

## Съединени дела Т-355/04 и Т-446/04

**Co-Frutta Soc. coop.**

**срещу**

**Европейска комисия**

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с общностния пазар на внос на банани — Мълчалив отказ, последван от изричен отказ на достъп — Жалба за отмяна — Допустимост — Изключение, свързано със защитата на търговските интереси на трета страна — Спазване на сроковете — Предварително съгласие на държавата членка — Задължение за мотивиране“

Решение на Общия съд (втори състав) от 19 януари 2010 г. . . . . II - 8

### Резюме на решението

1. *Жалба за отмяна — Актове, подлежащи на обжалване — Понятие — Актове, които произвеждат задължително правно действие — Подготвителни актове — Изключване (член 230 ЕО; член 8 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета; членове 3 и 4 от приложението към Решение 2001/937 на Комисията)*

2. Жалба за отмяна — Правен интерес — Жалба срещу мълчалив отказ на Комисията относно заявление за достъп до документи  
(член 230 ЕО; членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета; членове 2—4 от приложението към Решение 2001/937 на Комисията)
3. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001  
(член 253 ЕО; член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета; Решение 2001/937 на Комисията)
4. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001  
(член 10 ЕО; член 4, параграфи 1—3, членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета; Решение 2001/937 на Комисията)
5. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001  
(член 4, параграфи 1—3 и член 5 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета)
6. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001 — Изключения от правото на достъп до документи — Задължение за мотивиране — Обхват  
(член 253 ЕО; Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета)
7. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001  
(член 4, параграфи 2, 3 и 6 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета)
8. Европейски общности — Институции — Право на публичен достъп до документи — Регламент № 1049/2001  
(член 4, параграфи 2 и 7 от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета)

1. Актове или решения, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 230 ЕО, са само мерките, които произвеждат задължително правно действие, което е от естество да засегне интересите на жалбо-

подателя, като измени съществено правното му положение. Що се отнася по-специално до актове или решения, които се изготвят на няколко етапа, по принцип само мерките, които определят окончателно становището на

съответната институция в края на процедурата, представляват актове, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна. От това следва, че предварителните мерки или тези с изцяло подготвителен характер не могат да бъдат предмет на жалба за отмяна.

2. Правният интерес трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага искът или жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която го/я е подала. Ако правният интерес на жалбоподателя отпадне в хода на производството, решение на общностния съд по съществото на спора няма да му донесе никаква полза.

В това отношение, в рамките на процедурата за публичен достъп до документи на Комисията, от прилагането на член 3 във връзка с член 4 от приложението към Решение 2001/937 за изменение на процедурния правилник на Комисията, както и на член 8 от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, е видно, че отговорът на първоначалното заявление представлява само първо изразяване на становище, като предоставя на заявителя възможността да прикани генералния секретар на Комисията да преразгледа въпросното становище. Следователно единствено мярката, приета от генералния секретар на Комисията, която има характер на решение и замества изцяло предходното становище, може да породи правно действие, което е от естество да засегне интересите на заявителя и оттам — да бъде предмет на жалба за отмяна по силата на член 230 ЕО.

В рамките на процедурата за публичен достъп до документи на Комисията, уредена в членове 6—8 от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, както и в членове 2—4 от приложението към Решение 2001/937 за изменение на процедурния правилник на Комисията, в случай на жалба, подадена срещу мълчалив отказ, последван от изрично решение, правният интерес на жалбоподателя от отмяната на мълчаливия отказ е отпаднал поради приемането на изричното решение, чиято отмяна иска той. Всъщност с приемането на изричното решение Комисията фактически оттегля формирания по-рано мълчалив отказ. В такъв случай разглеждането на жалбата срещу мълчаливия отказ не може да бъде обосновано нито с целта да се избегне възможността за повторно

(вж. точки 32—33, 35 и 36)

възникване на твърдяната незаконосъобразност, нито с целта да се улесни евентуален иск за обезщетение, тъй като посочените цели могат да бъдат постигнати чрез жалбата срещу изричното решение.

(вж. точки 34, 43—46)

ствието на администрацията с цел да получат мотивиран отговор от нея. Подобно тълкуване не засяга целта на защитата на правата на правните субекти, преследвана от член 253 ЕО, и не позволява на Комисията да нарушава императивните срокове, определени в Регламент № 1049/2001 и в Решение № 2001/937 за изменение на процедурния правилник на Комисията.

(вж. точки 56, 59 и 60)

3. Предвиденият в член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията срок от петнадесет работни дни, в който институцията трябва да отговори на потвърдителното заявление и който може да бъде удължен, е императивен. Изтичането на този срок обаче няма за последица да лиши институцията от правомощието да приеме решение. Всъщност нито един правен принцип не води до това администрацията да загуби своята компетентност да отговори на искане дори извън предвидените за това срокове. Механизмът на мълчаливия отказ е създаден, за да се избегне рискът администрацията да реши да не отговори на заявление за достъп до документи и да избегне какъвто и да е съдебен контрол, а не за да лиши от законосъобразност всяко несвоевременно прието решение. Обратно на това, по принцип администрацията има задължението да предостави, дори със закъснение, мотивиран отговор на всяко заявление на правен субект. Подобно разрешение съответства на функцията на механизма на мълчаливия отказ, която се състои в това да разреши на правните субекти да атакуват бездей-
4. Институцията, получила заявление за достъп до изхождащ от държава членка документ, и последната трябва незабавно след съобщаването на заявлението от институцията на посочената държава членка да започнат лоялен диалог относно евентуалното прилагане на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, като внимателно следят по-специално за необходимостта институцията да изрази становище в сроковете по членове 7 и 8 от Регламента, в които е длъжна да се произнесе по това заявление за достъп. Неспазването на предвидените в този член 8 срокове обаче не води автоматично до отмяна на приетото извън срока решение. Всъщност отмяната на решение само поради факта че не са спазени сроковете, предвидени в Регламент № 1049/2001 и в Решение 2001/937 за изменение на процедурния правилник на Комисията, би довела единствено до възобновяване на административното производство за

достъп до документи. Във всички случаи обезщетението за евентуална вреда в резултат от забавянето на предоставения от Комисията отговор може да бъде поискано посредством иск за обезщетение.

(вж. точки 70 и 71)

5. С приемането на Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията общностният законодател отменя правилото за автора, което е било водещо дотогава. В този контекст тълкуването на член 4, параграф 5 от този регламент, който предвижда, че държава членка може да поиска от институция да не оповестява изхождащ от тази държава документ без предварителното ѝ съгласие като предоставящ на държавата членка общо и безусловно право на вето, което позволява да се противопостави, само по свое усмотрение и без да е нужно да мотивира решението си, на оповестяването на всеки държан от общностна институция документ само поради факта че посоченият документ изхожда от тази държава членка, е несъвместимо с целите на посочения регламент.

В действителност институцията не може да приеме противопоставянето от страна на държава членка на оповестяването на изхождащ от последната документ, ако това противопоставяне е лишено от всякакви мотиви или ако изтъкнатите мотиви не са свързани с позоваване на изброените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент

№ 1049/2001 изключения. Когато въпреки изразената в този смисъл изрична покана, отправена от институцията до съответната държава членка, последната не ѝ предостави такива мотиви, посочената институция, ако от своя страна счита, че не е приложимо никое от посочените изключения, трябва да предостави достъп до искания документ. Обратно на това, когато изразеното от една или няколко държави членки противопоставяне на оповестяването на документ не е в съответствие с това изискване за мотивиране, Комисията може да реши самостоятелно, че едно или няколко от изключенията, предвидени в посочения член 4, параграфи 1—3, се прилагат към документите, които са предмет на заявлението за достъп.

(вж. точки 80—82)

6. Изискваните от член 253 ЕО мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да показват съображенията на институцията, автор на акта, така че да позволят на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за приетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Не се изисква мотивите да уточняват всички релевантни фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на един акт отговарят на изискванията на член 253 ЕО трябва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста му, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя.

При заявление за достъп до документи, когато съответната институция отказва такъв достъп, тя във всеки конкретен случай трябва да докаже въз основа на информацията, с която разполага, че документите, до които се иска достъп, действително попадат в обхвата на изключенията, изброени в Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Може обаче да се окаже невъзможно да се посочат причините, обосноваващи поверителността по отношение на всеки документ, без да се оповести неговото съдържание и съответно — изключението да бъде лишено от основното си предназначение.

(вж. точки 99—101)

7. Изключенията от предоставянето на достъп до документи трябва да се тълкуват стриктно, за да не се попречи на прилагането на общия принцип да се предоставя на обществеността възможно най-широк достъп до документите, държани от институциите.

Освен това проверката, необходима за разглеждане на заявление за достъп до документи, трябва да бъде с конкретен характер. Всъщност единствено обстоятелството, че даден документ засяга интерес, защитен по силата на изключение, не е достатъчно, за да се обоснове прилагането на последното. Такова прилагане е обосновано по принцип само в хипотезата, при която институцията предварително е преценила, първо, дали достъпът до документа накърнява конкретно и действително защитения интерес и, второ, в хипоте-

зите, визирани в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията — дали не е налице по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на посочения документ. Конкретно и индивидуално разглеждане на всеки документ е необходимо и поради това че дори в случаите, когато е ясно, че едно заявление за достъп се отнася до документи, попадащи в приложното поле на изключение, единствено такова разглеждане може да позволи на институцията да прецени възможността да предостави частичен достъп на заявителя съгласно член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. Преценка, отнасяща се до документи, която е осъществена по-скоро по категории, отколкото по отношение на конкретните данни, които се съдържат в тези документи, не е достатъчна. Необходимата проверка от страна на дадена институция трябва да ѝ позволи да прецени конкретно дали изключение, на което е направено позоваване, действително се прилага спрямо цялата информация, съдържаща се в посочените документи.

За да се провери обаче дали оповестяването на документите накърнява конкретно и действително защитения интерес, по принцип Комисията може да основе своето решение на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно заявления за оповестяване, които се отнасят до документи от едно и също естество. Същевременно Комисията трябва да провери във всеки конкретен

случай дали съображенията от общ характер, които обикновено са приложими към определен вид документи, действително са приложими по отношение на даден документ, чието оповестяване е поискано.

(вж. точки 122—124 и 130)

8. В съответствие с член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията институциите отказват достъп до документ в случаите, когато оповестяването би накърнило защитата на търговските интереси на определено физическо или юридическо лице, освен ако по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на посочения документ.

Документи, които се отнасят до организацията на общия пазар на банани, каквито са списъците, които съдържат посочването на количеството внесени банани през определен период и на временното референтно количество, определено за всеки оператор, включват поверителна информация относно дружествата, които внасят банани и относно тяхната търговска дейност, и следователно трябва да се считат като попадащи в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001.

Всъщност дори в рамките на обща организация на пазара оповестяването на временните референтни количества и на тяхното реално използване може да накърни търговските интереси на засегнатите предприятия, поради това че тези данни позволяват да се преценят едновременно теоретичният максимален обем и реалният обем на дейността на операторите и тяхната конкурентна позиция, както и успехът на техните търговски стратегии.

Освен това от член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 е видно, че документите, чието оповестяване би накърнило търговски интереси, се ползват от специална защита, тъй като достъпът до тях може да бъде забранен за период, по-дълъг от тридесет години. Същевременно подобна защита трябва във всички случаи да бъде обоснована с оглед на съдържанието на тези документи. Съдържанието на документи, отнасящи се до самия предмет на търговската дейност по внос обаче, тъй като посочват пазарните дялове, търговската стратегия и продажбената политика на разглежданите предприятия, обосновава този срок на специална защита.

(вж. точки 126—128, 132, 136 и 137)