Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

7 септември 2017 година*

„Обжалване — Право на публичен достъп до документи на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграф 2, трето тире — Изключения от правото на достъп до документи — Защита на целите на дейности по разследване — Директива 98/34/ЕО — Членове 8 и 9 — Подробно становище на Европейската комисия по проект за технически регламент — Отказ за предоставяне на достъп“

По дело C-331/15 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 3 юли 2015 г.,

Френска република, за която се явяват D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda и F. Fize, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, T. Müller, J. Vláčil и D. Hadroušek, в качеството на представители,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Carl Schlyter, с местожителство в Linköping (Швеция), за когото се явяват S. Schubert, Rechtsanwalt, и O. W. Brouwer, advocaat,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, за която се явяват J. Baquero Cruz, A. Tokár и F. Clotuche-Duvieusart, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Република Финландия, за която се явява S. Hartikainen, в качеството на представител,

Кралство Швеция, за което се явяват C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson и L. Swedenborg, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, E. Juhász (докладчик), C. Vajda, K. Jürimäe и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: K. Malacek: администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 февруари 2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 април 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Френската република иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 16 април 2015 г., Schlyter/Комисия (T-402/12, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2015:209), с което е отменено решението на Европейската комисия от 27 юни 2012 г. за отказ, в срока на изчакване, на достъп до нейното подробно становище по проект за постановление относно съдържанието и условията за представяне на годишната декларация за вещества, съществуващи под формата на наночастици (2011/673/F) (наричано по-нататък „обжалваното решение“), за който ѝ е отправено уведомление от френските власти съгласно Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207), изменена с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 г. (ОВ L 217, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 282).

I. Правна уредба

A. Директива 98/34

2 Съображения 3, 6, 7 и 9 от Директива 98/44 предвиждат следното:

„(3) като имат предвид, че за да се насърчи гладкото функциониране на вътрешния пазар, следва да бъде осигурена възможно най-голяма прозрачност по отношение на националните инициативи за създаване технически стандарти или регламенти;

[…]

(6) като имат предвид, че всички държави членки също трябва да бъдат информирани и за техническите регламенти, предвидени от всяка една държава членка;

(7) като имат предвид, че целта на вътрешния пазар е да създава среда, която допринася за конкурентоспособността на предприятията; като имат предвид, че предоставянето на повече информация е един от начините за подпомагане на предприятията да се възползват от предимствата, присъщи на този пазар; като имат предвид, че следователно е необходимо

да се даде възможност на стопанските субекти да дадат своята оценка за влиянието на вътрешните технически регламенти, предлагани от други държави членки, като обезпечават редовното публикуване на заглавия на нотифицирани проекти и посредством тези разпоредби относно поверителността на тези проекти;

[…]

(9) като имат предвид, че мерките, предназначени да обезпечат безпрепятственото функциониране или трайното развитие на пазара, относно техническите регламенти за продуктите, включват по-голяма прозрачност на националните намерения и разширяване на критериите и условията за оценка на потенциалния ефект от предлаганите правила на пазара;

[…]“.

3 Член 8 от Директива 98/34 гласи:

„1. При условията, предмет на член 10, държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти за технически регламенти, с изключение, когато те само транспонират пълния текст на международен или европейски стандарт, в който случай информацията относно съответния стандарт е достатъчна; те също така предоставят на Комисията възможност да правят изявление за причините за необходимостта от прилагане на техническия регламент, когато това не е разяснено в проекта.

[…]

Комисията незабавно нотифицира останалите държави членки за проекта и всички документи, които са [й] били препратени;

Относно техническите спецификации […], бележките или подробните мнения на Комисията или на държавите членки могат да засягат единствено аспекти, които могат да възпрепятстват търговията или, по отношение на правилата за услуги, свободното движение на услуги или свободата на установяване на оператори на услуги, а не данъчни или финансови аспекти на мерките.

2. Комисията и държавите членки могат да отправят коментари към държавата членка, която е изпратила проект на технически регламент; тази държава членка взима под внимание такива коментари, доколкото е възможно, при последващата подготовка на техническия регламент.

3. Държавите членки незабавно предоставят окончателния текст на техническия регламент на Комисията.

4. Информацията, предоставена в съответствие с настоящия член, не е поверителна, освен при изричното желание на нотифициращата държава членка. Всички такива молби се обосновават.

[…]“.

4 Член 9 от тази Директива предвижда:

„1. Държавите членки отлагат приемането на проект за технически регламент с три месеца от датата на получаване от Комисията на съобщението, посочено в член 8, параграф 1.

2. Държавите членки отлагат:

[…]

– без да се засягат параграфи 3, 4 и 5, с шест месеца приемането на каквито и да било други проекти на технически регламенти (с изключение на проектоправила за услуги),

от датата на получаване от Комисията на информацията, посочена в член 8, параграф 1, ако Комисията или друга държава членка внесе подробно мнение в рамките на три месеца от тази дата, според което предлаганата мярка може да създаде пречки за свободното движение на стоки в рамките на вътрешния пазар;

[…]

[Съответната] държав[a] членк[a] докладва[…] на Комисията за действията, които възнамерява[…] да предприем[e] относно такива подробни мнения. Комисията изразява коментар на тази реакция.

[…]

3. С изключение на проектите на правила, свързани с услуги, държавите членки отлагат приемането на проекти на технически регламенти с дванадесет месеца от датата на получаване на информацията от Комисията, посочена в член 8, параграф 1, ако, в рамките на три месеца от тази дата, Комисията обяви намерението си да предложи или приеме директива, регламент или решение по въпроса в съответствие с член [288 ДФЕС]“.

Б. Регламент (ЕО) № 1049/2001

5 Съгласно съображение 6 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) „[п]о-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели, включително съгласно чужди пълномощия, като се следи за запазването на ефективността на процеса на вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен“.

6 Член 1 от Регламент № 1049/2001 е озаглавен „Цел“ и гласи:

„Целта на настоящия[…] регламент е:

а) да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията […], [предвидено] в член [15, параграф 3 от ДФЕС], с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;

б) да установи правилата, гарантиращи възможно най-лесно упражняване на това право; и

в) да насърчава добрите административни практики относно достъпа до документи“.

7 Член 2 от този регламент, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, гласи:

„1. Всеки гражданин на [Европейския с]ъюз[…] и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.

[…]

3. Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз.

[…]“.

8 Озаглавеният „Изключения“ член 4 от посочения регламент предвижда:

„1. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

а) обществения интерес по отношение на:

– обществената сигурност,

– отбраната и военните въпроси,

– международните отношения,

– финансовата, валутната или икономическата политика на Общността или на държава членка;

б) [личния] живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни.

2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

– търговските интереси на определено физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,

– съдебните процедури и правни становища,

– целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

[…]

6. Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се разпространяват.

7. Изключенията, както са установени в параграфи 1, 2 и 3, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. В случаите на документи, които

са предмет на изключение във връзка със защита на лична неприкосновеност или търговски интереси, и в случай на чувствителни документи може при необходимост този период да е по-голям от определения по-горе“.

II. Обстоятелства, предхождащи спора

9 На 29 декември 2011 г. френските власти уведомяват Комисията съгласно член 8, параграф 1 от Директива 98/34 за проект на постановление относно съдържанието и условията за представяне на годишната декларация за вещества, съществуващи под формата на наночастици.

10 На 30 март 2012 г. Комисията издава подробно становище, вследствие на което съгласно член 9, параграф 2, второ тире от Директива 98/34 първоначалният срок на изчакване се продължава с още три месеца (наричано по-нататък „разглежданото подробно становище“).

11 С писмо от 16 април 2012 г., т.е. в рамките на срока на „изчакване“ или спиране, г-н Carl Schlyter отправя заявление за достъп до разглежданото подробно становище. Тъй като с писмо от 7 май 2012 г. Комисията отхвърля това заявление, на 29 май 2012 г. г-н Schlyter ѝ изпраща потвърдително заявление, с което иска тя да преразгледа своята позиция.

12 На 27 юни 2012 г. Комисията отхвърля с обжалваното решение потвърдителното заявление на г-н Schlyter.

III. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

13 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 6 септември 2012 г., г-н Schlyter иска отмяната на обжалваното решение. В подкрепа на жалбата си той изтъква три основания.

14 С първото си основание г-н Schlyter упреква Комисията, че е допуснала грешки при прилагането на правото и явни грешки в преценката при прилагането на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 и на член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126). С второто основание г-н Schlyter упреква Комисията в грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката и липса на мотиви за прилагането на критерия за по-висш обществен интерес, предвиден в член 4, параграф 2, in fine от Регламент № 1049/2001 и в член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006. С третото си основание г-н Schlyter поддържа, че обжалваното решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката и липса на мотиви за прилагането на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001.

15 В обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, по главното искане, че подробно становище, издадено от Комисията в рамките на предвидената в Директива 98/34 процедура, не е част от дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, както и, при условията на евентуалност, че оповестяването на такова подробно становище в периода на прекъсване не засяга непременно постигането на целта на тази процедура.

16 Вследствие на това Общият съд отменя обжалваното решение.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

17 С жалбата си Френската република иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да върне делото за разглеждане от Общия съд и да осъди г-н Schlyter да заплати съдебните разноски.

18 Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли жалбата пред първата инстанция и да осъди г-н Schlyter да заплати съдебните разноски.

19 Г-н Schlyter иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Френската република да заплати съдебните разноски, направени по настоящото производство.

20 Република Финландия иска от Съда да отхвърли жалбата.

21 Кралство Швеция иска от Съда да потвърди обжалваното съдебно решение и да отхвърли жалбата.

22 С акт от 29 октомври 2015 г. на председателя на Съда Чешката република е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Френската република. Чешката република иска от Съда да вземе решение в смисъла, предложен от Френската република и съответно от Комисията.

V. По жалбата

23 На първо място, следва да се разгледат възраженията за недопустимост, направени от г-н Schlyter по отношение на някои доводи от жалбата, а на второ място, да се разгледа единственото основание на жалбата по същество.

A. По възраженията за недопустимост

1. Доводи на страните

24 Г-н Schlyter повдига възражения за недопустимост по отношение на няколко довода от жалбата.

25 Той счита най-напред, че доводът на Френската република във връзка с непоследователността на възприетото в обжалваното съдебно решение определение на понятието „разследване“ спрямо това, прието в решение от 25 септември 2014 г., Spirlea/Комисия (T-306/12, EU:T:2014:816) относно процедурите EU Pilot, е недопустим, тъй като този довод представлява ново основание, което е трябвало да бъде повдигнато пред Общия съд. Според г-н Schlyter процедурите EU Pilot вече са били използвани от 2008 г. насетне и следователно посоченият довод, основан на сравнение между тези различни процедури, е могъл да бъде представен пред Общия съд.

26 По-нататък, г-н Schlyter смята, че доводът на Френската република, според който, за да се определи дали даден проект на технически регламент е съвместим с правилата на вътрешния пазар, често се налага Комисията да събира факти, е недопустим, защото такова поставяне под въпрос на фактическа констатация на Общия съд не може повече да бъде разглеждано по жалба.

27 Накрая, г-н Schlyter изтъква, че доводът, според който понеже оповестяването на разглежданото подробно становище би могло да засегне всякакви преговори и да създаде обществен натиск, същото би засегнало качеството на диалога между Комисията и съответната държава членка, е недопустим в рамките на обжалването, при положение че г-н Schlyter вече е поискал пред

Общия съд Френската република да обоснове наличието на такъв вредоносен ефект. Тази държава членка обаче не е предоставила отговор в това отношение и се е ограничила да цитира заключението на генерален адвокат Kokott по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), без да обясни причината, поради която същото е релевантно за настоящия спор. Същевременно всички елементи в подкрепа на посочения довод е трябвало да бъдат представени пред Общия съд.

28 Според Френската република тези три довода са допустими.

2. Съображения на Съда

29 По отношение на посочените възражения за недопустимост следва да се отбележи, първо, че съгласно точка 52 от обжалваното съдебно решение Френската република е изтъкнала пред Общия съд, че предвидената в Директива 98/34 процедура трябва да се квалифицира като „разследване“ и че издаването от Комисията на подробно становище в рамките на посочената процедура е част от дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. В рамките на настоящото производство по обжалване тази държава членка, като твърди несъответствие между обжалваното съдебно решение и решение на Общия съд от 25 септември 2014 г., Spirlea/Комисия (T-306/12, EU:T:2014:816), цели да докаже, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отказал да квалифицира предвидената в Директива 98/34 процедура като „дейност по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Такъв довод обаче не представлява ново основание, а допълва основание, вече представено пред Общия съд.

30 Второ, трябва да се констатира, че с довода на Френската република, според който, за да се определи дали даден проект на технически регламент е съвместим с правилата на вътрешния пазар, често се налага Комисията да събира факти, не се критикува фактическа констатация на Общия съд относно конкретна процедура, проведена от Комисията, а той се отнася до квалифицирането на въведената с Директива 98/34 процедура като „дейност по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, което представлява правен въпрос.

31 Трето, трябва да се припомни, от една страна, че съгласно точка 40 от обжалваното съдебно решение Комисията в обжалваното решение е обосновала прилагането в конкретния случай на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, като е приела, че в периода на изчакване публичното оповестяване на разглежданото подробно становище би разколебало готовността на Френската република да ѝ сътрудничи в атмосфера на взаимно доверие. От друга страна, от изявлението при встъпване на Френската република пред първата инстанция, което същата поддържа пред Общия съд, е видно по същество, че Комисията е провеждала дейност по разследване в рамките на двустранния диалог, предвиден в Директива 98/34, за който важи изискване за поверителност, улесняваща уреждане на спора по взаимно съгласие, без обществен натиск, между тази институция и съответната държава членка. Именно в този контекст, като провежда имплицитно аналогия между настоящото дело и това, по което е постановено решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Френската република се позовава на заключението на генерален адвокат Kokott по последното дело, за да подкрепи довода си, според който е необходимо да се запази определена степен на поверителност, за да не се смущават преговорите между Комисията и съответната държава членка. Разширяването на такива доводи, развити пред Общия съд, обаче е допустимо на етапа на обжалването.

32 При тези условия повдигнатите от г-н Schlyter възражения за недопустимост трябва да бъдат отхвърлени.

Б. По същество

33 В подкрепа на своята жалба Френската република се позовава на едно-единствено основание. Това единствено основание е разделено на две части.

1. По първата част от единственото основание

1) Доводи на страните

34 Френската република, подкрепена от Чешката република и Комисията, счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че предвидената в Директива 98/34 процедура не представлява „дейност по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

35 Г-н Schlyter, подкрепен от Република Финландия и Кралство Швеция, изтъква, на първо място, че Френската република неоснователно оспорва факта, че понятието „разследване“, съдържащо се в обжалваното съдебно решение, не се опира на никаква дефиниция, установена в Регламент № 1049/2001, Директива 98/34 или съдебната практика.

36 На второ място, г-н Schlyter счита, че доводът на Френската република във връзка с непоследователността в прилагането на понятието „разследване“ в обжалваното съдебно решение спрямо разрешението, възприето в решение от 25 септември 2014 г. (T-306/12, EU:T:2014:816) относно процедурата EU Pilot, е неотносим и неоснователен.

37 На трето място, според г-н Schlyter Френската република неоснователно изтъква, че ако Съдът потвърди определението на понятието „разследване“, както е уточнено в точка 53 от обжалваното съдебно решение, предвидената в Директива 98/34 процедура би съответствала на това определение.

38 На четвърто и последно място, г-н Schlyter поддържа, че нищо в решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486) не подсказва, че понятието „разследване“ не би могло да бъде определено ограничително. Освен това от посоченото съдебно решение не произтичало, че всяка мярка, свързана с функцията на Комисията в качеството ѝ на пазител на Договорите, представлява дейност по разследване.

2) Съображения на Съда

39 В точка 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че като се е позовала на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да откаже оповестяването на разглежданото подробно становище, с мотива че оповестяването му би засегнало целите на дейността по разследване, Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, при положение че с оглед на съдържанието му и на контекста, в който е изготвено, подробно становище, издадено от Комисията в рамките на предвидената в Директива 98/34 процедура, не е част от дейност по разследване по смисъла на посочената разпоредба от Регламент № 1049/2001.

40 За да достигне до този извод, Общият съд разглежда дали предвидената в Директива 98/34 процедура и подробните становища, издадени в рамките на такава процедура, съответстват на понятието „разследване“, определено в точка 53 от обжалваното съдебно решение като отнасящо се „както до всички проучвания, извършени от компетентен орган за установяването на нарушение, така и до процедурата, в която администрацията събира информация и проверява някои факти, преди да вземе решение“.

41 Макар член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 да предвижда, че институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им би засегнало защитата по-специално на целите на дейности по разследване, в този регламент няма определение на понятието „дейности по разследване“ по смисъла на тази разпоредба.

42 Освен това следва да се констатира, че и в практиката на Съда няма общо определение на това понятие.

43 Френската република и Комисията оспорват установеното от Общия съд определение на това понятие и изтъкват, че то е прекалено ограничително. Те поддържат по същество, че понятието „разследване“ не трябва да се свежда, от една страна, до проучванията, извършени от даден орган за установяването на нарушение или нередност, и от друга страна, до процедурите, имащи за цел да се събере информация и да се проверят факти с оглед на вземане на решение.

44 Този довод трябва да се приеме.

45 В това отношение следва да се отбележи, че понятието „разследване“, съдържащо се в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което трябва да се тълкува, като се взема предвид не само неговият обичаен смисъл, но също и контекстът, в който се вписва (вж. по аналогия решения от 9 март 2010 г., Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, т. 18 и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 50).

46 Без да е необходимо да се съставя изчерпателно определение на „дейности по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, следва да се приеме, че такава дейност е всяка структурирана и формализирана от Комисията процедура, чиято цел е събирането и анализът на информация с цел тази институция да може да заеме позиция в рамките на упражняването на нейните функции, предвидени в ДЕС и ДФЕС.

47 Не е необходимо тази процедура непременно да цели разкриване или преследване на нарушение или нередност. Понятието „разследване“ може да обхваща и дейността на Комисията за установяване на факти с цел оценка на дадено положение.

48 За да се квалифицира дадена процедура като разследване, не е абсолютно необходимо също така позицията, заета от Комисията с оглед на изпълнението на нейните функции, да е изразена под формата на решение по смисъла на член 288, четвърта алинея ДФЕС. Такава позиция може да е оформена по-конкретно като доклад или препоръка.

49 В конкретния случай следва да се отбележи, че членове 8 и 9 от Директива 98/34 определят поредицата от процедурни действия във връзка с нотифицирането на проект за технически регламент от държавата членка и с издаването на подробно становище по него от Комисията. От това следва, че тази директива предвижда структурирана и формализирана процедура.

50 По-нататък, както от заглавието, така и от разпоредбите на посочената Директива произтича, че предвидената в нея процедура има за цел събирането и анализа на информация. По-конкретно, член 8, параграф 1 от нея предвижда, че държавите членки предоставят на Комисията не само проектите за технически регламенти, но при нужда и причините, поради които е необходимо въвеждането на технически регламент, както и текста на основните законови и подзаконови разпоредби, които са главно и пряко засегнати.

51 В това отношение трябва да се отбележи, че обратно на постановеното от Общия съд в точки 56 и 57 от обжалваното съдебно решение, въпросът дали самата Комисия иска информация от държавите членки, или я получава въз основа на правна уредба, е ирелевантен при определянето на това дали дадена процедура следва да се квалифицира като разследване.

52 Накрая, подробно становище, издадено от Комисията съобразно член 9, параграф 2 от Директива 98/34, представлява официална мярка, която уточнява правната позиция на тази институция по съответствието на проекта за технически регламент, за който е изпратено уведомление от съответната държава членка, по-конкретно със свободното движение на стоки и свободата на установяване на операторите.

53 Следователно такова становище се числи към процедура по разследване.

54 При тези условия твърдението за нарушение, направено от Френската република в рамките на първата част от нейното основание, според което обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, доколкото Общият съд е приел, че проведената от Комисията процедура в съответствие с разпоредбите на Директива 98/34 и издаденото от тази институция подробно становище не са част от „дейност по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, е основателно.

55 Следователно първата част от единственото основание на жалбата трябва да бъде уважена.

2. По втората част от единственото основание на жалбата

а) Доводи на страните

56 Френската република изтъква, че Общият съд в точки 84—88 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като при условията на евентуалност е приел, че дори в хипотезата, при която издаденото от Комисията подробно становище представлява дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, оповестяването на разглежданото подробно становище не засяга непременно постигането на целта на предвидената в Директива 98/34 процедура.

57 Тази държава членка твърди, от една страна, че г-н Schlyter в качеството си на жалбоподател в първоинстанционното производство не се е позовал на довода, според който в хипотезата, при която предвидената в Директива 98/34 процедура представлява дейност по разследване, оповестяването на това подробно становище не би засегнало постигането на целта на подобна дейност по разследване. Същевременно според посочената държава членка основание, опиращо се на такъв довод, не е могло да бъде разгледано служебно, така че Общият съд неправилно е посочил същия в подкрепа на своето решение.

58 От друга страна, Френската република поддържа, че в точка 85 от обжалваното съдебно решение Общият съд дава погрешно ограничително тълкуване на целта на предвидената в Директива 98/34 процедура, тъй като тази процедура преследва също така цел, свързана с качеството на диалога между Комисията и съответната държава членка. Изискването за поверителност в предвидената от Директива 98/34 процедура, както и това, което важи в досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения, имало за цел да защити качеството на посочения диалог, за да се постигне доброволно уреждане.

59 Според Комисията поверителният характер на преговорите между Комисията и съответната държава членка след издаването на подробно становище е вътрешно присъщ на процедурата по Директива 98/34 и е аналогичен на поверителния характер на преговорите в други подобни процедури, и по-конкретно в производство за установяване на неизпълнение на задължения. Тя счита, че доводът, изтъкнат в точка 87 от обжалваното съдебно решение, е погрешен и че посочените преговори трябва да бъдат защитени от всякакъв външен натиск, защото Комисията се опитва да убеди съответната държава членка, че нейният проект за национална правна уредба би могъл да влезе в противоречие с правото на Съюза, и нерядко, да предложи алтернативни решения. Ако тази институция обаче трябва да изчака формалното образуване на производство

за установяване на неизпълнение на задължения, за да е възможно този диалог да се ползва от поверително третиране, това би отслабило използването на превантивния контрол и би могло да има отрицателно въздействие върху вътрешния пазар. Освен това Комисията твърди, че такава ситуация би втвърдила позициите на страните и би отдалечила перспективата за решение, благоприятстващо спазването на правото на Съюза.

60 Г-н Schlyter, Република Финландия и Кралство Швеция оспорват тези доводи.

б) Съображения на Съда

61 Съгласно установената съдебна практика, за да се обоснове отказът на достъп до документ, чието оповестяване е поискано, не е достатъчно по принцип документът да е свързан с някоя от дейностите, посочени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001. Съответната институция трябва също така да предостави обяснения, що се отнася до въпроса по какъв начин достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение (вж. решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 64 и цитираната съдебна практика).

62 В конкретния случай, както е видно от точки 14 и 40 от обжалваното съдебно решение, Комисията е обосновала прилагането в случая на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, като е изложила, че оповестяването на разглежданото подробно становище през периода на изчакване би разколебало готовността на Френската република да ѝ сътрудничи в атмосфера на взаимно доверие. При това положение оповестяването би засегнало защита на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

63 На първо място, обратно на поддържаното от Френската република, като е приел в точки 84—88 от обжалваното съдебно решение, че в хипотезата, при която предвидената в Директива 98/34 процедура представлява дейност по разследване, оповестяването на разглежданото подробно становище не би навредило непременно на постигането на целта на същата, Общият съд е отговорил на довод, който е бил отнесен пред него за преценка.

64 Действително, както отбелязва генералният адвокат в точка 132 от заключението си, от точка 76 от обжалваното съдебно решение е видно, че Френската република е поддържала пред Общия съд, че не трябва да се подценява дестабилизиращото действие на обстоятелството, че потенциалните критики на Комисията към проекта за технически регламент, за който е отправено уведомление, са оповестени публично, преди съответната държава членка да е имала възможност да отговори на тези критики.

65 С този довод Френската република е целяла да подкрепи позицията на Комисията, припомнена в точка 77 от обжалваното съдебно решение и съдържаща се също така в точка 3 от обжалваното решение, според която оповестяването на разглежданото подробно становище в периода на изчакване би навредило на последващите обсъждания между страните.

66 От това следва, че не може да се поддържа, че разглежданият довод е повдигнат служебно от Общия съд.

67 На второ място, доводът, изтъкнат от Френската република в настоящото производство по обжалване, според който оповестяването на подробното становище непременно би засегнало качеството на диалога между Комисията и съответната държава членка с оглед на намиране на решение за доброволно уреждане, също не може да бъде възприет.

68 Както отбелязва Общият съд в точка 85 от обжалваното съдебно решение, целта на предвидената в Директива 98/34 процедура, и в частност на подробното становище, издадено от Комисията в рамките на същата процедура, е да се предотврати приемането от националния законодател на технически регламент, който възпрепятства свободното движение на стоки или услуги или свободата на установяване на операторите на услуги в рамките на вътрешния пазар.

69 Относно тази цел на Директива 98/34 Общият съд припомня в точки 37 и 85 от обжалваното съдебно решение постоянната практика на Съда, според която тази директива защитава чрез превантивен контрол свободното движение на стоки и услуги, както и свободата на установяване на операторите на услуги, които са едни от крайъгълните камъни на Европейския съюз, и този контрол е полезен, доколкото техническите регламенти, за които се прилага тази директива, биха могли да създадат пречки за търговията със стоки и обмена на услуги между държавите членки, а тези пречки са недопустими, освен ако не са необходими за изпълнението на императивни изисквания, въведени с оглед преследването на общ интерес (вж. в този смисъл решение от 10 юли 2014 г., Ivansson и др., C-307/13, EU:C:2014:2058, т. 41 и цитираната съдебна практика).

70 В точка 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че обстоятелството, че Комисията оповестява подробното си становище, съгласно което някои аспекти на проекта за технически регламент, за който държава членка е изпратила уведомление, могат евентуално да създадат пречки за свободното движение на стоки, за свободното движение на услуги и за свободата на установяване на операторите на услуги в рамките на вътрешния пазар, не засяга непременно постигането на целта на тази процедура.

71 Изтъкнатите от Френската република и от Комисията обстоятелства не доказват, че това съображение е правно погрешно.

72 Обратно, трябва да се отбележи, че предвидената в Директива 98/34 система установява изискване за прозрачност, което позволява да се потвърди основателността на посоченото съображение.

73 Следва да се отбележи, че предвидената в Директива 98/34 система се стреми да позволи, както се посочва в съображение 7 от същата, подпомагане на стопанските субекти да се възползват от присъщите на този пазар предимства, като обезпечи редовното публикуване на заглавията на техническите регламенти, които държавите членки предвиждат да приемат, предоставяйки им по този начин възможност да дадат своята оценка за влиянието на тези регламенти.

74 Самата Комисията посочва в точка 5 от обжалваното решение, че стопанските субекти, както и гражданските организации могат да играят активна роля и да допринасят със своите становища за функционирането на установената с Директива 98/34 система. Комисията припомня също така в тази точка от обжалваното решение, че предвид факта, че такова участие изисква високо равнище на прозрачност, тя редовно публикува на своята интернет страница (известна като „TRIS“) техническите регламенти, които държавите членки предвиждат да приемат.

75 По-нататък, съгласно съображения 3 и 6 от тази директива за гладкото функциониране на вътрешния пазар следва да бъде осигурена възможно най-голяма прозрачност на националните инициативи за създаване технически стандарти или регламенти, и всички държави членки също трябва да бъдат информирани и за техническите регламенти, предвидени от всяка една държава членка. Съображение 9 от посочената директива уточнява, че мерките, предназначени да обезпечат безпрепятственото функциониране или трайното развитие на пазара, включват по-голяма прозрачност на националните намерения и разширяване на критериите и условията за оценка на потенциалния ефект от предлаганите правила на пазара.

76 Съобразно член 8, параграф 1, първа и пета алинея от Директива 98/34 по принцип държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти за технически регламенти и последната незабавно нотифицира останалите държави членки за проекта и всички документи, които са ѝ били препратени. По силата на параграф 2 от тази разпоредба Комисията и държавите членки могат да правят коментари на държавата членка, която е изпратила проект на технически регламент.

77 В това отношение от член 8, параграф 4 от тази директива е видно, че информацията, предоставена в съответствие с настоящия член, не е поверителна освен при изричното мотивирано желание на нотифициращата държава членка.

78 Що се отнася до подробните становища, издадени от Комисията или от държава членка по силата на член 9, параграф 2, от посочената директива, трябва да се подчертае, че нито една разпоредба от същата не предвижда тяхната поверителност. При тези условия следва да се приеме, че изискването за прозрачност, което е в основата на Директива 98/34, се прилага поначало към тези подробни становища.

79 Този извод се подкрепя от практиката на Съда, според която тази директива цели стопанските субекти да бъдат информирани за приеманите в друга държава членка проекти на технически регламенти, за да са наясно с обема от задължения, които могат да им бъдат възложени, и за да могат евентуално да предварят приемането на тези разпоредби чрез своевременно пригодяване на своите продукти или услуги (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2016 г., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, т. 83).

80 Впрочем възможността за тези субекти да се запознаят не само с проекта на технически регламент, предвиден от нотифициращата държава членка, но и с позицията по този технически регламент, изразена в подробните становища, издадени от Комисията и останалите държави членки, допринася по принцип за осъществяването на целта за предотвратяване на приемането на технически регламент, несъвместим с правото на Съюза.

81 Същевременно изискването за прозрачност, което е в основата на Директива 98/34, не изключва възможността на Комисията в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай да се основе на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да откаже достъп до подробно становище, което самата тя или една от държавите членки е издала по силата на член 9, параграф 2 от тази директива, когато успее да докаже, че достъпът до въпросното подробно становище засяга конкретно и ефективно целта за предотвратяване на приемането на технически регламент, несъвместим с правото на Съюза.

82 От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил доводите на Френската република и на Комисията, според които рискът от по-слабо сътрудничество на държавите членки, както е описан в обжалваното решение, представлява достатъчна обосновка с оглед на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да се отхвърли заявлението за достъп до разглежданото подробно становище.

83 Следователно Общият съд правилно е отменил обжалваното решение, с което е отказан достъп до разглежданото подробно становище на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

84 Вследствие на това втората част от единственото основание на Френската република трябва да бъде отхвърлена.

85 Като се има предвид, че мотивите на обжалваното съдебно решение, които се критикуват безуспешно във втората част от единственото основание, са от своя страна достатъчни, за да обосноват диспозитива на посоченото решение, това основание, както и жалбата в нейната цялост трябва да бъдат отхвърлени.

VI. По съдебните разноски

86 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

87 Съгласно член 138, параграф 3 от този правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от същия към производствата по обжалване на съдебни актове на Общия съд, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Френската република, г-н Schlyter и Комисията са загубили частично по някои от предявените основания, тази разпоредба следва да се приложи в конкретния случай.

88 Съгласно член 140, параграф 1 от посочения правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от последния, Чешката република понася направените от нея съдебни разноски.

89 Съгласно член 184, параграф 4 от същия правилник Република Финландия и Кралство Швеция също понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Френската република, г-н Carl Schlyter и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

3) **Чешката република понася направените от нея съдебни разноски.**

4) **Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи