

Traducerea acestei pagini a fost generată prin traducere automată [\[Link\]](#). Traducerile automate pot conține erori care pot reduce claritatea și exactitatea; Ombudsmanul nu își asumă răspunderea pentru eventuale discrepanțe. Pentru cele mai fiabile informații și securitate juridică, vă rugăm să consultați versiunea sursă din engleză, linkul de mai sus. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați [politica noastră lingvistică și de traducere \[Link\]](#).

Decizie în cazul 1564/2020/TE privind refuzul Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale de a acorda acces public la voturile și dezbaterile consiliului supraveghetorilor cu privire la proiectele de standarde tehnice de reglementare

Decizie

Caz 1564/2020/TE - Deschis la 29/09/2020 - Decizie din 18/05/2021 - Instituția vizată
Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale (Soluționate de instituție) |

Cazul a vizat refuzul Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) de a acorda acces public la rezultatele votului și la motivările aferente referitoare la decizia Consiliului supraveghetorilor privind un proiect de standarde tehnice de reglementare a produselor de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări.

Ombudsmanul a desfășurat o anchetă privind această chestiune și a ajuns la concluzia preliminară că proiectele de standarde tehnice de reglementare, așa cum au fost adoptate de consiliul de supraveghere al EIOPA, precum și orice alte documente aferente adoptării lor, constituie elemente importante ale procesului de adoptare de către Comisia Europeană a următorului act delegat rezultat din acestea. În acest context, Ombudsmanul nu a fost convins de argumentele exprimate de EIOPA pentru a-și susține refuzul de acordare a accesului public, iar opinia preliminară a Ombudsmanului a fost că EIOPA ar trebui să dea acces la informațiile solicitate.

EIOPA a oferit un răspuns pozitiv la evaluarea preliminară a Ombudsmanului. EIOPA și-a luat angajamentul de a divulga informațiile solicitate și de a se asigura că viitoarele procese-verbale ale consiliului său de supraveghere conțin informații corespunzătoare privind voturile membrilor consiliului referitoare la deciziile privind documente legislative. Ombudsmanul a salutat răspunsul EIOPA și măsurile luate și a închis ancheta.



Contextul plângerii

1. Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) este una dintre cele trei autorități europene de supraveghere responsabile cu supravegherea financiară la nivelul UE. În cadrul acestei structuri, rolul EIOPA este de a „*proteja valorile publice, cum ar fi stabilitatea sistemului financiar, transparența piețelor și a produselor financiare*”. [1]

2. Una dintre sarcinile EIOPA este de a elabora „proiecte de standarde tehnice de reglementare” (proiecte de standarde tehnice de reglementare), care să dezvolte, să specifice și/sau să stabilească în continuare normele prevăzute în legislație. Proiectele de standarde tehnice de reglementare sunt ulterior adoptate de Comisia Europeană ca „standarde tehnice de reglementare” sub forma unui act delegat [2] .

3. La 23 iulie 2020, reclamantul a solicitat acces public la documentele legate de adoptarea de către EIOPA a unui proiect de standarde tehnice de reglementare privind produsele de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări. Proiectul de standarde tehnice de reglementare în cauză viza informațiile standardizate cuprinse în „documentul cu informații esențiale”, care trebuie să fie puse la dispoziția investitorilor de retail, astfel încât aceștia să poată înțelege și compara caracteristicile economice și juridice ale produselor de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări.

4. Reclamantul a solicitat EIOPA rezultatele votului și raționamentul aferent al deciziei consiliului său de supraveghere cu privire la proiectul de standarde tehnice de reglementare în cauză. La un nivel mai general, reclamantul a considerat că detaliile voturilor deținute cu privire la „*chestiuni legislative*” de către consiliul EIOPA ar trebui făcute publice.

5. EIOPA a refuzat accesul la documentele solicitate.

6. Reclamantul a solicitat EIOPA să își revizuiască decizia, prin formularea unei așa-numite „cereri de confirmare”.

7. La 11 septembrie 2020, EIOPA și-a confirmat decizia inițială de a refuza accesul, pe baza următoarelor motive:

- Documentele solicitate sunt protejate de articolul 4 alineatul (1) litera (a) a patra liniuță din normele Uniunii privind accesul public la documente, [3] care se referă la protecția politicii financiare a Uniunii în sectorul asigurărilor și al pensiilor ocupaționale. EIOPA a explicat că membrii consiliului său trebuie să acționeze în mod independent și obiectiv și nu pot face obiectul niciunei forme de influență publică sau privată. Acest lucru ar fi posibil doar într-un „*spațiu sigur*”, protejând membrii de „*influența externă nejustificată*”.
- Documentele solicitate sunt protejate de articolul 4 alineatul (3) din normele Uniunii privind accesul public la documente , care se referă la protecția procesului decizional. Voturile individuale și raționamentul membrilor consiliului sunt pentru „*utilizare internă ca parte a deliberărilor consiliului de administrație*”. Astfel de informații intră sub incidența obligației de păstrare a secretului profesional, prevăzută la articolul 70 din Regulamentul de instituire a EIOPA. Regulamentul de procedură al consiliului de supraveghere prevede că procedurile



consiliului de administrație sunt confidențiale [4] .

- Înregistrările de vot conțin date cu caracter personal, care sunt protejate de articolul 4 alineatul (1) litera (b) din normele UE privind accesul public la documente .

- EIOPA a considerat că este rolul exclusiv și definitiv al Comisiei să adopte standarde tehnice de reglementare și că comitetul EIOPA nu participă la procesul legislativ al Comisiei.

8. Nemulțumit de răspunsul EIOPA, reclamantul s-a adresat Ombudsmanului la 16 septembrie 2020.

Evaluarea preliminară a Ombudsmanului

9. În evaluarea sa preliminară [5] , Ombudsmanul a considerat că proiectele de standarde tehnice de reglementare, astfel cum au fost adoptate de consiliul supraveghetorilor EIOPA, și orice documente legate de adoptarea acestora constituie elemente importante ale procesului de adoptare a actului delegat corespunzător de către Comisie. Ombudsmanul a ajuns la această evaluare preliminară după ce a constatat că, deși Comisia aprobă *în mod oficial proiectele de standarde tehnice de reglementare „pentru a le conferi un efect juridic obligatoriu”*, [6] activitatea de fond privind standardele tehnice de reglementare este realizată de EIOPA, în condiții de siguranță în circumstanțe excepționale. [7]

10. **Ombudsmanul** a confirmat că documentele solicitate de reclamant indică membrii consiliului, și anume autoritățile naționale de supraveghere, care au votat pentru sau împotriva proiectului de standarde tehnice de reglementare (sau s-au abținut) și de ce. Ea a considerat că divulgarea publică a documentelor solicitate este de natură să consolideze caracterul democratic al Uniunii, permițând publicului, inclusiv reclamantului, să examineze motivele prezentate de autoritățile naționale de supraveghere pentru votul lor cu privire la proiectul de standarde tehnice de reglementare în cauză. Ea subliniază că înțelegerea pozițiilor pe care le adoptă diferiții reprezentanți ai statelor membre este vitală într-un sistem democratic care răspunde în fața cetățenilor săi.

11. **Ombudsmanul** a considerat că evaluarea sa preliminară este ancorată în dreptul UE – în tratatele UE și în normele UE privind accesul public la documente – astfel cum au fost interpretate de Curtea de Justiție a UE.

12. Ea a remarcat că tratatele UE acordă fiecărui cetățean „*dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii*” [8] *Prin urmare, deciziile UE trebuie luate „în mod cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățean”*. [9] Această prerogativă este considerată deosebit de importantă atunci când instituțiile UE acționează în „*capacitatea lor legislativă*” [10] , deoarece posibilitatea cetățenilor de a examina și de a fi informați cu privire la toate informațiile care stau la baza acțiunii legislative a UE este o condiție prealabilă pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor democratice [11] .

13. Normele UE privind accesul public la documente prevăd că nu numai actele adoptate de legiuitorul UE, ci și, la un nivel mai general, documentele întocmite sau primite în cadrul



procedurilor de adoptare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic trebuie considerate „*documente legislative*” și, sub rezerva unor excepții valabile, trebuie să fie direct accesibile în cea mai mare măsură posibilă [12] Normele UE privind accesul public la documente precizează că „*capacitatea legislativă*” include activitatea instituțiilor UE în temeiul competențelor lor delegate, cum ar fi adoptarea actelor delegate. [13] Curtea de Justiție a extins și mai mult înțelegerea documentelor care ar trebui să beneficieze de accesul mai larg acordat la „*documentele legislative*”. Curtea a susținut că un astfel de acces mai larg ar trebui să fie acordat și documentelor, care nu sunt, strict vorbind, redactate de o instituție atunci când acționează în calitatea sa legislativă [14], dar care conțin „*informații care constituie elemente importante ale procesului legislativ al UE*”. [15] Curtea a constatat că divulgarea unor astfel de documente este „*de natură să sporească transparența și deschiderea procesului legislativ în ansamblu*” [16].

14. Ombudsmanul a considerat, cu titlu preliminar, că acest raționament se aplică documentelor în cauză în cadrul prezentei anchete. Prin urmare, ea a concluzionat că documentele în cauză ar trebui să beneficieze de accesul mai larg acordat la „*documentele legislative*” și că excepțiile prevăzute în normele UE privind accesul public la documente trebuie aplicate cu atât mai restrictiv atunci când sunt în joc astfel de documente.

15. Refuzând accesul, EIOPA a invocat mai multe excepții în normele UE privind accesul public la documente.

16. Ombudsmanul a considerat că argumentul principal [17] invocat de EIOPA pentru a refuza accesul public la documentele solicitate, și anume protejarea membrilor consiliului său de presiuni externe, pentru a le permite să acționeze în mod independent și obiectiv, nu este convingător.

17. Ea a remarcat că exprimarea de către cetățenii UE a opiniilor lor cu privire la proiectele de legi face parte integrantă din exercitarea drepturilor lor democratice. Exprimarea unor astfel de opinii nu poate fi înțeleasă ca reprezentând o presiune externă nejustificată. Mai degrabă, este ceva de primit și chiar încurajat. [18]

18. În orice caz, Ombudsmanul a considerat că argumentele prezentate de EIOPA cu privire la chiar și existența unei presiuni externe rămân vagi și de natură generală. [19] Chiar dacă existența unei astfel de presiuni externe ar fi demonstrată, totuși, rămâne neclar modul în care capacitatea consiliului de administrație al EIOPA de a acționa într-un mod complet independent și exclusiv în interesul Uniunii ar fi grav subminată de o astfel de presiune.

19. Ombudsmanul a considerat, de asemenea, că EIOPA nu se poate prevala de Regulamentul de procedură al comitetului său, care prevede că toate procedurile comitetului sunt confidențiale [20], pentru a refuza accesul public la documente în cazul în care dreptul primar sau secundar al UE impune divulgarea acestora.

20. În sfârșit, în ceea ce privește argumentul EIOPA potrivit căruia documentele solicitate conțin date cu caracter personal, Ombudsmanul a considerat că orice preocupări legate de protecția



datelor cu caracter personal ar putea fi soluționate prin ocultarea numelor, a adreselor (e-mail), a numerelor de telefon și a semnăturilor din documente înainte de a fi divulgate.

21. Având în vedere această evaluare preliminară, Ombudsmanul a concluzionat că EIOPA ar fi trebuit să acorde acces public (parțial) la rezultatele votului și la motivele aferente referitoare la decizia consiliului său de supraveghere cu privire la proiectul de standarde tehnice de reglementare în cauză .

Răspunsul EIOPA la evaluarea preliminară a Ombudsmanului

22. În răspunsul său, EIOPA a fost de acord cu evaluarea preliminară a Ombudsmanului potrivit căreia proiectele de standarde tehnice de reglementare, astfel cum au fost adoptate de consiliul supraveghetorilor EIOPA, și orice documente legate de adoptarea acestora constituie elemente importante ale procesului de adoptare a actului delegat corespunzător de către Comisie și că, prin urmare, conțin informații care constituie elemente importante ale procesului legislativ al UE.

23. Pe baza acestora, EIOPA a fost de acord să divulge informațiile solicitate. În viitor, EIOPA s-a angajat, de asemenea, să se asigure că viitoarele procese-verbale ale consiliului său de supraveghere conțin informații adecvate privind voturile membrilor cu privire la deciziile privind documentele legislative – și anume standardele tehnice de reglementare și de punere în aplicare. În acest sens, EIOPA s-a angajat să întreprindă modificările necesare ale regulamentului de procedură al consiliului său de supraveghere.

24. EIOPA a formulat patru observații suplimentare cu privire la evaluarea preliminară a Ombudsmanului:

- În primul rând, EIOPA a observat că publică deja toate documentele de *fond* în vederea adoptării potențiale a documentelor legislative [21] , inclusiv proiectul de standarde tehnice de reglementare neadoptat în cauză. Cu toate acestea, EIOPA acceptă evaluarea Ombudsmanului potrivit căreia și *documentele* de procedură, cum ar fi înregistrările de vot, pot fi incluse în definiția „documentelor legislative”. În acest context, EIOPA a reiterat faptul că consiliul său de supraveghere adoptă decizii în mod colegial și că orice cale de atac împotriva unei astfel de decizii ar viza mai degrabă decizia colegială decât voturile individuale exprimate de membrii consiliului.

- În al doilea rând, EIOPA a remarcat că independența consiliului său de administrație este consacrată la articolul 42 din Regulamentul de instituire a EIOPA. Prin urmare, EIOPA urmărește să asigure garanții concrete de independență care îi protejează pe membrii consiliului său de ingerințe și repercusiuni nejustificate după ce și-au exprimat opiniile sau au votat.

- În al treilea rând, EIOPA a precizat că nu susține că confidențialitatea informațiilor solicitate decurge din Regulamentul de procedură al consiliului de supraveghere. În schimb, EIOPA a susținut că Regulamentul de procedură pune în aplicare regimul general de confidențialitate prevăzut la articolul 70 din Regulamentul de instituire a EIOPA (secretul profesional). În această privință, EIOPA a invocat jurisprudența relevantă potrivit căreia cerința secretului profesional



poate acționa efectiv ca o excepție separată care permite nedivulgarea, independent de excepțiile prevăzute în normele UE privind accesul public la documente.

- În al patrulea rând, Regulamentul de instituire a EIOPA nu impune EIOPA să partajeze voturile individuale ale membrilor consiliului chiar și cu Parlamentul European, ceea ce demonstrează recunoașterea de către Uniune a sensibilității acestor informații.

Evaluarea Ombudsmanului

25. Ombudsmanul salută răspunsul pozitiv al EIOPA la evaluarea sa preliminară.

26. Prin divulgarea informațiilor solicitate de reclamant și prin angajamentul de a se asigura că viitoarele procese-verbale ale consiliului supraveghetorilor conțin informații adecvate privind voturile membrilor cu privire la deciziile privind documentele legislative, EIOPA a soluționat plângerea.

Concluzie

Pe baza anchetei, Ombudsmanul încheie acest caz cu următoarea concluzie:

Ombudsmanul salută măsurile luate de **Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale ca răspuns la preocupările exprimate în evaluarea sa preliminară. Prin divulgarea informațiilor solicitate de reclamant și prin angajamentul de a se asigura că viitoarele procese-verbale ale consiliului supraveghetorilor conțin informații adecvate privind voturile membrilor cu privire la deciziile privind documentele legislative, EIOPA a soluționat plângerea.**

Reclamantul și Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale vor fi informate cu privire la această decizie .

Emily O'Reilly Ombudsmanul European

Strasbourg, 18/05/2021

[1] Considerentul 10 din Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale):
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R1094> [Link] (denumită în continuare: „Regulamentul de instituire a AEAPO”)

[2] Procedura este prevăzută la articolul 10 din Regulamentul de instituire a EIOPA.



<https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/esa-regulation.pdf>
[Link]

[3] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link]

[4] Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al consiliului supraveghetorilor EIOPA, disponibil la adresa:
https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/bos-rules_of_procedure.pdf
[Link]

[5] Scrisoarea Ombudsmanului European către EIOPA din 28 ianuarie 2021, disponibilă la adresa: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137470> [Link]

[6] Considerentul 22 din Regulamentul de instituire a EIOPA.

[7] De regulă, „Comisia nu poate modifica conținutul unui proiect de standard tehnic de reglementare elaborat de EIOPA fără o coordonare prealabilă cu Autoritatea”, a se vedea articolul 10 din Regulamentul de instituire a EIOPA.

[8] Articolul 10 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

[9] Articolul 1 și articolul 10 alineatul (3) din TUE.

[10] considerentul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001.

A se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, punctul 46: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [Link]
și din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, punctul 33:
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-280/11&language=EN> [Link].

[12] Articolul 12 alineatul (2) și considerentul 6 din Regulamentul 1049/2001.

[13] considerentul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001.

[14] Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16, punctul 86: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[15] punctul 91.

[16] punctul 92.

[17] Mai multe detalii cu privire la argumentele EIOPA sunt incluse în raportul privind reuniunea de inspecție, care a avut loc la 23 octombrie 2020. Raportul este disponibil aici:



<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/135314> [Link]

[18] După cum a precizat Curtea, „[î]n cazul în care *cetățenii trebuie să își poată exercita drepturile democratice, aceștia trebuie să fie în măsură să urmărească în detaliu procesul decizional din cadrul instituțiilor care participă la procedurile legislative și să aibă acces la toate informațiile relevante*”, Hotărârea Tribunalului (Camera a șaptea extinsă) din 22 martie 2018, Emilio de Capitani/Parlamentul European, cauza T-540/15, punctul 98, disponibilă la adresa:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=asc>
[Link]

[19] Deși Curtea a recunoscut că protecția procesului decizional împotriva presiunilor externe ținute *poate* constitui un motiv legitim de restricționare a accesului la documente, a subliniat, de asemenea, că realitatea unei astfel de presiuni externe „*trebuie stabilită cu certitudine*” și că „*trebuie prezentate probe pentru a demonstra existența unui risc previzibil în mod rezonabil*” ca decizia în cauză să fie afectată în mod substanțial de această presiune externă, cauza T-144/05, Pablo Muñiz/Comisia, ECLI:EU:T:2008:596, punctul 86, disponibil la adresa:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74008&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=asc>
[Link]; Hotărârea Tribunalului (Camera a șaptea extinsă) din 22 martie 2018, Emilio de Capitani/Parlamentul European, cauza T-540/15, punctul 99.

[20] Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al consiliului supraveghetorilor EIOPA, disponibil la adresa:

https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/bos-rules_of_procedure.pdf
[Link]

[21] Cum ar fi evaluările impactului, documentele de consultare și feedbackul, consilierea părților interesate și rapoartele finale cu privire la orice standarde tehnice.