivosti.*” Prema mišljenju podnositelja pritužbe, člankom 5. stavkom 5. *TP-a* Banci se daje previše diskrecijskog prava jer ugovori o financiranju koje je sklopila Banka mogu sadržavati informacije o okolišu.

50. EIB je tvrdio da bilješka služi samo kao primjer slučajeva koji su uobičajeni u bankarstvu. EIB je potvrdio da ugovori o financiranju mogu sadržavati informacije o okolišu i da ih se ne može uskratiti javnosti. EIB je nadalje naveo da svaki predmet analizira pojedinačno, s obzirom na sudsku praksu Suda, kako bi utvrdio postoje li javni interesi koji bi nadjačali zaštitu drugih legitimnih interesa.

51. Ombudsmanica smatra da su objašnjenja EIB-a razumna.

Pretpostavka povjerljivosti u pogledu inspekcija, istraga i revizija

52. Člankom 5. stavkom 5. *TP-a predviđa se da se „[s]astavljanjem informacija i dokumenata prikupljenih i nastalih tijekom inspekcija, istraga i revizija pretpostavlja se da ugrožava zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija čak i nakon njihova zatvaranja ili nakon što je relevantni akt postao konačan i poduzete su daljnje mjere.”*

53. Podnositelji pritužbe istaknuli su da proširenje opće pretpostavke na sve dokumente koji se odnose na istrage koje provodi EIB, uključujući u trenutku zaključenja ispitnog postupka, nema osnove u pravu EU-a.

54. Glavni argument EIB-a bio je da se tom odredbom *uspostavlja ravnoteža između potrebe Banke da osigura pravilno funkcioniranje njezinih istražnih postupaka, prošlih, sadašnjih i budućih, i njezine čvrste predanosti transparentnosti. To je posebno važno s obzirom na mogućnost da se unutarne istrage prate ne samo naknadnim unutarnjim istragama ili revizijama, već i nacionalnim kaznenim istragama.*” EIB je također istaknuo da objavljuje sažetak istraga obuhvaćenih izuzećem te da iznimka ne obuhvaća slučajeve koje rješava EIB-CM.

55. Ombudsman je već dao preporuku EIB-u u vezi s objavljivanjem izvješća o unutarnjoj istrazi prijevara u okviru prethodne EIB-ove tehničke pomoći [21] .

56. Sudovi EU-a nisu se izjasnili o primjeni opće pretpostavke neotkrivanja na EIB-ove istrage.

57. Istrage i revizije administrativne su prirode. Ombudsmanica radije prima na znanje



spremnost EIB-a da u svojem TP-u uzme u obzir i uzme u obzir odredbe Uredbe 1049/2001 te **da ih primijeni na sve svoje aktivnosti**, a da pritom ne pravi razliku između administrativnih i neadministrativnih zadaća.

58. Ombudsman stoga smatra da bi svako izuzeće od pristupa koje je dodatno ili različito od izuzeća utvrđenih u Uredbi 1049/2001 trebalo utvrditi i jasno obrazložiti u TP-u. Takvim iznimkama također se ne bi trebalo zadirati u pravo pristupa informacijama i dokumentima o okolišu predviđeno Aarhuškom konvencijom i Aarhuškom uredbom.

59. Ombudsmanica nije uvjerena da je razlika u tekstu članka 5. stavka 5. TP-a u usporedbi sa sličnim izuzećem predviđenim Uredbom 1049/2001 [22] proporcionalna općem cilju osiguravanja pravilnog funkcioniranja „prošlih, sadašnjih i budućih” istraga. Iako bi EIB mogao opravdati pretpostavku neotkrivanja za tekuće istrage EIB-a, ne može se osloniti na opću pretpostavku neotkrivanja za **sve** inspekcije, istrage i revizije na neodređeno vrijeme.

60. Ombudsmanica nadalje napominje da se EIB-ovim TP-om opća pretpostavka neotkrivanja proširuje **na razdoblje nakon zaključenja istrage**. Čak i u slučaju istrage prijave opća pretpostavka neotkrivanja u načelu bi se primjenjivala samo dok je istraga u tijeku. Ombudsmanica smatra da bi EIB mogao zajamčiti zaštitu svrhe svih naknadnih unutarnjih istraga ili nacionalnih kaznenih istraga procjenom zahtjeva za pristup na pojedinačnoj osnovi.

61. Ombudsman stoga **potiče EIB da u svoje tehničke programe uzme u obzir tekst članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe 1049/2001 i da ukloni pretpostavku neotkrivanja informacija i dokumenata prikupljenih i nastalih tijekom inspekcija, istraga i revizija, među ostalim i nakon njihova zatvaranja.**

Posredovani krediti

62. U članku 5.13. TP-a utvrđeno je da „[p]oznajama obuhvaćaju i informacije o pojedinačnim alokacijama koje su izvršile lokalne banke kako bi poduprle ulaganja vlastitih klijenata **u okviru kreditnih linija uspostavljenih s EIB-om**. Te su informacije u nadležnosti posredničke banke kao dijela uobičajenog poslovnog odnosa između predmetne banke i njezinih klijenata. Međutim, EIB potiče posredničku banku da stavi na raspolaganje informacije o njezinu odnosu s EIB-om.”

63. Podnositelji pritužbe tvrdili su da se člankom 5.13. TP-a stvara dodatna iznimka od objavljivanja za posredovane zajmove. Podnositelji pritužbe smatraju da se tom iznimkom važan dio aktivnosti kreditiranja EIB-a izuzima od načela transparentnosti i otvorenosti jer niz dokumenata koji se odnose na zajmove srednje tržišne kapitalizacije [23], globalne zajmove [24] i fondove sadržavaju informacije o okolišu [25].

64. EIB je odgovorio da posredovani zajmovi podliježu istim zahtjevima u pogledu transparentnosti kao i druge vrste zajmova. Međutim, EIB je istaknuo da su informacije o okolišu koje posjeduje, a koje se odnose na posredovane zajmove, različite. S obzirom na to da EIB



nema ugovorni odnos s krajnjim korisnicima, za objavu informacija o okolišu za pojedinačne dodjele u okviru posredovanih zajmova odgovorni su financijski posrednici i/ili nadležna tijela.

65. Ombudsman razumije da se člankom 5.13. TP-a ne uvode nikakve dodatne iznimke uz iznimke koje se odnose na zaštitu komercijalnih interesa i dokumenata trećih strana.

Ombudsman stoga predlaže EIB-u da pažljivo razmotri je li potrebno zadržati postojeći nacrt članka 5.13. jer taj članak može dovesti u zabludu javnost.

Postupak obrade zahtjeva za informacije

66. Člankom 5.22. TP-a utvrđeno je da EIB obično odgovara na zahtjeve za informacije u roku od 15 radnih dana. U bilješci 8. članka 5.22. navodi se da se u praksi zahtjevi za informacije mogu odnositi na dulje rokove u nizu slučajeva, primjerice u slučajevima zahtjeva za **informacije koji se odnose na treće strane.**

67. Podnositelji pritužbe istaknuli su da se ni Uredbom 1049/2001 ni Aarhuškom konvencijom ne dopušta takvo produljenje roka u slučaju zahtjeva za informacije koji se odnose na treće strane.

68. EIB je tvrdio da bilješka 8. ne mijenja rokove, ali da objašnjava da se u nekim slučajevima EIB ne može pridržavati roka zbog okolnosti koje su izvan njegove kontrole. EIB je istaknuo da je to potvrđeno i u Uredbi 1049/2001 [26] , kojom se predviđa da se u iznimnim slučajevima rok od 15 radnih dana može produljiti.

69. Ombudsmanica napominje da članak 5.23. TP-a već odražava Uredbu 1049/2001 [27] . Ombudsman se stoga slaže s podnositeljem pritužbe da bilješka 8. može dovesti u zabludu javnost. **Ombudsman potiče EIB da izmijeni članak 5.22. TP-a i odgovarajuću bilješku.**

70. Podnositelji pritužbe zabrinuti su i zbog toga što se člankom 5.33. TP-a i člankom 5.34. TP-a [28] građanima ne pružaju točne informacije o dostupnim pravnim sredstvima u slučaju da EIB odbije ili zanemari ponovni zahtjev (odnosno zahtjev EIB-u da preispita odluku o odbijanju pristupa). Ističu da je dodatni korak podnošenja pritužbe EIB-CM-u zbunjujući i da može dovesti do toga da tužitelj ne može pobijati odluku pred sudovima Unije.

71. Ombudsman smatra da članak 5.33. TP-a odražava tekst članka 8. stavka 1. Uredbe 1049/2001 [29] , uzimajući pritom u obzir Memorandum o razumijevanju potpisan između EIB-a i Ombudsmana.

Zaključci o pitanju spojivosti

72. Iako ima prostora za poboljšanje određenih odredbi, Ombudsman ne smatra da je EIB-ova politika transparentnosti formulirana tako da predstavlja nepravilnosti u postupanju. Ombudsmanica potiče EIB da poboljša formulaciju određenih članaka u svojoj politici



transparentnosti davanjem niza prijedloga za poboljšanje navedenih u nastavku.

Zaključci

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključcima:

Donošenje EIB-ove politike transparentnosti ne predstavlja nepravilnosti u postupanju.

EIB je riješio pitanja načina na koji rješava zabrinutost javnosti u vezi sa zakonitošću unutarnjih politika EIB-a i načina na koji obavještava o ishodu provjere prihvatljivosti pritužbi obrađenih u okviru njegova internog mehanizma za pritužbe.

Podnositelj pritužbe i Europska investicijska banka bit će obaviješteni o toj odluci.

Prijedlozi za poboljšanje

Ombudsmanica potiče EIB da:

- odražavaju tekst članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe 1049/2001 u svojoj politici transparentnosti i uklanjaju pretpostavku neotkrivanja informacija i dokumenata prikupljenih i nastalih tijekom inspekcija, istraga i revizija, među ostalim i nakon njihova zatvaranja.
- razmotriti izmjenu članka 5.13. svoje politike transparentnosti u pogledu posredovanih zajmova;
- ponovno sastaviti članak 5.22. o rokovima za obradu zahtjeva za informacije.

Kad god odluka o prihvatljivosti pritužbe nije donesena pri slanju potvrde o primitku, EIB-CM bi trebao izričito navesti da potvrda o primitku ne znači da je EIB-CM zauzeo stajalište o prihvatljivosti pritužbe.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 23.5.2018.

[1] Dostupno na:

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm> [Poveznica]

[2] Dostupno na:



<https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark>
[Poveznica]

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

[4]

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

[5] Članak 2. Poslovnika: pritužbe koje se odnose na međunarodne organizacije, institucije i tijela Zajednice, nacionalna, regionalna ili lokalna tijela; pritužbe koje se odnose na radne odnose između EIB-a i njegova osoblja; pritužbe koje su već podnesene drugim mehanizmima upravnog ili sudskog preispitivanja; pritužbe anonimnih stranaka; pritužbe čiji je cilj stjecanje konkurentne gospodarske prednosti ili koje su prekomjerne, ponavljajuće, neozbiljne ili zlonamjerne prirode.

[6] Članak 2. stavak 1. Poslovnika.

[7] Članak 4. stavak 3. operativnih postupaka.

[8] Člankom 1. stavkom 1. Poslovnika predviđeno je da se područje primjene preispitivanja EIB-CM-a usredotočuje na „upravljanje pritužbama koje se odnose na **aktivnosti [EIB-a]**”. Člankom 3. stavkom 1. Načela predviđeno je da tržište kapaciteta „procjenjuje usklađenost s **okvirom politike Grupe EIB-a [...]**”. Člankom 4. stavkom 2. točkom (c) Poslovnika stoga se revizija EIB-CM-a ograničava na „*procjenu jesu li poštovane politike i postupci Grupe EIB- a*”. U članku 4. stavku 2. točki (g) Poslovnika podsjeća se da EIB-CM „*iznosi preporuke u vezi s korektivnim mjerama i/ili mogućim poboljšanjima postojećih postupaka*”, čime se isključuju politike EIB-a.

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

[10] Dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces>
[Poveznica]

[11] Članak 4.3.7.,

http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf
[Poveznica]

[12] U skladu s člankom 7. stavkom 1. Poslovnika, „*priznanje [...]* **može uključivati obavijest o dopuštenosti ili nedopuštenosti prigovora**”. Operativni postupci EIB-CM-a sadržavaju drugačiju odredbu u skladu s kojom se „*provjera prihvatljivosti provodi u roku od 10 radnih dana i o rezultatima se obavješćuje podnositelj(i) pritužbe (podnositelji pritužbe) u isto vrijeme kada i potvrda o primitku*” (članak 4. stavak 3 .).

[13] Članak 4. stavak 3.



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

[15] Članak 15. stavak 3. UFEU-a.

[16] U skladu s člankom 15. UFEU-a.

[17] Doprinos Europskog ombudsmana reviziji EIB-ove politike transparentnosti od 21. listopada 2014. dostupan je na:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark> [Poveznica]

[18] Članak 11. i članak 12. stavak 4.

[19] Članak 4.

[20] Odluka Europskog ombudsmana o zatvaranju istrage na vlastitu inicijativu OI/3/2013 o Europskoj investicijskoj banci. Dostupno na:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark> [Poveznica]

[21] Odluka Europskog ombudsmana o zatvaranju istrage o pritužbi 349/2014/OV protiv Europske investicijske banke (EIB). Dostupno na

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark> [Poveznica]

[22] Članak 4. stavak 2. treća alineja

[23] Kreditne linije financijskom posredniku, koji pozajmljuju prihode za financiranje projekata koje promiču poduzeća srednje tržišne kapitalizacije.

[24] Kreditne linije dane financijskom posredniku, koji zatim pozajmljuje prihode, na vlastiti rizik, za financiranje malih i srednjih projekata.

[25] Kao što je EIB-ova procjena pristupa i kapaciteta posrednika i konteksta u kojem djeluje; okolišne i socijalne provjere koje se provode za programe za koje se očekuje da će imati znatne okolišne i/ili socijalne učinke i rizike; pregled zaštite okoliša i socijalni pregled određenih potprojekata ili praćenje pojedinačnih dodijeljenih sredstava u kontekstu EIB-ove dubinske analize u području okoliša i društva.

[26] Članak 7. stavak 3.

[27] „5.23. U iznimnim slučajevima, na primjer u slučaju zahtjeva koji se odnosi na vrlo dugačak dokument ili ako informacije nisu lako dostupne i složene za razvrstavanje, rok se može produljiti i o tome se obavještuje dopisnika najkasnije 15 radnih dana od primitka.”

U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja nakon ponovnog zahtjeva, Banka obavještuje



podnositelja zahtjeva o pravnim sredstvima koja mu stoje na raspolaganju, odnosno o podnošenju pritužbe mehanizmu pritužbi ili pokretanju sudskog postupka protiv Banke pred Sudom Europske unije. 5.34 Nedostatak Banke da odgovori na zahtjev u propisanom roku smatra se negativnim odgovorom i daje podnositelju zahtjeva pravo da podnese pritužbu EIB-ovu mehanizmu za pritužbe ili pokrene sudski postupak protiv Banke pred Sudom .”

[29] „ U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja, institucija obavještuje podnositelja zahtjeva o pravnim sredstvima koja mu stoje na raspolaganju, odnosno o pokretanju sudskog postupka [...] i/ili podnošenju pritužbe Europskom ombudsmanu [...]”