Europeiska ombudsmannen

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. *Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår* språk- och översättningspolicy [Länk].

Beslut i ärende 1561/2014/MHZ - Fördröjning i hanteringen av den klagandes begäran om undersökning av en påstådd överträdelse av EU-lagstiftning

Beslut
Ärende 1561/2014/MHZ - **Undersökning inledd den** 13/10/2014 - **Beslut den** 06/07/2015 - **Berörda institutioner** Europeiska bankmyndigheten (Inget administrativt missförhållande upptäckt) |

Ärendet rörde en fördröjning i Europeiska bankmyndighetens (EBA:s) hantering av den klagandes begäran om undersökning av en påstådd överträdelse av EU-lagstiftning av Estlands finansinspektion. Ombudsmannen undersökte frågan och konstaterade att EBA till stora delar kunde motivera fördröjningen. Av detta skäl och till följd av att EBA bad om ursäkt för fördröjningen och åtog sig att förbättra sitt förfarande ansåg ombudsmannen inte att det förelåg ett administrativt missförhållande. Eftersom EBA under undersökningens gång har fastställt interna tidsfrister för hanteringen av liknande begäranden uppmanade ombudsmannen myndigheten att formellt införa dessa tidsfrister genom att ändra sin arbetsordning. Därför avslutade hon ärendet med en ytterligare kommentar.

Bakgrunden till klagomålet

1. Klagomålet avser en estnisk bank (nedan kallad den estniska banken).

2. Den 21 maj 2013 lämnade en advokatbyrå som företräder klaganden (bland andra sökande) in en begäran till Europeiska bankmyndigheten (EBA) (nedan kallad begäran) om att i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) nr 1093/2010 [1] utreda den estniska finanstillsynsmyndigheten (nedan kallad den estniska myndigheten) med avseende på en påstådd överträdelse av EU-direktiv 2007/44/EG [2] .

3. De sökande hävdade att den estniska myndigheten inte gjorde en korrekt bedömning av lämpligheten i Bank X:s och dess moderbolag Y:s förvärv av majoriteten av aktierna i den estniska banken och inte övervakade förvärvet på ett adekvat sätt. Detta ledde till direkt kontroll över aktiekapitalet genom den förstnämnda och indirekta kontroll från den senares sida. I detta avseende ansåg de sökande att den estniska bankens kunders insättningar och kapital inte är säkra och att den information som omfattas av banksekretessen inte är säker.

4. Den 23 maj 2013 bekräftade EBA mottagandet av begäran och åtog sig att undersöka ärendet och i sinom tid informera de sökande om nästa steg. Mellan juni och december 2013 skedde en skriftväxling mellan EBA och de sökande. EBA har konsekvent bekräftat mottagandet av korrespondensen och de kompletterande bevisen. Vid varje tillfälle informerade EBA de sökande om att de inom kort skulle informeras om utredningsprocessen och de kommande stegen (men inga skäl angavs för förseningen).

5. Den 15 januari 2014 underrättade EBA advokatbyrån om att begäran ansågs vara tillåtlig i enlighet med EBA:s dåvarande interna regler för utredning av överträdelser av unionsrätten [3] .

6. Åtta månader senare hade EBA ännu inte beslutat om den hade för avsikt att utreda den estniska myndigheten. Klaganden vände sig till Europeiska ombudsmannen.

Utredningen

7. Ombudsmannen inledde en undersökning av klagomålet och konstaterade följande påståenden och påståenden:

1) EBA underlät att behandla begäran på ett korrekt sätt.

2) EBA bör vidta åtgärder som svar på begäran och utan ytterligare dröjsmål informera den klagande om denna åtgärd.

8. Vid inledandet av undersökningen bad ombudsmannen EBA att informera henne om de interna tidsfristerna för varje steg i förfarandet när den behandlar liknande framställningar enligt artikel 17 i förordning 1093/2010.

9. Under undersökningens gång mottog ombudsmannen EBA:s yttrande om klagomålet och därefter klagandens synpunkter som svar på EBA:s yttrande. Vid undersökningens genomförande har ombudsmannen beaktat parternas argument och åsikter.

Påstådd underlåtenhet att behandla begäran och det därmed sammanhängande påståendet på ett korrekt sätt

Argument som läggs fram för ombudsmannen

10. Klaganden hävdade att EBA hade underlåtit att agera inom rimlig tid och inte hade motiverat sin försening. Begäran lämnades in i maj 2013 och det var först i januari 2014 som EBA beslutade om dess tillåtlighet. Fram till dagen för klagomålet till ombudsmannen (den 8 september 2014) hade EBA inte informerat klaganden om sitt beslut om huruvida den avsåg att inleda en utredning till följd av begäran eller att avsluta begäran utan att inleda en utredning.

11. Klaganden påpekade att EBA:s arbetsordning från 2012, som var tillämplig vid den tidpunkt då begäran lämnades in, skiljer mellan tre faser i handläggningen av en begäran: i) Beslutet om upptagande till sakprövning. II) beslutet om huruvida en undersökning ska inledas eller inte, och iii) undersökningen.

12. I denna arbetsordning föreskrivs inte någon tidsram inom vilken EBA bör fatta ett beslut i etapperna i och ii. Följaktligen gäller de allmänna bestämmelserna om rimlig tid. Klaganden hävdade att tidsfristerna på åtta månader för att hantera begärans tillåtlighet och över åtta månader för att besluta om huruvida en undersökning ska inledas inte kan anses vara ”rimlig tid”. Detta gäller i än högre grad om man tar hänsyn till det faktum att båda dessa beslut är *av ”teknisk natur”*.

13. I sitt svar lämnade EBA detaljerade uppgifter om hur den hanterade begäran i kronologisk ordning, enligt följande:
- Den begäran som lämnades in den 21 maj 2013 kompletterades med flera kompletterande skrivelser av den 3 juni 2013 (med bifogade handlingar). 12 augusti 2013, 9 oktober 2013 och den 27 november 2013 (med bifogade handlingar).
- EBA kontaktade den estniska myndigheten den 3 februari 2014 och begärde synpunkter på den påstådda överträdelsen av direktiv 2007/44. I sitt svar av den 24 februari 2014 uppgav den estniska myndigheten att frågan hade behandlats utförligt under tidigare år.
- Under tiden informerade klaganden den 17 februari 2014 EBA om att dess preliminära bedömning hade läckt ut till pressen. Den 4 april 2014 underrättade klaganden EBA om ett nationellt rättsligt beslut avseende begäran. Som svar informerades klaganden om att en ”preliminär utredning” med den estniska myndigheten hade gjorts och att denna utredning pågick.
- Den 11 april 2014 begärde EBA ytterligare upplysningar och styrkande handlingar från den estniska myndigheten.
- Den 29 april 2014 lämnade klaganden ytterligare upplysningar om den relevanta utvecklingen i Estland. EBA informerade därefter klaganden om att den på grund av ärendets komplexitet, de många handlingarna i ärendet, dess begränsade resurser och de nödvändiga översättningarna behövde mer tid för att bedöma begäran och besluta om en utredning mot den estniska myndigheten enligt artikel 17 i förordning 1093/2010 skulle inledas.
- Den 3 juni 2014 lämnade den estniska myndigheten ytterligare ett svar (till vilket många handlingar bifogades), som därefter bedömdes och analyserades av EBA.
- På dagen för svaret till ombudsmannen (19 december 2014) slutförde EBA sin bedömning. Den utfärdade ett beslut där den uttryckte sin avsikt att avsluta begäran och att inte inleda en utredning enligt artikel 17 i förordning 1093/2010. Samma dag skickade kommissionen en

skrivelse till klaganden om detta.

14. EBA noterade att det regelbundet hade följt klaganden. Den påpekade dock att den hade fått ” *en mycket betydande mängd komplexa faktauppgifter som den var tvungen att beakta för att kunna avgöra hur man skulle gå till väga* ”. Dessutom ” *under sommaren* ” behövde EBA omfördela resurser till en komplex och brådskande utredning av Z:s nationella myndigheters underlåtenhet att göra skyddade insättningar tillgängliga för insättare. Med tanke på konsekvenserna för insättarna i de berörda Z-bankerna prioriterade EBA denna utredning, vilket ledde till oplanerade förseningar i hanteringen av pågående ansökningar.

15. Som svar på ombudsmannens specifika begäran om information (punkt 8 ovan) noterade EBA att dess rättsliga enhet ” *nyligen har inrättat* ” [4] en process för att spåra klagomål/ansökningar med hjälp av ett särskilt ”projektförvaltningsverktyg”. EBA förklarade att *han ”fastställer de ursprungliga tidsfristerna för varje klagomål på grundval av ett omedelbart erkännande av klagomål, genomför en inledande granskning av klagomålet inom två veckor och, om inte denna analys leder till att begäran avslutas i det skedet, en mer fullständig analys… inom ytterligare tre och en halv månad och underrättar begäransgivaren om EBA:s analys inom ytterligare en månad.* ” Dessa tidsramar justeras med hänsyn till arten av de inlämnade framställningarna, särskilt deras komplexitet, i vilken utsträckning förfrågningar måste göras till behöriga myndigheter, snabbheten i deras svar och behovet av att prioritera ansökningar framför det andra arbete som utförs av den rättsliga enheten. Slutligen är syftet att ge en begärande en bedömning inom ett år från mottagandet av begäran, samtidigt som han eller hon hålls uppdaterad.

16. EBA bifogade till sitt svar en kopia av sin skrivelse till klaganden av den 19 december 2014. I den skrivelsen underrättade kommissionen klaganden om att det är ” *villigt att avsluta* [begäran] *och inte inleda en utredning enligt artikel 17 i förordning (EU) nr 1093/2010* ” och angav utförliga skäl till sitt beslut. EBA drog slutsatsen att begäran borde avslutas eftersom klaganden inte hade lagt fram någon väsentlig bevisning som fick den att tro att ” *överträdelsen, om och när den bevisats, skulle undergräva rättsstatens grundvalar, utan någon systemisk karaktär eller någon aspekt som innebär ett brott mot de mänskliga rättigheterna eller av andra grundläggande friheter* ”. Den konstaterade vidare att det inte fanns några bevis för att den estniska myndigheten hade underlåtit att fullgöra sitt tillsynsansvar. EBA fann att den estniska myndigheten, efter att ha avslöjat X:s finansiella situation, agerade på ett sätt som tycks ha syftat till att säkerställa den estniska bankens sundhet. De aktuella målen föranledde dessutom betydande rättstvister vid estniska förvaltnings- och tvistemålsdomstolar, vilka involverade den estniska myndigheten.

Klaganden uppmanades att lämna in ” *nya uppgifter av relevans* ” som skulle kunna motivera en ytterligare granskning av ärendet inom fyra veckor. I annat fall skulle EBA avsluta klagandens begäran på ett definitivt sätt.

EBA bad klaganden om ursäkt för den tid det hade tagit att analysera begäran. Den förklarade att detta berodde på ” *en kombination av den mycket betydande arbetsbörda som begränsar den resurs som vi kan avsätta för att överväga sådana förfrågningar* ” och det behov som

uppstod under sommaren av att prioritera andra förfrågningar om bristen på tillgång för insättare till deras insättningar i två Z-banker. Den förklarade att den ” *kommer att sträva efter att säkerställa att mer regelbundna uppdateringar tillhandahålls om framstegen med att behandla sådana ansökningar i framtiden* ”.

17. I sina synpunkter på EBA:s svar av den 27 februari 2015 ansåg klaganden att EBA borde ha beslutat att utreda de påstådda överträdelserna av EU-rätten från den estniska myndighetens sida och inte avsluta begäran. Den 19 februari 2015 bekräftade en estnisk domstol i första instans allvarliga överträdelser av både estnisk rätt och EU-rätt genom X. Detta avgörande gav upphov till tvivel om huruvida den estniska myndighetens inlagor till EBA var riktiga och bekräftade att X inte är en lämplig kontrollerande aktieägare i den estniska banken. Den 16 januari 2015 svarade klaganden och andra sökande på EBA:s skrivelse och översände den 27 februari en kopia av den estniska domstolens dom till EBA. Klaganden hävdade att hans klagomål till ombudsmannen under alla omständigheter inte syftade till att få ett beslut från ombudsmannen om huruvida begäran var välgrundad, utan huruvida EBA hanterade begäran inom rimlig tid.

18. Klaganden höll med om att föremålet för begäran var komplext och att EBA behövde samla in bevis. Han ansåg dock att EBA inte hade hanterat frågan på ett så effektivt sätt som möjligt. När EBA beslutade om att inleda en utredning (den andra fasen av förfarandet) verkar EBA ha börjat fokusera på frågor som borde ha analyserats under den tredje fasen (utredningen). Den andra fasen borde inte ha inneburit en ingående undersökning av de fakta som låg till grund för begäran, medan EBA:s skrivelse av den 19 december 2014 tyder på att en sådan detaljerad utredning hade ägt rum. Enligt klaganden borde EBA i stället endast ha fastställt huruvida begäran uppfyllde kriterierna i bilaga 2 till arbetsordningen.

Ombudsmannens bedömning

19. Såsom klaganden med rätta har påpekat innehåller EBA:s tidigare och nuvarande arbetsordning för utredning av överträdelser av unionsrätten inte tidsfrister för EBA att fatta i) beslut om huruvida en begäran kan godtas och ii) beslut om huruvida en utredning bör inledas. Principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet kräver dock att EBA agerar inom en rimlig tid när den behandlar begäranden. Detta krav motsvarar en grundläggande processuell rättighet som fastställs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken ”varje persons *angelägenheter* ska *hanteras… inom rimlig tid* ”.

20. Såsom unionsdomstolarna har slagit fast vid flera tillfällen bör bedömningen av huruvida den aktuella fristen var rimlig göras mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet, såsom ärendets komplexitet, parternas uppträdande eller företrädesrätt [5] .

21. När det gäller beslutet om huruvida begäran kan tas upp till sakprövning anser ombudsmannen att EBA inte kunde motivera varför det tog åtta månader att fatta sitt beslut. För det första, såsom klaganden med rätta har gjort gällande, är de kriterier för upptagande till sakprövning som fastställs i artikel 2.5 och bilaga 1 i EBA:s arbetsordning från 2012, vilka är

tillämpliga i förevarande mål, av teknisk art och förefaller inte kräva att flera månader behandlas [6] . Även om de kompletterande uppgifter som klaganden skickade till EBA den 3 juni, den 6 oktober och den 27 november 2013 verkligen kunde ha varit relevanta för bedömningen av huruvida undersökningen borde inledas, var det utan tvekan irrelevant för beslutet om tillåtlighet mot bakgrund av de kriterier som anges i bilaga 1. Ombudsmannen noterar också att alla handlingar som klaganden bifogat sin korrespondens översattes till engelska.

22. Å andra sidan anser ombudsmannen att det är motiverat den tid det tog för EBA att besluta om nästa steg i förfarandet, nämligen det preliminära fastställandet av att begäran bör avslutas utan att en utredning inleds.

23. Ombudsmannen påpekar att både 2012 och 2014 års arbetsordning visar att detta steg är jämförbart med en utredning, om än av preliminär karaktär. Artikel 3 i 2012 års arbetsordning, som föreskriver möjligheten att kontakta den berörda behöriga myndigheten, har rubriken ”Inledande av utredningen”. Artikel 4 i 2014 års arbetsordning är ännu tydligare. Den ger möjlighet att kontakta den berörda behöriga myndigheten, den sökande eller varje juridisk eller fysisk person för information i det skede då undersökningen ska inledas. Den har rubriken ” **Preliminär utredning** ” [7] . I bilaga 2 görs dessutom åtskillnad mellan positiva och negativa undersökningsfaktorer som måste fastställas innan ett beslut fattas om huruvida begäran bör avslutas eller om en undersökning ska inledas. Arten av dessa faktorer (särskilt positiva undersökningsfaktorer) kräver en grundlig bedömning av sakförhållandena, lagstiftningen och informationen från den behöriga myndigheten och de sökande [8] .

24 . Ombudsmannen noterar att EBA under elva månader mellan den 15 januari 2014 (dagen för beslutet om tillåtlighet) och den 19 december 2014 (dagen för beslutet om att avsluta begäran utan att inleda en utredning) två gånger bad den estniska myndigheten om förklaringar (den 3 februari och den 11 april) och hade flera diskussioner med de sökande. Ombudsmannen erkänner också att EBA var tvungen att analysera den estniska myndighetens svar, få översättningar av de handlingar som lämnats av den myndigheten och behandla komplexa och omfattande bevis. Genom att prioritera Z-ärendet framför begäran agerade EBA inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller organisationen av dess interna arbete.

25. Mot bakgrund av det ovan anförda drar ombudsmannen slutsatsen att även om EBA inte kunde motivera varför det tog åtta månader att besluta om huruvida begäran kunde tas upp till sakprövning, kunde EBA lämna en förklaring till att det tog elva månader (från och med dagen för beslutet om tillåtlighet) att fatta sitt preliminära beslut att begäran skulle avslutas utan att en utredning inleddes. Av denna anledning och även för att EBA i sin skrivelse till klaganden av den 19 december 2014 i) bad om ursäkt för förseningen och ii) åtog sig *att ”säkerställa att mer regelbundna uppdateringar tillhandahålls om framstegen med att behandla ansökningar i framtiden* ” finner ombudsmannen inte något fall av administrativa missförhållanden.

27. Slutligen noterar ombudsmannen med godkännande att EBA för närvarande tillämpar följande interna tidsfrister: högst **fem månader** från och med dagen för mottagandet av en begäran för att fatta beslut om huruvida en begäran kan tas upp till prövning och högst **ett år** från och med dagen för mottagandet av en begäran för att besluta om huruvida en utredning

ska inledas eller om begäran ska avslutas.

Slutsats

På grundval av undersökningen av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsats:

Med tanke på att EBA har bett om ursäkt för den omotiverade förseningen av handläggningen av klagandens begäran och åtagit sig *att ”se till att mer regelbundna uppdateringar tillhandahålls om framstegen med att granska ansökningar i framtiden* **” finner ombudsmannen inga administrativa missförhållanden i detta fall.**

Den klagande och EBA kommer att informeras om detta beslut.

Ytterligare anmärkning

EBA skulle kunna överväga att formalisera de inledande tidsfrister som fastställts genom EBA:s projektförvaltningsverktyg genom att ändra sitt beslut från 2014 om antagande av en arbetsordning för utredning av överträdelser av unionsrätten i enlighet med detta.

Emily O’Reilly Strasbourg, 06/07/2015

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 2010, s. 12).

I artikel 17 ”Tillämpning av unionsrätten” föreskrivs följande:

”1. *Om en behörig myndighet inte har tillämpat de akter som avses i artikel 1.2, eller har tillämpat dem på ett sätt som förefaller strida mot unionsrätten, ska myndigheten agera i enlighet med de befogenheter som anges i punkterna 2, 3 och 6 i denna artikel* .

2: *På begäran av en eller flera behöriga myndigheter, Europaparlamentet, rådet, kommissionen eller bankintressentgruppen, eller på eget initiativ, och efter att ha informerat den berörda behöriga myndigheten, får myndigheten utreda den påstådda överträdelsen eller underlåtenheten att tillämpa unionsrätten* .”

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av rådets direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn (EUT L 247, 2007, s. 1).

[3] EBA:s beslut EBA/DC/2012/054 av den 5 juli 2012. Dessa regler ersattes den 14 juli 2014 av EBA:s beslut om antagande av en arbetsordning för utredning av överträdelser av unionsrätten (EBA/DC/2014/100). Innehållet i reglerna har inte ändrats nämnvärt.

[4] Inget datum angavs.

[5] De gemensamma målen T-431/10 och T- *560/10, Nencini mot parlamentet* , dom av den 4 juni 2013, ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis. Dom av den 26 november 2013 i mål C-50/12 P, *Kendrion mot kommissionen* , ännu ej offentliggjord i rättsfallssamlingen, punkt 96.

[6] Artikel 2. 5 i 2012 års arbetsordning: ” *För att kunna tas upp till prövning ska en begäran gälla tillämpningen av de akter som avses i artikel 1.2 i EBA-förordningen, inbegripet de tekniska standarder som fastställts i enlighet med artiklarna 10–15, särskilt om en behörig myndighet inte säkerställer att finansinstitut uppfyller kraven i dessa akter. En ansökan ska inte tas upp till prövning om den ingår i en kategori som anges i bilaga* 1.” I bilaga 1 föreskrevs sex tydliga villkor för avvisning. Begäran anses otillåtlig om i) den är anonym, underlåter att ange avsändarens adress eller visar en ofullständig adress. II) inget klagomål anges. III) Anmärkningen faller utanför förordningens tillämpningsområde. IV) Det finns inga uppgifter om en behörig myndighet som kan tillskrivas den påstådda överträdelsen av unionsrätten. V) Det rör sig om handlingar/utelämnanden av en privatperson eller ett privat organ. vi) Beklagelsen är väsentligen densamma som den som redan har behandlats av EBA.

[7] Enligt artikel 3.1 i 2012 års arbetsordning ska EBA:s ordförande vid behov uppmana den behöriga myndigheten att lämna information inom en viss tid. I artikel 4 i 2014 års arbetsordning, med rubriken ”Preliminär utredning”, föreskrivs att ordföranden får uppmana den berörda behöriga myndigheten, den sökande eller varje annan juridisk eller fysisk person att lämna upplysningar. Enligt artikel 3.2 i 2012 års arbetsordning ska ordföranden, efter att ha mottagit alla nödvändiga uppgifter, besluta huruvida en utredning ska inledas, med beaktande av den icke uttömmande förteckningen över faktorer i bilaga 2.

[8] I bilaga 2 till 2012 års arbetsordning (bilaga 2 till 2014 års arbetsordning är nästan identisk) föreskrivs följande:

” *Positiva [undersöknings]faktorer: Den påstådda överträdelsen undergräver rättsstatens grundvalar (t.ex. systematiska överträdelser, kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller de grundläggande friheterna) Den påstådda överträdelsen avser en upprepad överträdelse. Den påstådda överträdelsen kan ha en betydande, direkt inverkan på EBA:s mål när det gäller den inre marknadens funktion, integritet, öppenhet och insyn. finansmarknadernas effektivitet och korrekta funktion. förebygga regelarbitrage och främja lika konkurrensvillkor, och förbättra kundskyddet.*

Negativa [undersöknings]faktorer: Begäran är lämpligare att behandlas av en annan person eller ett annat organ…. begäran är lämpligare att behandlas på annat sätt (t.ex. inbördes

granskning och medling). begäran verkar frivolous eller vexatious .”