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 1316/2016/TN om påstådda brister i Europeiska investeringsbankens öppenhetspolitik

Beslut
Ärende 1316/2016/TN - **Undersökning inledd den** 27/02/2017 - **Beslut den** 23/05/2018 - **Berörda institutioner** Europeiska investeringsbanken (Inget administrativt missförhållande upptäckt) | Europeiska investeringsbanken (Löst av institutionen) |

Ärendet rörde ett klagomål om påstådda brister i Europeiska investeringsbankens (EIB) öppenhetspolitik. Klagandena vände sig först till EIB:s interna klagomålsmekanism (EIB-CM), som avslog klagomålet. Klagandena vände sig då till ombudsmannen för att bestrida det beslut som meddelats av EIB-CM och för att på nytt framföra sina farhågor om att EIB:s öppenhetspolitik inte är förenlig med EU:s och internationella regler om tillgång till information.

Ombudsmannen utredde hur EIB-CM hade hanterat klagomålet. Hon noterade att EIB hade inlett en översyn av EIB-CM:s policy och förfaranden, som kommer att förtydliga hur EIB ska hantera klagomål från allmänheten som faller utanför mandatet för EIB-CM.

Ombudsmannen bedömde också huruvida EIB:s öppenhetspolitik är förenlig med EU:s tillämpliga rättsliga ramar.

Ombudsmannen fann att även om det finns utrymme för förbättring av vissa bestämmelser inom ramen för EIB:s öppenhetspolitik, är den inte utformad på ett sådant sätt att det utgör ett administrativt missförhållande. Ombudsmannen lämnade ett antal förslag till förbättringar i syfte att uppmuntra EIB att förbättra utformningen av vissa bestämmelser inom ramen för sin öppenhetspolitik.

Bakgrund till klagomålet

1. Klagomålet från tre miljöorganisationer – ClientEarth, CEE Bankwatch Network och Counter

Balance – rör påstådda brister i Europeiska investeringsbankens (EIB) öppenhetspolitik samt det sätt på vilket EIB:s interna klagomålsmekanism (EIB-CM) svarade på det klagomål som ursprungligen framfördes till EIB.

2. Efter ett offentligt samråd antog EIB:s styrelse den 6 mars 2015 en ny öppenhetspolitik som ersätter den version som funnits sedan 2010 [1] . Den 16 februari 2016 ingav klagandena ett klagomål till EIB-CM om att öppenhetspolicyn inte var förenlig med EU:s och internationella regler om tillgång till information.

3. EIB-CM bekräftade mottagandet av klagomålet den 1 mars 2016 och informerade klagandena om att deras klagomål hade registrerats och att EIB-CM genomförde en översyn av klagomålet. I skrivelsen informerades klagandena om att de kunde förvänta sig ett formellt svar senast den 23 september 2016.

4. Genom en skrivelse av den 10 juni 2016 förklarade EIB-CM att de flesta aspekter av klagomålet inte kunde tas upp till prövning, med undantag för punkt 1.2.2 i klagomålet, där det angavs att EIB:s praxis inte var förenlig med dess egen öppenhetspolitik. Den 6 september 2016 vände sig klagandena till Europeiska ombudsmannen.

Utredningen

5. Enligt det samförståndsavtal som undertecknats mellan ombudsmannen och EIB [2] bör klagande innan de vänder sig till ombudsmannen använda sig av ett effektivt internt klagomålsförfarande från EIB. Redogörelsen för hur EIB-CM har hanterat de frågor som tas upp i ett klagomål är den lämpliga utgångspunkten för ombudsmannens egen undersökning.

6. Ombudsmannen förklarade klagomålet tillåtligt, med undantag för de farhågor som uttrycktes i punkt 1.2.2 i det ursprungliga klagomålet till EIB-CM, vilket var den enda punkt som EIB-CM hade förklarat tillåtlig och fortfarande höll på att undersöka. Ombudsmannen inledde en undersökning av klagandenas ståndpunkt att

1) EIB-CM har felaktigt förklarat att det mesta av det ursprungliga klagomålet inte kan tas upp till prövning.

2) EIB:s öppenhetspolitik är inte förenlig med Århuskonventionen, förordning 1367/2006 om **tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen** (nedan kallad Århusförordningen) och förordning 1049/2001 om allmänhetens tillgång till handlingar (nedan kallad förordning 1049/2001).

7. Ombudsmannen bad EIB att förklara varför EIB-CM ansåg att de flesta aspekter av klagomålet inte kunde tas upp till prövning. Med tanke på att de klagande hade framfört vissa betänkligheter i förfarandet för handläggning av klagomål från EIB och CM bad ombudsmannen också EIB om förtydliganden om dessa aspekter, t.ex. om EIB-CM:s regler och praxis när det gäller att erkänna mottagandet av klagomål och om förfarandet för att informera klagandena om

resultatet av tillåtlighetskontrollen.

8. Slutligen bad ombudsmannen EIB att svara på klagandenas påstående att EIB:s öppenhetspolitik inte är förenlig med EU:s och internationella regler om tillgång till information.

9. Den 24 maj 2017 klargjorde EIB:s ståndpunkt. EIB förklarade att den hade tagit itu med de flesta av klagandenas väsentliga farhågor om öppenhetspolitikens påstådda oförenlighet med EU:s och internationella regler om tillgång till information i samband med det offentliga samrådet om översynen av EIB:s öppenhetspolitik 2014–2015 och även vid andra tillfällen. EIB svarade dock klagandena den 24 maj 2017 och försåg ombudsmannen med en kopia av skrivelsen. Den 31 augusti 2017 lämnade klagandena synpunkter på EIB:s svar.

10. Ombudsmannens beslut tar hänsyn till ovanstående. Den tar också hänsyn till att EIB har inlett en översyn av EIB-CM-ramen. Utkastet till reviderade policy och förfaranden för EIB-CM överlämnades till ombudsmannen för synpunkter den 13 december 2016. I maj 2017 inledde EIB ett offentligt samråd. EIB:s nya policy och förfaranden bör träda i kraft 2018.

Om EIB-CM:s beslut att avvisa klagomålet

Huruvida klagomål mot lagenligheten av en EIB-politik kan tas upp till sakprövning

11. EIB-CM styrs av en uppsättning principer, mandat och arbetsordning som antogs av EIB:s styrelse den 2 februari 2010 [3] och kompletteras av operativa förfaranden som godkändes av förvaltningskommittén i december 2011 [4] (nedan kallade EIB-CM-reglerna).

12. De klagande hävdade att EIB-CM enligt EIB-CM-reglerna var behörig att hantera ett klagomål mot lagenligheten av en EIB-policy. De klagande hävdade att deras klagomål inte omfattades av de kriterier för rättegångshinder som anges i EIB-CM-reglerna [5] .

13. De klagande hävdade också att enligt EIB-CM-reglerna [6] kan varje person eller grupp som hävdar att det finns ett fall av administrativa missförhållanden inom EIB kan lämna in ett klagomål. De klagande uppgav att administrativa missförhållanden inbegriper bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen. De angav också att EIB:s styrelses antagande av öppenhetsregler är ett ”beslut” i den mening som avses i EIB-CM-reglerna [7] , enligt vilket ett klagomål kan tas upp till prövning om påståendena avser ett beslut, en **åtgärd eller en underlåtenhet** från EIB:s sida.

14. EIB motsatte sig och hävdade att EIB-CM undersöker EIB:s **verksamhet** snarare än den **politiska ram som** antagits av EIB:s styrande organ. EIB lade fram ett antal bestämmelser i EIB-CM-reglerna till stöd för sina synpunkter [8] .

15. Ombudsmannen noterar att det inte framgår av EIB-CM-reglerna huruvida EIB-CM är

behörig att hantera klagomål som bestrider lagenligheten av en EIB- **politik** . Ombudsmannen erkänner att principerna och mandaten tyder på att EIB-CM främst är inriktad på att bedöma om EIB:s beslut och verksamhet överensstämmer med den befintliga politiska ramen. Ombudsmannen konstaterar dock att principerna och uppdragsbeskrivningarna inte uttryckligen hindrar EIB-CM från att hantera klagomål mot en EIB-policy, eftersom denna typ av klagomål inte omfattas av några avvisningskriterier och att administrativa missförhållanden inbegriper bristande efterlevnad av tillämplig EU-lagstiftning.

16. EIB spelar en viktig roll för att uppnå EU:s politiska mål och anser sig vara ansvarig inför EU-medborgarna [9] . I detta sammanhang anser ombudsmannen att medborgarna måste ha tillgång till effektiva klagomålsförfaranden i samband med EIB:s arbete och att alla offentliga angelägenheter som EIB får kännedom om måste hanteras på lämpligt sätt. Huruvida en policy som antagits av EIB:s styrelse kan granskas av EIB:s interna klagomålsmekanism, eller av en annan avdelning inom EIB, ska beslutas av banken. För att säkerställa ansvarsskyldighet gentemot medborgarna måste EIB dock ha infört förfaranden så att en av dess avdelningar tar itu med allmänhetens farhågor om huruvida dess interna politik är förenlig med EU-lagstiftningen.

17. Ombudsmannen tog upp denna fråga i de kommentarer som hennes kontor lämnade till EIB om utkastet till reviderad policy för EIB-CM [10] . EIB tog hänsyn till ombudsmannens synpunkter och ändrade utkastet till policy och angav att klagomål om lagligheten i EIB:s politik inte hanteras av EIB-CM **utan kommer att behandlas av generalsekreteraren** [11] .

Påstått åsidosättande av EIB-CM:s förfaranderegler

18. De klagande hävdade för ombudsmannen att EIB-CM brutit mot sina egna förfaranderegler genom att inte inkludera beslutet om tillåtlighet i mottagningsbeviset.

19. Ombudsmannen tog upp med EIB att det inte var klart av EIB:s arbetsordning och operativa förfaranden huruvida resultatet av tillåtlighetskontrollen **måste** eller **kan** meddelas samtidigt som mottagningsbeviset, eftersom texterna innehåller avvikelser [12] . EIB svarade att dessa avvikelser åtgärdades inom ramen för översynen av EIB-CM-ramen.

20. Ombudsmannen noterar att utkastet till reviderade EIB-CM-förfaranden kommer att klargöra frågan genom *att ange att "[e]n mottagningsbevis skickas till de klagande inom tio arbetsdagar efter mottagandet av klagomålet* **. Om beslutet om tillåtlighet redan har fattats** *kommer det att meddelas samtidigt"* (artikel 1.3.1).

21. I sitt klagomål till ombudsmannen hävdade klagandena också att ordalydelsen i mottagningsbeviset, i vilken EIB-CM informerade dem om att deras klagomål hade registrerats och angav när de kunde förvänta sig ett formellt svar, innebar att klagomålet kunde tas upp till prövning.

22. Ombudsmannen konstaterar att enligt de nuvarande operativa förfarandena [13] **"**

registreras klagomål efter tillåtlighetskontroll och tillåtliga klagomål följer den interna handläggningen av klagomål. De klagande informeras i) **om att klagomålet har registrerats, ii) att en undersökning/bedömning har inletts och iii) det datum då de kan förvänta sig ett svar (40/140 arbetsdagar).** *Om ett klagomål inte kan tas upp till prövning informeras de klagande om skälen till att de inte kan tas upp till prövning och får i förekommande fall förslag på vem de kan ta upp sina farhågor till.* ”

23. Ombudsmannen anser således att EIB-CM, genom att ange att klagomålet hade registrerats och att EIB-CM skulle skicka ett formellt svar inom 140 arbetsdagar, gav intrycket att hela klagomålet var tillåtligt och inte bara en del av det. Detta hindrar inte EIB-CM från att ompröva huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

24. Ombudsmannen anser att utkastet till reviderade EIB-CM-regler klargör hur EIB kommer att kommunicera med klagande i denna fråga genom att ange följande: *”i] ett klagomål förklaras tillåtligt , de klagande informeras i) om att klagomålet har registrerats, ii) registreringsnummer iii) att en undersökning/bedömning har inletts och iv) det datum då de kan förvänta sig ett svar* .”

25. För att undvika missförstånd föreslår ombudsmannen att när EIB-CM inte har slutfört tillåtlighetskontrollen när den skickar mottagningsbeviset, anger den uttryckligen att mottagningsbeviset inte innebär att EIB-CM har tagit ställning till klagomålets tillåtlighet.

26. I enlighet med slutsatserna i punkterna 16 och 17 ovan måste EIB även ta upp de frågor och farhågor från allmänheten som inte omfattas av EIB-CM:s mandat. När EIB förklarade klagomålet om EIB:s öppenhetspolitik otillåtet borde EIB därför ha gett de klagande råd om alternativa åtgärder eller borde ha hänskjutit dem till den berörda avdelningen, i enlighet med uppförandekoden för god förvaltningssed för EIB:s personal i dess förbindelser med allmänheten [14] . Ombudsmannen noterar dock att EIB har svarat på klagandena i sak efter ombudsmannens förslag i samband med denna undersökning.

Slutsats om procedurfrågor

27. Ombudsmannen drar slutsatsen att EIB håller på att klargöra vilken avdelning som kommer att ta itu med allmänhetens oro över frågor som lagligheten i dess politik och hur EIB-CM bör informera klagande om resultatet av tillåtlighetskontrollen. Under förutsättning att dessa bestämmelser bibehålls i de slutliga EIB-CM-reglerna anser ombudsmannen att EIB har vidtagit nödvändiga åtgärder för att lösa dessa frågor.

28. Ombudsmannen anser också att EIB inom ramen för sin undersökning har löst frågan om att ursprungligen inte ha svarat på klagandena om deras betänkligheter i sak, nämligen den påstådda oförenligheten mellan EIB:s öppenhetspolitik och EU-rätten och internationell rätt om tillgång till information. Innehållet i denna fråga kommer att behandlas i följande avsnitt.

EIB:s öppenhetspolitik är förenlig med Århuskonventionen, Århusförordningen och förordning 1049/2001

29. De klagande uttryckte sin oro över att EIB:s öppenhetspolitik (EIB TP) inte är förenlig med Århuskonventionen, Århusförordningen och förordning 1049/2001.

30. Enligt de klagande kan EIB:s TP betraktas som ett administrativt beslut, som kan vara behäftat med administrativa missförhållanden om det inte överensstämmer med de regler och principer som är bindande för EIB.

Tillämpligheten av förordning 1049/2001, Århusförordningen och Århuskonventionen på EIB (artiklarna 3.7, 3.8 och 5.1 i EIB:s arbetsordning)

31. EU:s lagstiftning om tillgång till handlingar – för närvarande förordning 1049/2001 – är endast tillämplig på EIB när EIB utövar sina ”administrativa uppgifter” [15] .

32. De klagande hävdar att EIB gör sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i artikel 3.8 i EUF-fördraget anger att ”investeringsbanken *själv bör fastställa, på ett sätt som är förenligt med principerna om öppenhet, god förvaltning och deltagande, hur de allmänna principerna och gränserna för allmänhetens rätt till tillgång bör tillämpas i förhållande till bankens specifika funktioner . EIB gör detta genom policyn och särskilt genom tillämpning av de undantag för tillgång som anges i artikel 5 nedan* .” De klagande hävdade att EIB:s verksamhet, inklusive utlåning, är av administrativ karaktär och omfattas av förordning (EG) nr 1049/2001, eftersom EIB inte bedriver lagstiftning eller rättslig verksamhet. De klagande hävdade också att Århuskonventionen och Århusförordningen är tillämpliga på all utlåningsinformation som innehas av banken.

33. I sitt svar hävdade EIB att banken hade gått längre än vad som krävs [16] *genom att ta hänsyn till och återspegla bestämmelserna i förordning 1049/2001 i sin öppenhetspolitik (både i dess nuvarande och tidigare versioner) och tillämpa dem på all EIB-verksamhet* .

34. EIB enades om att den omfattas av Århusförordningen och Århuskonventionen. Den hävdade dock att det var tillräckligt att ange i artikel 5.1 b att TP ska tillämpas ”utan att det påverkar” allmänhetens rätt till tillgång till information eller handlingar som innehas av EIB och som kan följa av Århuskonventionen och Århusförordningen.

35. Ombudsmannen noterar att hon föreslog ordalydelsen i artiklarna 3.5–3,8 i arbetsordningen när hon bidrog till översynen av EIB:s TP 2014. Denna formulering måste läsas tillsammans med artikel 5.1 a i TP, som skapar en allmän **presumtion om utlämnande** genom att det anges att *”[a]ll information och handlingar som innehas av banken är föremål för utlämnande på begäran, såvida det inte finns ett tvingande skäl för att inte lämna ut uppgifter (se ”Undantag” nedan) ”.*

36. Ombudsmannen anser att ordalydelsen i artikel 5.1 a i TP gjorde det onödigt för EIB att fastställa omfattningen av sina administrativa uppgifter, eftersom artikel 5.1 a i TP medger att all *information och alla handlingar, inklusive handlingar om dess utlåningsverksamhet, skulle kunna bli föremål för utlämnande på begäran.* Som ombudsmannen framhöll vid den tidpunkten *skulle alla försök att definiera omfattningen av EIB:s administrativa uppgifter jämfört med icke-administrativa uppgifter vara fyllda med problem, rättsliga och praktiska, och sannolikt ge upphov till en lång rad tvister, i vilka EIB verkar sträva efter att begränsa räckvidden av den allmänna öppenhetsprincipen* [17] .

37. Ombudsmannen konstaterar att artikel 5.1 b i TP medger att Århuskonventionen och Århusförordningen är tillämpliga på EIB. Ombudsmannen anser att ordalydelsen i artikel 5.1 b i tillämpningsföreskrifterna innebär att om det skulle uppstå en konflikt mellan TP och särskild tillgång till handlingar eller informationsregler i Århuskonventionen och Århusförordningen, skulle den senare ha företräde i fråga om all EIB-verksamhet.

Tillgång till handlingar genom ett offentligt register (artikel 4 i EIB:s arbetsordning)

38. I förordning (EG) nr 1049/2001 [18] fastställs en skyldighet att ge allmänheten tillgång till ett dokumentregister och, om direkt tillgång till handlingar inte ges genom registret, att så långt det är möjligt ange var handlingen finns. I Århusförordningen [19] anges att EU:s institutioner och organ ska organisera den miljöinformation som är relevant för deras uppgifter och som innehas av dem, i syfte att aktivt och systematiskt sprida sådan miljöinformation till allmänheten, särskilt genom elektroniska databaser.

39. I artikel 4.4 i tillämpningsföreskrifterna anges följande **: ”Inom** *de gränser som fastställs i tillämpliga lagar och andra författningar ska det slutliga fastställandet av vilken information som* **får lämnas ut till allmänheten ligga hos banken, som också ska besluta vilka handlingar som ska offentliggöras, i elektronisk form och/eller i pappersform, och vilka handlingar som** *endast finns tillgängliga på* **begäran** .” I artikel 4.6 *i arbetsordningen anges att ” banken ska offentliggöra projektsammanfattningar av alla investeringsprojekt minst tre veckor innan projektet övervägs för godkännande av EIB:s styrelse.* **Ett begränsat antal projekt offentliggörs dock inte före styrelsens godkännande** *och i vissa fall inte innan lånet undertecknas för att skydda berättigade intressen på grundval av de undantag från offentliggörande som anges i denna policy* .”

40. De klagande hävdade att artikel 4.4 i tillämpningsföreskrifterna inte uppfyller bankens rättsliga skyldigheter. Klagandena kritiserade också ordalydelsen i artikel 4.6, som enligt deras uppfattning ger EIB ett alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller utlämnande och offentliggörande av information och därmed kringgår bestämmelserna i förordning 1049/2001.

41. I sitt svar sade EIB att den har inrättat och successivt håller på att utveckla ett offentligt

register över miljöinformation, i enlighet med Århusförordningen. Information om typen av och omfattningen av den miljöinformation som innehas av banken tillhandahålls genom ett avsnitt om vanliga frågor på EIB:s webbplats. Enligt EIB liknar avsnittet ”ofta ställda frågor” ombudsmannens offentliga register.

42. EIB hävdade att artikel 4 i TP inte innehåller några undantag från rätten till tillgång till information utöver de undantag som beskrivs i artikel 5 i TP. EIB påpekade också att alla projekt som finansieras av banken, inbegripet projekt som inte offentliggörs innan de godkänts eller undertecknats, offentliggörs när de har undertecknats och att all information om de projekt som banken innehar omfattas av principerna om offentliggörande på begäran.

43. Ombudsmannen noterar att EIB har upprättat ett offentligt register över miljöinformation. Ombudsmannen har tidigare haft möjlighet att granska EIB:s praxis när det gäller proaktivt offentliggörande av miljöinformation [20] . I denna undersökning bedöms dock inte EIB:s *praxis* , utan huruvida *utformningen av EIB:s* TP är förenlig med de regler och principer som är bindande för EIB. Ombudsmannen anser att även om ordalydelsen i artikel 4 FP skulle kunna förbättras, ger den tillräckliga garantier för efterlevnaden av förordning 1049/2001 och Århusförordningen genom att ange att EIB:s utrymme för skönsmässig bedömning gäller **inom de gränser som fastställs i tillämpliga lagar och andra författningar.**

44. Ombudsmannen anser att EIB:s svar på artikel 4.6 i arbetsordningen är rimligt, utan att det påverkar ombudsmannens bedömning av klagandenas argument om de undantag för utlämnande som beskrivs i artikel 5 i arbetsordningen (se nedan).

Undantag (artikel 5 i tillämpningsföreskrifterna)

45. I artikel 5 i EIB:s TP fastställs en presumtion om utlämnande av information, men det föreskrivs också undantag när ett utlämnande skulle undergräva skyddet för vissa intressen.

Om man ska skilja mellan miljöinformation och icke-miljörelaterad information

46. De klagande hävdade att TP bör skilja mellan miljöinformation, som omfattas av den särskilda ordningen i Århuskonventionen och Århusförordningen, och annan information än miljöinformation. De klagande hävdade att artikel 5.4 a i TP, *där det anges att ”tillgång ska vägras om utlämnandet skulle undergräva skyddet av* [...] EU:s *finansiella, monetära eller ekonomiska politik, dess institutioner och organ eller en medlemsstat ”* inte finns i Århuskonventionen och inte bör tillämpas på miljöinformation.

47. EIB svarade att TP tar hänsyn till den särskilda karaktären hos information och dokument som rör miljön samt bankens skyldigheter att följa Århusförordningen.

48. Ombudsmannen anser att EIB:s förklaringar är rimliga, med tanke på att EIB:s TP tillämpar

”utan att det påverkar” allmänhetens rätt till tillgång till information och handlingar på grundval av Århuskonventionen och Århusförordningen.

Sekretessavtal

49. De klagande påpekade att artikel 5.5 i EUF-fördraget gör det möjligt för EIB att vägra tillgång till en handling ” *om utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen* ”. I en fotnot anges att ” *begreppet ”kommersiellt intresse” omfattar, men är inte begränsat, till fall där banken har ingått ett sekretessavtal. Dessutom kan affärsintressen skyddas även efter det att sekretessavtalet har löpt ut.”* Enligt klagandena ger artikel 5.5 i TP för stort utrymme för skönsmässig bedömning för banken, eftersom finansieringsavtal som ingås av banken kan innehålla miljöinformation.

50. EIB hävdade att fotnoten endast tjänar till att ge ett exempel på ärenden som är vanliga inom banksektorn. EIB erkände att finansieringsavtal kan innehålla miljöinformation och inte kan undanhållas från allmänheten. EIB uppgav vidare att den analyserar varje enskilt fall, mot bakgrund av domstolens rättspraxis, för att avgöra om det finns allmänintressen som står på spel som skulle åsidosätta skyddet av andra legitima intressen.

51. Ombudsmannen anser att EIB:s förklaringar är rimliga.

Presumtion om sekretess vid inspektioner, utredningar och revisioner

52. I artikel 5.5 i tillämpningsföreskrifterna *föreskrivs att ”[d]slutande av information och handlingar som samlats in och genererats under inspektioner, utredningar och revisioner* **ska förutsättas** *undergräva skyddet för syftet med inspektionerna, utredningarna och revisionerna* **även efter det att dessa har avslutats,** *eller den relevanta rättsakten har blivit slutgiltig och uppföljningsåtgärden har vidtagits.* ”

53. Klagandena hävdade att utvidgningen av en allmän presumtion till att omfatta alla handlingar som rör utredningar som utförs av EIB, även när undersökningen avslutas, inte har någon grund i EU-lagstiftningen.

54. EIB:s huvudargument var att denna bestämmelse ”utgör *en balans mellan bankens behov av att säkerställa att dess utredningsförfaranden fungerar korrekt, tidigare, nuvarande och framtida, och dess fasta engagemang för öppenhet. Detta är särskilt relevant med tanke på möjligheten att interna utredningar följs upp inte bara genom efterföljande interna utredningar eller revisioner utan även genom nationella brottsutredningar* .” EIB påpekade också att den offentliggör en sammanfattning av de utredningar som omfattas av undantaget och att undantaget inte omfattar ärenden som handläggs av EIB-CM.

55. Ombudsmannen har redan lämnat en rekommendation till EIB om utlämnande av en rapport

om en intern bedrägeriutredning inom ramen för EIB:s tidigare TP [21] .

56. EU-domstolarna har inte uttalat sig om tillämpningen av en allmän presumtion om underlåtenhet att lämna ut uppgifter på EIB:s utredningar.

57. Utredningar och revisioner är av administrativ karaktär. Ombudsmannen föredrar att notera EIB:s beredvillighet att beakta och återspegla bestämmelserna i förordning (EG) nr 1049/2001 i sin arbetsordning och **tillämpa dem på all sin verksamhet, utan att** göra någon åtskillnad mellan administrativa och icke-administrativa uppgifter.

58. Ombudsmannen anser därför att alla undantag från tillgång som kompletterar eller skiljer sig från de undantag som anges i förordning (EG) nr 1049/2001 bör identifieras och tydligt motiveras i TP. Sådana undantag bör inte heller inkräkta på rätten till tillgång till miljöinformation och miljödokument som föreskrivs i Århuskonventionen och Århusförordningen.

59. Ombudsmannen är inte övertygad om att skillnaden i lydelse i artikel 5.5 FP jämfört med det liknande undantag som föreskrivs i förordning 1049/2001 [22] står i proportion till det allmänna målet att säkerställa att utredningarna ”tidigare, nuvarande och framtida” fungerar korrekt. Även om EIB skulle kunna motivera en presumtion om underlåtenhet att lämna ut uppgifter för pågående EIB-undersökningar, kan den inte åberopa en allmän presumtion om att **alla** inspektioner, utredningar och revisioner inte får lämnas ut på obestämd tid .

60. Ombudsmannen noterar vidare att EIB:s TP utvidgar den allmänna presumtionen om icke-utlämnande till att omfatta även **efter det att utredningen har avslutats** . Även när det gäller en bedrägeriutredning skulle den allmänna presumtionen för att inte röja uppgifter i princip endast gälla så länge utredningen pågår. Ombudsmannen anser att EIB skulle kunna garantera skyddet av syftet med efterföljande interna utredningar eller nationella brottsutredningar genom att bedöma ansökningar om tillgång från fall till fall.

61. Ombudsmannen uppmanar därför EIB att återspegla ordalydelsen i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 i sin arbetsordning och att stryka presumtionen om att information och handlingar som samlats in och genererats under inspektioner, utredningar och revisioner inte får lämnas ut, även **efter det att dessa har avslutats.**

Förmedlade lån

62. I artikel 5.13 i EUF-fördraget *anges att ”[e]ntag även omfattar information om enskilda anslag från lokala banker för att stödja* deras egna kunders *investeringar inom* **ramen för kreditramar som fastställts av EIB** *. Denna information omfattas av den förmedlande bankens behörighet som en del av den normala affärsrelationen mellan respektive bank och dess kunder. EIB uppmuntrar dock den förmedlande banken att tillgängliggöra information om sina förbindelser med EIB. ”*

63. De klagande hävdade att artikel 5.13 i TP skapar ytterligare ett undantag från utlämnandet av information om lån som förmedlats. Enligt klagandena undantar detta undantag en viktig del av EIB:s utlåningsverksamhet från principerna om öppenhet och insyn, eftersom ett antal dokument som rör Mid-Cap-lån [23], globala lån [24] och fonder innehåller miljöinformation [25] .

64. EIB svarade att förmedlade lån omfattas av samma transparenskrav som andra typer av lån. EIB påpekade emellertid att den miljöinformation som banken förfogar över avseende förmedlade lån skiljer sig åt. Eftersom EIB inte har något avtalsförhållande med de slutliga stödmottagarna är det de finansiella intermediärerna och/eller de behöriga myndigheterna som ansvarar för offentliggörandet av miljöinformation för enskilda anslag inom ramen för förmedlade lån.

65. Ombudsmannen är införstådd med att artikel 5.13 i tillämpningsföreskrifterna inte innehåller några undantag utöver undantagen för skydd av affärsintressen och handlingar från tredje part. **Ombudsmannen föreslår därför att EIB noga överväger om det är nödvändigt att behålla den nuvarande lydelsen av artikel 5.13, eftersom denna artikel kan vara vilseledande för allmänheten.**

Förfarande för hantering av begäranden om information

66. I artikel 5.22 i arbetsordningen anges att EIB normalt svarar på begäran om upplysningar inom 15 arbetsdagar. I fotnot 8 i artikel 5.22 anges att begäran om information i praktiken kan ställas inför längre tidsfrister i ett antal fall, t.ex. vid begäran om **upplysningar som rör tredje man.**

67. De klagande påpekade att varken förordning 1049/2001 eller Århuskonventionen medger en sådan förlängning av tidsfristen vid begäran om upplysningar som rör tredje man.

68. EIB hävdade att fotnot 8 inte ändrar tidsfristerna, men att den förklarar att EIB i vissa fall inte kan hålla sig till tidsfristen på grund av omständigheter som ligger utanför bankens kontroll. EIB påpekade att detta också erkänns i förordning 1049/2001 [26] , där det föreskrivs att tidsfristen på 15 arbetsdagar i undantagsfall får förlängas.

69. Ombudsmannen noterar att artikel 5.23 FP redan återspeglar förordning (EG) nr 1049/2001 [27] . Ombudsmannen håller därför med klaganden om att fotnot 8 kan vara vilseledande för allmänheten. **Ombudsmannen uppmanar EIB att ändra artikel 5.22 i arbetsordningen och motsvarande fotnot.**

70. De klagande är också oroade över att artikel 5.33 i EUF-fördraget och artikel 5.34 [28] inte ger medborgarna korrekt information om tillgängliga rättsmedel om EIB avslår eller ignorerar en bekräftande ansökan (det vill säga en begäran om att EIB ska se över ett beslut om avslag på ansökan). De har gjort gällande att det ytterligare steget att inge ett klagomål till EIB-CM är förvirrande och kan leda till att sökanden inte kan överklaga beslutet vid unionsdomstolarna.

71. Ombudsmannen anser att artikel 5.33 i tillämpningsföreskrifterna återspeglar ordalydelsen i artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1049/2001 [29] , samtidigt som det samförståndsavtal som undertecknats mellan EIB och ombudsmannen beaktas.

Slutsatser om förenlighetsfrågan

72. Även om det finns utrymme för förbättringar av vissa bestämmelser anser ombudsmannen inte att EIB:s öppenhetspolitik är formulerad på ett sådant sätt att den utgör administrativa missförhållanden. Ombudsmannen uppmuntrar EIB att förbättra formuleringen av vissa artiklar i sin öppenhetspolitik genom att lägga fram ett antal förslag till förbättringar som anges nedan.

Slutsatser

På grundval av undersökningen avslutar ombudsmannen detta ärende med följande slutsatser:

Antagandet av EIB:s öppenhetspolitik utgör inte administrativa missförhållanden.

EIB har löst frågorna om hur den hanterar allmänhetens farhågor om lagligheten i EIB:s interna politik och hur den meddelar resultatet av tillåtlighetskontrollen av klagomål som hanteras av dess interna klagomålsmekanism.

Den klagande och Europeiska investeringsbanken kommer att informeras om detta beslut.

Förslag till förbättringar

Ombudsmannen uppmanar EIB att
- **återspegla ordalydelsen i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001 i sin öppenhetspolicy och avlägsna presumtionen om att information och handlingar som samlats in och genererats under inspektioner, utredningar och revisioner inte får lämnas ut,** även **efter det att dessa har avslutats.**
- **överväga att omformulera artikel 5.13 i sin öppenhetspolicy för förmedlade lån,**
- **omformulera artikel 5.22 om tidsfrister för hantering av begäranden om information.**

När beslutet om tillåtlighet avseende ett klagomål inte har fattats när mottagningsbeviset skickas, bör EIB-CM uttryckligen ange att mottagningsbeviset inte innebär att EIB-CM har tagit ställning till klagomålets tillåtlighet.

Emily O'Reilly

Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 23 maj 2018

[1] Finns på: http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm [Länk]

[2] Finns på: https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark [Länk]

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

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

[5] Artikel 2 i rättegångsreglerna: klagomål mot internationella organisationer, gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan samt nationella, regionala eller lokala myndigheter. klagomål om arbetsrelationerna mellan EIB och dess personal. klagomål som redan har lämnats in tillsammans med andra administrativa eller rättsliga prövningsmekanismer. klagomål från anonyma parter. klagomål som syftar till att uppnå en konkurrensekonomisk fördel eller som är överdrivna, repetitiva, oseriösa eller illvilliga till sin natur.

[6] Artikel 2.1 i rättegångsreglerna.

[7] Artikel 4.3 i de operativa förfarandena.

[8] I artikel 1.1 i uppdragsbeskrivningen föreskrivs att EIB-CM:s granskningsområde är inriktat på ” *hantering av klagomål som rör [EIB:s]* **verksamhet** ”. I artikel 3.1 i principerna föreskrivs att *kapacitetsmarknaden ”utvärderar och rapporterar om efterlevnaden av* **EIB-gruppens politiska ram** *[...]* ”. Artikel 4.2 c i uppdragsbeskrivningen begränsar därför EIB-CM-översynen till att ” *bedöma om EIB-gruppens riktlinjer och förfaranden har följts* **”.** I artikel 4,2 g i uppdragsbeskrivningen erinras om att EIB-CM *”ger rekommendationer om korrigerande åtgärder och/eller eventuella förbättringar av* **befintliga förfaranden** ”, vilket utesluter EIB:s politik.

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

[10] Finns på: https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces [Länk]

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

[12] Enligt artikel 7.1 i rättegångsreglerna får ”godkännandet [...] **omfatta meddelande** *om att klagomålet kan tas upp till sakprövning eller att klagomålet inte kan tas upp till sakprövning”.* EIB-CM:s operativa förfaranden innehåller en annan bestämmelse *enligt vilken ”tillåtlighetskontrollen utförs inom de tio arbetsdagarna och resultatet meddelas den eller* **de klagande samtidigt som mottagningsbeviset** ” (artikel 4.3).

[13] Artikel 4.3

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

[15] Artikel 15.3 i EUF-fördraget.

[16] Enligt artikel 15 i EUF-fördraget.

[17] ombudsmannens bidrag av den 21 oktober 2014 till översynen av EIB:s öppenhetspolitik finns på:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark [Länk]

[18] Artiklarna 11 och 12.4

[19] Artikel 4

[20] Europeiska ombudsmannens beslut att avsluta sin undersökning på eget initiativ OI/3/2013 om Europeiska investeringsbanken. Finns på:
https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark [Länk]

[21] Europeiska ombudsmannens beslut att avsluta undersökningen av klagomål 349/2014/OV mot Europeiska investeringsbanken (EIB). Finns på
https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark [Länk]

[22] Artikel 4.2 tredje strecksatsen

[23] Kreditlinor till en finansiell intermediär, som vidareutlånar intäkterna för finansiering av projekt som främjas av medelstora börsnoterade företag.

[24] Kreditlinjer som ges till en finansiell intermediär som sedan vidareutlånar intäkterna, på egen risk, för att finansiera små och medelstora projekt.

[25] Såsom EIB:s bedömning av tillvägagångssättet och kapaciteten hos intermediären och i vilket sammanhang den är verksam, de miljökontroller och sociala granskningar som utförs för system som förväntas ha betydande miljömässiga och/eller sociala konsekvenser och risker. miljöversyn och social översyn av särskilda delprojekt eller eventuell uppföljning av enskilda anslag inom ramen för EIB:s miljömässiga och sociala due diligence-granskning.

[26] Artikel 7.3

[27] *”5.23. I undantagsfall, t.ex. vid en ansökan som avser en mycket lång handling eller när informationen inte är lätt tillgänglig och komplex att sammanställa, får tidsfristen förlängas och kontaktpersonen ska underrättas om detta senast 15 arbetsdagar efter mottagandet.”*

[28] ” *5.33 Om en bekräftande ansökan helt eller delvis avslås ska banken informera sökanden om de rättsmedel som står till hans eller hennes förfogande, nämligen att lämna in ett klagomål till klagomålsmekanismen eller inleda ett domstolsförfarande mot banken vid Europeiska unionens domstol. 5.34 Underlåtenhet från bankens sida att besvara en begäran inom den föreskrivna tidsfristen ska betraktas som ett nekande svar och ge sökanden rätt att inge klagomål till EIB:s klagomålsmekanism eller väcka talan mot banken vid domstolen* .”

[29] ” *Om en ansökan helt eller delvis avslås ska institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som står till hans förfogande, nämligen att inleda ett domstolsförfarande [...] och/eller lämna in ett klagomål till ombudsmannen [...].”*