

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА J. КОКОТТ

представено на 8 септември 2009 година¹

I – Въведение

1. Настоящото производство поставя въпроса за поверителността на преписката на Комисията на Европейските общности по текуща процедура за разследване на държавна помощ.

2. В миналото достъпът до тази преписка е бил преценяван единствено от гледна точка на процесуалното право на запознаване с материалите по делото. Само страните в производството разполагат с такова право. По силата на член 88 ЕО и на Регламент (ЕО) № 659/1999² в производството за контрол върху държавните помощи този статут е признат само на съответната държава членка.

3. Другите заинтересовани страни могат да подадат жалба срещу решението относно държавните помощи, когато са пряко и лично засегнати. По този начин обаче те не стават страни в процедурата за държавна помощ, поради което Комисията може да им откаже правото на достъп до преписката.

4. За разлика от това Регламент (ЕО) № 1049/2001³ позволява на *всеки гражданин* да консултира всички документи, държани от Комисията. Именно на това право се позовава Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (наричано по-нататък „TGI“). То иска да получи достъп до документите, държани от Комисията и отнасящи се до държавните помощи, които го засягат.

5. Комисията не се съгласява с това, като изтъква, че тъй като TGI няма право на запознаване с материалите по делото, е налице изключение от правото на достъп до документите. В това отношение тя се позовава на защитата на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

6. Позицията на Комисията се основава поне отчасти на значителните практически трудности, свързани с достъпа до документите, които са част от преписка по процедура. Често тези преписки са твърде обемни и съдържат много информация, която по причини, различни от защитата на целите на разследване (например

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [88 ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

3 — 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).

търговска тайна или вътрешни документи), следва да се третира, доколкото е възможно, като поверителна. По тази причина самостоятелно разглеждане на документите може да коства много усилия, още повече че компетентните служби са вече значително натоварени с разследването на помощта. Подобни проблеми съществуват и в други процедури по разследване в областта на конкурентното право.

II – Правна уредба

7. Правната уредба по делото се състои от член 1, втора алинея ЕС и от член 255 ЕО, както и от Регламент № 1049/2001.

8. Член 1, втора алинея ЕС гласи:

„Настоящият договор бележи нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите“.

9. Член 255, параграфи 1 и 2 ЕО гласят:

„(1) Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава членка, има право на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с параграфи 2 и 3.

(2) Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят от Съвета, който действа в съответствие с процедурата, посочена в член 251, в срок до две години от влизането в сила на Договора от Амстердам“.

10. Член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴, прогласена в Ница на 7 декември 2000 г. (наричана по-нататък „Харта на основните права“), признава това право:

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител“.

⁴ — ОВ С 364, стр. 1. Възпроизведена с измененията от прогласяването на 12 декември 2007 г., ОВ С 303, стр. 1.

11. На основание член 255, параграф 2 ЕО Съветът приема Регламент № 1049/2001. Съображения 2, 4, 10 и 11 от този регламент гласят, както следва:

„(2) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.

[...]

(4) Настоящият регламент цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО.

[...]

(10) За да се допринесе за по-голяма откритост в работата на институциите,

Европейският парламент, Съветът и Комисията трябва да предоставят достъп не само до документите, изготвени от институциите, но и до получените от тях документи. В този контекст е препоръчително да се припомни, че Декларация № 35 към Заключителния акт на Договора от Амстердам предвижда, че една държава членка може да изиска от Комисията или от Съвета да не предоставя на трети страни документ, издаден от тази държава, без предварително ѝ съгласие.

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазване на възможност за изпълнение на задачите им.[...]"

12. Според член 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 целта на регламента е „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 [...], посочени в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“.

13. Член 2, параграф 1 от посочения регламент предоставя на всеки гражданин на Съюза и на всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието

седалище е в държава членка, право на достъп до документите на институциите, „при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в [...] регламент“.

— съдебните процедури и правни становища,

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

14. Член 2, параграф 3 от Регламента гласи, че същият 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“.

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

15. Член 3, буква а) определя като „документ“ „всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

17. Член 6 от Регламента урежда заявлението за достъп, подадено от гражданина на Съюза:

„(1) Заявленията за достъп до документ се формулират в писмена форма, включително и с електронни средства, на един от езиците, посочени в член 314 от Договора за [ЕО], и се изготвят достатъчно точно, за да могат институциите да идентифицират документа. Заявителят не е длъжен да мотивира заявката си.

16. Член 4, параграф 2 от Регламента („Изключения“) гласи:

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

(2) Ако дадена заявка не е достатъчно точна, институцията приканва заявителя да внесе разяснения и му помага за това, като например му предоставя информация за употребата на публичните документални регистри.

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

(3) В случай на заявление за много голям документ или за голям брой документи въпросната институция може да се съгласува неофициално със заявителя за намиране на справедливо решение.

(4) Институциите предоставят информация и съдействие на гражданите за условията на подаване на заявления за достъп до документи“.

III – Факти и производство

18. Регламент № 659/1999 урежда процедурата по разследване на държавните помощи. Член 20 от него урежда правата на заинтересованите страни:

A – Фактите по спора

„(1) Всяка заинтересована страна може да представи коментари съгласно член 6 след решение на Комисията да започне официална процедура по разследване. На всяка заинтересована страна, която е представила такива коментари, и на всеки получател на индивидуална помощ се изпраща копие от решението, взето от Комисията съгласно член 7.

1. Процедура за държавна помощ С 19/2000

(2) Всяка заинтересована страна може да информира Комисията за всяка помощ, за която се твърди, че е неправомерна, и за всяко твърдение за злоупотреба с помощ. Когато Комисията счете, че на базата на информацията, с която разполага, няма достатъчно основания случаят да бъде разгледан, тя информира заинтересованите страни за това. Когато Комисията вземе решение по даден случай, отнасящ се до съдържанието на предоставената информация, тя изпраща копие от това решение на заинтересованите страни.

19. TGI е германско дружество, чието седалище се намира в провинция Thüringen. То произвежда специално стъкло. През 1997 г. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, провинция Thüringen и частен инвеститор предприемат съгласувано действие за указване на финансова подкрепа на TGI.

(3) По свое искане всяка заинтересована страна получава копие от всяко решение съгласно членове 4 и 7, член 10, параграф 3 и член 11“.

20. С писмо от 1 декември 1998 г. Федерална република Германия уведомява Комисията за мерките по съгласуваното действие. На основание член 88, параграф 2 ЕО Комисията започва официална процедура по разследване под номер С 19/2000, за която уведомява с писмо от 4 април 2000 г.⁵

5 — Покана за представяне на мнения съгласно член 88, параграф 2 от Договора за ЕО относно държавна помощ С 19/2000 (ex NN 147/98) — Помощи в полза на Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Германия (ОВ С 217, 2000 г., стр. 10).

21. Schott Glas, конкурент на TGI, е заинтересована страна в процедурата за държавна помощ, която представя писмени коментари.

22. На 12 юни 2001 г. Комисията приема Решение 2002/185/ЕО⁶. Тя обявява за несъвместима с общия пазар отстъпка от цената в размер на 4 милиона германски марки в полза на инвеститора. Три други мерки от съгласуваното действие са изключени от тази процедура и са включени във втора официална процедура по разследване. Първоинстанционният съд отхвърля жалбата на TGI срещу това решение с Решение от 8 юли 2004 г.⁷ Поданата от TGI жалба срещу това съдебно решение също е отхвърлена⁸.

2. Процедура за държавна помощ C 44/2001

23. С писмо от 3 юли 2001 г. Комисията започва на основание член 88, параграф 2 ЕО официална процедура по разследване под

6 — Решение на Комисията от 12 юни 2001 година относно държавна помощ, отпусната от Германия в полза на Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Германия (OB L 62, 2002 г., стр. 30).

7 — Решение на Първоинстанционния съд по дело Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (T-198/01, Recueil, стр. II-2717).

8 — Решение на Съда от 11 януари 2007 г. по дело Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (C-404/04 P, Сборник, стр. I-3539).

номер C 44/2001 относно мерките, изключени от процедура C 19/2000⁹.

24. На 2 октомври 2002 г. Комисията прекратява тази процедура с Решение 2003/383/ЕО¹⁰, с което обявява две от разглежданите мерки за несъвместими с общия пазар. TGI отново оспорва решението, но производството е прекратено, след като жалбоподателят оттегля жалбата си в резултат на отхвърлянето на жалбата в процедурата относно първото решение¹¹.

Б – Настоящата процедура относно достъпа до преписката

1. Административна процедура

25. На 24 октомври 2001 г. TGI иска от Комисията в рамките на коментарите си по втората официална процедура по

9 — Покана за представяне на мнения съгласно член 88, параграф 2 от Договора за ЕО относно помощ C 44/2001 (ex NN 147/98) — Помощ в полза на Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Германия (OB C 272, 2001 г., стр. 2).

10 — Решение на Комисията от 2 октомври 2002 година относно държавната помощ C 44/01 (ex NN 147/98), отпусната от Германия в полза на Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, нотифицирана под номер C(2002) 2147 (OB L 140, 2003 г., стр. 30).

11 — Определение на Първоинстанционния съд от 16 май 2007 г. по дело Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (T-378/02, OB C 183, 2007 г., стр. 41).

разследване С 44/2001 да се запознае с не-поверителен вариант на материалите по преписката. На 23 ноември 2001 г. Комисията отхвърля това искане.

26. С писмо от 1 март 2002 г. TGI иска от Комисията да му бъде предоставен достъп до документите относно всички помощи, които го засягат, и по специално преписката за държавна помощ С 44/2001¹². В заявлението си то се позовава на Регламент № 1049/2001. На 27 март 2002 г. Комисията отхвърля това искане, позовавайки се на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Според Комисията исканите от TGI документи са „част от официалната процедура по разследване С 44/2001, която тече в момента“.

27. На 15 април 2002 г. на основание член 7, параграф 2 от Регламента TGI подава второ заявление до генералния секретар на Комисията. Той отхвърля това второ заявление с обжалваното решение от 28 май 2002 г. Отхвърлянето отново се основава на член 4, параграф 2, трето тире от Регламента, както става ясно от точка 12 от обжалваното решение:

„[...] Същност в рамките на текущите разследвания относно съвместимостта между държавна помощ и единния пазар са необходими лоялно сътрудничество и взаимно доверие между Комисията, държавата

членка и съответните предприятия, за да се позволи на различните страни да изложат мнението си свободно. Ето защо оповестяването на този документ би могло да нанесе вреда на разглеждането на жалбата, компрометирайки този диалог.

[...]

От друга страна, ние разгледахме възможността да предоставим достъп до частите от исканите документи, които не са обхванати от изключенията. Оказа се обаче, че тези документи не [могат] да се разделят на поверителни и неповерителни части.

От друга страна, не е налице по-висш обществен интерес, който обосновава в конкретния случай оповестяването на въпросните документи [...].“

2. Производство пред Първоинстанционния съд

28. На 8 август 2002 г. TGI подава жалба срещу това решение пред Първоинстанционния съд. В това отношение то е подпомогнато от Крайство Швеция и Република Финландия. От своя страна Комисията иска жалбата да бъде отхвърлена. Schott Glas встъпва в подкрепа на Комисията.

12 — Освен това TGI иска да му бъде предоставен достъп до всички документи относно държавните помощи, отпуснати на конкурента му Schott Glas. Тази част от искането му обаче не е предмет на жалбата. Ето защо не е необходимо да се разглежда повече легитимният интерес на Schott от квалифицирането на тези документи като поверителни.

29. С Решение от 14 декември 2006 г. Първоинстанционният съд отменя решението на Комисията от 28 май 2002 г. в частта, в която се отказва достъп до документите относно производството за контрол върху държавните помощи, отпуснати на TGI¹³.

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, включително направените от ответната страна в производството по обжалване.

3. Производството по обжалване

30. С жалба, изпратена на 28 февруари 2007 г. по електронната поща до секретариата на Първоинстанционния съд, чийто оригинал пристига по пощата на 8 март 2007 г., Комисията моли Съда:

— да отмени обжалваното решение, доколкото то обявява за невалидно решението на Комисията от 28 май 2002 г., с което се отказва достъпът до документите относно производството за контрол върху държавните помощи, отпуснати на TGI, и

— да осъди TGI да заплати съдебните разноски.

31. TGI и Република Финландия молят Съда:

— да отхвърли жалбата и

¹³ — Решение на Първоинстанционния съд от 14 декември 2006 г. по дело Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (T-237/02, Recueil, стр. II-5131).

32. Кралство Швеция моли също да се отхвърли жалбата, но се отказва от искането за съдебните разноски.

33. С определение на председателя на Съда от 4 март 2008 г. на Кралство Дания е разрешено да встъпи по делото в подкрепа на исканията на TGI.

34. Писмената фаза на производството пред Съда е последвана от съдебно заседание на 16 юни 2009 г.

IV – Правен анализ

35. По силата на член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 всеки гражданин може да изисква от Комисията, Съвета на Европейския съюз или от Европейския парламент, без да представя доказателство за интерес, достъп до държаните от институцията документи. Достъпът може да бъде отказан само при изключенията, посочени в член 4, параграфи 1—3.

36. В настоящия случай става въпрос за изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Комисията отказва да предаде исканите документи, защото оповестяването им би засегнало защитата на целта на дейностите по разследване. Първоинстанционният съд отменя това решение, тъй като Комисията не проверила дали за всеки от тези документи е налице посоченото изключение.

37. Комисията оспорва обжалваното решение, посочвайки пет правни основания, които могат да се обобщят по следния начин:

- Предвиденият в точка 77 от обжалваното решение критерий за прилагането на изключенията, т.е. засягане на интерес, е опорочен от грешка при прилагане на правото (четвърто правно основание от жалбата).
- Тълкуването, направено в точки 78 и 85 от обжалваното решение, според което предвидените в член 4, параграфи 1—3 изключения се отнасят до отделния документ, а не до типа документ, е опорочено от грешка при прилагане на правото (трето правно основание от жалбата).
- Тълкуването, направено в точки 85—89 и 93 от обжалваното решение, е опорочено от грешка при прилагане на правото, тъй като всички документи от текуща процедура за

държавна помощ са очевидно обхванати в тяхната цялост от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (първо и второ правно основание от жалбата, както и първата част от петото правно основание).

- Първоинстанционният съд не е взел предвид защитата на вътрешните документи по силата на член 4, параграф 3 от Регламента (втората част от петото правно основание).

A – Допустимост на жалбата

38. TGI оспорва допустимостта на жалбата в нейната цялост. Според него Комисията обосновава жалбата си с довод, който Първоинстанционният съд вече е отхвърлил като недопустим.

39. Съгласно член 113, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда с жалбата не може да се изменя предметът на спора пред Първоинстанционния съд. При обжалването Съдът е компетентен само да прецени съображенията на Първоинстанционния съд във връзка с вече обсъдените пред него основания¹⁴. В рамките на производството по обжалване обаче е недопустимо

14 — Решение на Съда от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rorindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точка 165).

жалбоподателят да се позовава на правни основания, които Първоинстанционният съд е отхвърлил като недопустими, при положение че приемането им за недопустими не е поставено под въпрос¹⁵. С други думи, когато Първоинстанционният съд е отхвърлил правно основание като недопустимо, с жалбата безспорно може да се оспори това отхвърляне, но въпросът дали отхвърленото правно основание може да бъде уважено на първо време е без значение.

40. Според TGI повдигнатият от Комисията правен въпрос не е този за твърдяното погрешно прилагане от Първоинстанционния съд на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Правните основания на Комисията се отнасят по-скоро до въпроса дали Регламент № 659/1999 е *lex specialis* по отношение на Регламент № 1049/2001. В точка 41 от обжалваното решение обаче Първоинстанционният съд отхвърля като недопустим аналогичен довод на встъпилата страна Schott Glas, без Комисията да оспори това отхвърляне.

41. Възражението за недопустимост на TGI не е убедително за мен, тъй като по напълно неприемлив начин ответникът не прави разграничение между правните основания на жалбата и доводите. Вярно е, че в значителна степен Комисията се основава на специфичния характер на производството за контрол върху държавните помощи. Въпреки това тя не поддържа, че Регламент № 659/1999 представлява *lex specialis* по отношение на Регламент № 1049/2001. Както правилно посочва

Първоинстанционният съд, по този начин тя би разклатила собствения си процесуален статут, тъй като обжалваното решение би почивало на погрешно правно основание и следователно би било незаконосъобразно. Напротив, Комисията защитава идеята, според която е необходимо да се държи сметка за Регламент № 659/1999 при тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Първоинстанционният съд не взел под внимание този регламент в достатъчна степен. По този начин обаче Комисията не поставя пряко правния въпрос за отношението между двата акта на вторичното право.

42. Въпреки това втората част на петото правно основание от жалбата излиза отвъд предмета на производството. С този довод Комисията упреква Първоинстанционния съд в това, че не е взел предвид защитата на вътрешните документи по силата на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Комисията обаче не мотивира обжалваното решение с тази разпоредба. Напротив, става въпрос единствено за това дали Комисията може да откаже документите по силата на член 4, параграф 2, трето тире. До момента този довод не попада в предмета на спора и следователно е недопустим.

Б – Основателност на жалбата

43. Допустимите правни основания се отнасят главно до две области. От една страна, Комисията оспорва основни методологически преценки на Първоинстанционния съд. Тя оспорва факта, че е налице едно от изключенията по член 4,

15 — Решение на Съда от 22 декември 1993 г. по дело Ере/Комисия (С-354/92 P, Resciseil, стр. I-7027, точка 13) и Решение на Съда от 2 април 2009 г. по дело France Télécom/Комисия (С-202/07 P, Сборник, стр. I-2369, точка 93).

параграф 2 от Регламент № 1049/2001 само когато вероятността от засягане на интерес е разумно предвидима, а не просто хипотетична (четвърто правно основание от жалбата, вж. в това отношение точка 1 по-долу), както и че е необходимо да се разгледа всеки документ, за да се провери дали той попада в обхвата на изключението от правото на достъп до документите (трето правно основание от жалбата, в това отношение вж. точка 2 по-долу).

44. От друга страна, Комисията смята, че защитата на целта на дейностите по разследване, т.е. изключението по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, се отнася във всеки случай до всички документи, които са част от преписката по текущо производство за контрол върху държавна помощ (първо и второ правно основание от жалбата, както и първата част от петото правно основание; в това отношение вж. също точка 3 по-долу).

1. Засягане на интерес (четвърто правно основание от жалбата)

45. С четвъртото си правно основание Комисията оспорва приложения от Първоинстанционния съд критерий за засягането на интерес, защитен от изключение. В това отношение в точка 77 от обжалваното решение Първоинстанционният съд

установява следното, позовавайки се на собствената си практика:

„Въпреки това единствено обстоятелството, че даден документ засяга интерес, защитен от изключение, не може да е достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение [...]. По принцип подобно прилагане би било обосновано единствено в хипотезата, в която институцията предварително е преценила, на първо място, дали достъпът до документа би засегнал конкретно и действително защитения интерес, и на второ място, дали в хипотезите, посочени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, не съществува по-висш обществен интерес, който да обоснове оповестяването на посочения документ. Освен това вероятността от засягане на защитения интерес трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична [...]. Следователно изследването, което по принцип институцията е длъжна да направи, за да приложи изключението, трябва да се извърши конкретно и да следва от мотивите на решението [...]“.

а) Отношение между общото правило и изключението в областта на достъпа до документите

46. Комисията упреква Първоинстанционния съд, че неправилно е приел, че достъпът до документите е принципът, а

отказът — изключението, и че като такъв отказът трябва да се тълкува ограничително.

47. Освен факта, че обжалваното решение почива на това твърдение до голяма степен имплицитно, то съответства на постоянната практика на Първоинстанционния съд¹⁶, но също и на тази на Съда¹⁷. Подобно на Кралство Швеция, Република Финландия и TGI, не виждам причина тази практика да бъде оспорена. По силата на член 1, втора алинея ЕС решенията в Европейския съюз се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост. В този смисъл член 255 ЕО предвижда право на достъп до документите, признато в

член 42 от Хартата на основните права¹⁸. Следователно Регламент № 1049/2001 има за цел по силата на член 1, буква а) и съображение 4 да осигури възможно най-широк достъп до документите и установява в съображение 11, че по принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Вследствие на това изключенията от правото на достъп трябва да се тълкуват по възможно най-стриктен начин.

48. В светлината на предходното следва да се провери дали Първоинстанционният съд е извършил своя контрол въз основа на правилния критерий за прилагане на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

б) Необходимата вероятност от засягане на интерес

49. Тъй като Комисията упреква липсата на позоваване в мотивите на Първоинстанционния съд на текста на Регламент

16 — Решение на Първоинстанционния съд от 23 ноември 2004 г. по дело Turco/Съвет (T-84/03, Recueil, стр. II-4061, точка 34), Решение на Първоинстанционния съд от 11 март 2009 г. по дело Voгах Егоре/Комисия (T-121/05, точка 35) и Решение на Първоинстанционния съд по дело Voгах Егоре/Комисия (T-166/05, точка 42). По отношение на правното положение преди приемането на Регламент № 1049/2001 вж. Решение на Първоинстанционния съд от 5 март 1997 г. по дело WWF UK/Комисия (T-105/95, Recueil, стр. II-313, точка 56) и Решение на Първоинстанционния съд от 7 декември 1999 г. по дело Interproг/Комисия (T-92/98, Recueil, стр. II-3521, точка 40).

17 — Решение на Съда от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет (C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 63), Решение на Съда от 18 декември 2007 г. по дело Швеция/Комисия (C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389, точка 66) и Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723, точка 36). По отношение на правното положение преди приемането на Регламент № 1049/2001 вж. Решение на Съда от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия (C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1, точка 27) и Решение на Съда от 6 март 2003 г. по дело Interproг/Комисия (C-41/00 P, Recueil, стр. I-2125, точка 48), като и двете се отнасят до Решение 94/90/ЕОВС, ЕС, Евратом на Комисията от 8 февруари 1994 година относно достъпа на обществеността до документите на Комисията (ОВ L 46, стр. 58), както и Решение на Съда от 6 декември 2001 г. по дело Съвет/Нантала (C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565, точка 25) относно Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 година относно достъпа на обществеността до документите на Съвета (ОВ L 340, стр. 43).

18 — Междувременно в практиката на Европейския съд по правата на човека съществуват индикации, че свободата на изразяване на мнение по смисъла на член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г., включва и правото на достъп до информация: вж. ЕСПЧ, втора секция, Решение по дело Társaság a Szabadságjogokért c/y Унгария от 14 април 2009 г., жалба № 37374/05, все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, § 28 и Решение по дело Kenedi c/y Унгария от 26 май 2009 г., жалба № 31475/05, все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, § 43, докогато информацията е необходима за свободата на изразяване на мнение. Подобно тълкуване на член 10 обаче е било отхвърлено в Решение по дело Leander c/y Швеция от 26 март 1987 г. (série A № 116, стр. 29, § 74), Решение по дело Gaskin c/y Обединено кралство от 7 юли 1989 г. (série A № 160, стр. 21, § 52), Решение по дело Guerra и др./Италия от 19 февруари 1998 г., *Recueil des arrêts et décisions* 1998-1, стр. 226, § 53), както и Решение по дело Roche c/y Обединено кралство от 19 октомври 2005 г., *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-X, § 172).

№ 1049/2001, на първо място е необходимо да се позовем на съдържанието на изключенията, предвидени в член 4, параграфи 1—3: изключението от правото на достъп до документите предполага винаги *засягане* на защитата на специфичен интерес. Следователно е необходимо да се направи прогноза. Трябва да се изясни степента на вероятността от засягане на интерес в случай на оповестяване на документ.

50. Използването на понятието „засяга“ показва вече, че изключенията не се прилагат, когато даден интерес не е засегнат. Именно това подчертават разликите във формулировката на член 4 от Регламент № 1049/2001 и правилата, които са били в сила преди приемането на Регламента. За последните е достатъчна възможността от нарушаване на защитата, за да бъде отказан достъп¹⁹. Налага се следователно изводът, че законодателят се стреми към по-стриктно прилагане на изключенията в сравнение с предходната правна уредба.

51. Следователно е възможно за прилагането на изключение да се изисква оповестяването на документа да засяга със сигурност или поне без основателно съмнение защитения интерес.

52. В съгласие с позицията на Първоинстанционния съд, критикувана от

Комисията, Съдът обаче е определил с една степен по-ниско равнището, от което се прилагат изключенията. По отношение на интереса на правните становища по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 е достатъчно вероятността от засягане на този интерес да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична²⁰.

53. Става въпрос за едно междинно и компромисно разрешение, което би трябвало да се приложи също към защитата на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Сигурността или липсата на сериозни съмнения по отношение на засягането на защитения интерес е само в редки случаи доказуема *ex ante*. По тази причина в много случаи следва да се вземе предвид настъпването на вреда. Ако, обратно, се задоволим с хипотетична вероятност от засягане на интерес, не само ще прекрачим границата на съдържанието на правната уредба на изключенията, но и ще изпразним от съдържание целта за възможно най-широкия достъп до документите. Вместо това биха се увеличили изключенията от правото на достъп. Всъщност почти винаги е възможно да се формулират хипотези за вреда.

54. Следователно при анализа на прилагането на изключение Първоинстанционният съд е приложил правилния критерий.

19 — Вж. член 4 от Решение 93/731/ЕО на Съвета и правната уредба на изключенията в кодекса за поведение, приложим в Комисията.

20 — Решение по дело Швеция и Турско/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 43).

в) Изключение от изключението за по-висшия обществен интерес

г) Прилагане на правото на достъп в административните процедури

55. Освен това, що се отнася до изключенията, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, следва да се има предвид факта, че те не се прилагат, когато съществува по-висш обществен интерес от оповестяването на документа. Следователно е необходимо да се провери също дали не съществува подобен интерес, който да обоснове оповестяването въпреки вредите за защитата на интереса.

56. По-специално следва да се претеглят специфичният интерес, който трябва да бъде защитен чрез неоповестяването на съответния документ, и общият интерес да се разреши достъпът до документа. В това отношение трябва да се вземат предвид предимствата, които следват, както е посочено в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, от повишената откритост, а именно възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения, както и по-голяма легитимност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократична система²¹.

57. Комисията поддържа обаче, че съгласно съображение 6 и член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 последният се отнася по-специално до законодателните документи, т.е. документите, свързани със законодателството. По тази причина член 13 от Регламент № 1049/2001 не предвижда публикуването в Официален вестник на документите относно разследванията в областта на държавните помощи.

58. Трябва да се съгласим с Комисията, че Регламент № 1049/2001 има по-специално за цел да насърчи достъпа до определени категории документи. Става въпрос именно за документите, свързани със законодателния процес, както и с изготвянето на политики и стратегии. Тези документи представляват особен интерес за обществеността, което се потвърждава също от член 207, параграф 2, втора алинея ЕО във връзка със законодателната дейност на Съвета.

59. Доводите на Комисията обаче не вземат предвид факта, че Регламент № 1049/2001 безспорно трябва да осигури възможно най-широк достъп до документите в тези области²², както и че предвижда изрично по силата на член 2, параграф 3 от него достъп до документите във *всички*

21 — Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 45).

22 — Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 46).

области на дейност на Европейския съюз. Административните преписки по производствата за контрол върху държавните помощи не правят изключение. Изключенията могат да се основават единствено на член 4. Според него обаче е необходимо засягане на посочените интереси.

60. Освен това общественият интерес от контрола върху държавните помощи не е непременно по-малък от обществения интерес от законодателния процес. Безспорно съществуват определен брой административни процедури с ограничен обществен интерес, но контролът върху държавните помощи често предизвиква, напълно основателно, голям интерес. Той засяга насърчаването на икономиката на държавите членки, и по-специално на мерките за създаване и запазване на работни места.

д) Практически трудности за прилагането на правото на достъп до документите

61. Комисията освен това възразява, че в сравнително краткия срок за произнасяне по заявлението за достъп до документите, на практика е невъзможно да се разгледат всички документи от една обемиста преписка по процедура за контрол върху държавните помощи. Това разглеждане се затруднява още повече от факта, че често представените коментари са съставени на различни езици.

62. Комисията се опасява, че контролът върху държавните помощи може да пострада от факта, че компетентните органи трябва да отделят много време за разглеждане на заявленията за достъп. Регламент № 1049/2001 не може да има за цел да усложни изпълнението на задачите на Комисията. Законодателят очевидно е предположил, че ще има значително по-малък брой обемни заявки за достъп до отделните документи.

63. В точка 95 от обжалваното решение Първоинстанционният съд отхвърля като недопустимо твърдението, подобно на това на Schott Glas, жалбоподател в първа инстанция, относно натовареността на Комисията. Тъй като Комисията не е направила оплакване в този смисъл, не е необходимо да се изследва дали е налице съответна грешка при прилагане на правото. Във всеки случай нищо не пречи на Комисията да посочи натовареността си като *довод* при тълкуването на Регламент № 1049/2001.

64. По същество обаче този довод е непродуктивен. Евентуални отрицателни последици върху изпълнението на обичайните основни задачи на компетентните служби не могат да обосноват общо ограничаване на правото на достъп. Напротив, член 1, втора алинея ЕС, член 255 ЕО, член 42 от Хартата на основните права и Регламент № 1049/2001 са възложили на органите нова допълнителна задача — те трябва да са в състояние да предоставят на гражданите желаните документи, доколкото няма интереси, достойни за защита, които да са пречка за това. За разлика от това не

е предвидено някои служби на Комисията да бъдат освободени от тази задача.

чувствителни, както и класирането на документите и преписките на поверителни и неповерителни.

65. Натоварването в резултат на тази нова задача трябва да бъде сведено до минимум благодарение на адекватни мерки. В това отношение член 6, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 предвижда в случай на заявление за голям брой документи възможност за неофициално съгласуване със заявителя за намиране на справедливо решение²³.

66. Междувременно компетентните служби трябва да се запитат критично в каква степен техните нужди от поверителност могат да продължат във времето в светлината на Регламент № 1049/2001. Често предоставянето на документи коства по-малко усилия от мотивирането на отказ в области, които са на границата на или отвъд изключенията. Заявленията също могат да бъдат отхвърлени по-лесно, когато компетентните служби са идентифицирали точно причините за поверителното обработване на документите. На тази основа е възможно да бъдат обучени компетентни служители, а обработката на документите може да се оптимизира от самото начало по отношение на евентуални заявления за достъп. Освен електронна обработка, която улеснява търсенето на документи и тяхното възпроизвеждане, може да се предвиди идентифициране на документи или на части от документи като

67. Тъй като Регламент № 1049/2001 трябва да се прилага, като се държи сметка за принципа на пропорционалност²⁴, не е изключено в особени случаи и в интерес на правилното изпълнение на други спешни административни задачи да се откаже разглеждането в срок на заявление за достъп²⁵. Такъв може да бъде случаят по-специално в началната фаза на официална процедура по разследване на държавна помощ. По силата на член 4 от Регламент № 659/1999 решението трябва да се вземе в срок от два месеца след пълното уведомление за помощта, тъй като в противен случай помощта се счита за разрешена. Допускането на изключение предполага, наред с неуредването на спора по взаимно съгласие със заявителя, че Комисията разполага вече с необходимите възможности, за да разгледа нормално в сроковете, а в случаите, които не представляват особена сложност, и в досъдебното производство, заявките за достъп в областта на контрола върху помощите.

68. Както установява Първоинстанционният съд в точка 95 от обжалваното решение, при отхвърлянето на заявлението за достъп Комисията не посочва извънредно административно натоварване.

23 — Така в Решение на Първоинстанционния съд от 10 септември 2008 г. по дело Williams/Комисия (T-42/05, точка 14 и сл.) е предвидено разрешаване на проблема, а именно постигане на съгласие за продължително разглеждане във времето на заявление за достъп до обемни документи.

24 — Вж. Решение по дело Съвет/Hautala (посочено в бележка под линия 17, точка 27 и сл.).

25 — Решение по дело Съвет/Hautala (посочено в бележка под линия 17, точка 30) и Решение на Първоинстанционния съд от 13 април 2005 г. по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия (T-2/03, Recueil, стр. II-1121, точка 102 и сл.).

Следователно не е необходимо повече да разглеждаме тук съображенията за отказ, изведен от наличието на други, по-спешни задачи.

69. Ето защо не може да се установи никаква грешка при прилагането на правото по отношение на критерия за засягането на интерес, определен в точка 77 от обжалваното решение, поради което четвъртото правно основание следва да се отхвърли.

2. Самостоятелно разглеждане на документи (трето правно основание)

70. С третото си правно основание Комисията упреква Първоинстанционния съд за констатациите в точки 78 и 85 от обжалваното решение. Според тези констатации изключенията, посочени в член 4, параграфи 1—3, се отнасят до конкретен документ, а не до категория от документи.

71. Комисията счита, напротив, че има право да откаже достъпа до преписката по процедура за държавна помощ, без да разгледа отделно различните съдържащи се в нея документи.

72. Съдът обаче вече е приел, че когато от обществена институция се иска оповестяване на документ, тя е длъжна да прецени за всеки конкретен случай дали този

документ попада в приложното поле на изключенията от правото на достъп на обществеността до документите на институциите, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001²⁶.

73. Разглеждането на отделните документи съответства на правилата, приложими към изключенията от правото на достъп по смисъла на член 4 от Регламент № 1049/2001. По силата на параграфи 1, 2 и 3 от този член органите отказват достъп до даден документ при наличие на изключенията. Отчитането на интересите на трети страни по смисъла на параграфи 4 и 5, на контрола върху частичния достъп по силата на параграф 6 и на правната уредба относно неприложимостта на изключенията поради изтичането на срока по силата на параграф 7 се отнасят до отделния документ.

74. Тази законодателна техника е необходимата последица от изключения, които се основават пряко на засягането на определени интереси чрез оповестяването на документи. Подобно засягане може да се установи само въз основа на самостоятелна преценка на данните, които се съдържат във въпросния документ.

75. На това не може да се противопостави с успех твърдението на Комисията, че съгласно определението в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001 даден документ може да включва много съдържания. Тя разбира това в смисъл, че различните данни трябва да се разгледат заедно, и очевидно прави извода, че е възможно да се направи също обща преценка на няколко

26 — Решение по дело Швеция и Тигсо/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 35).

съдържания, когато те се намират в различни документи.

76. Както поддържа Република Финландия, точно обратното е вярно: когато само някои съдържания, т.е. части от исканите документи, попадат в приложното поле на едно от изключенията, другите части от документа са освободени по силата на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. По принцип е необходимо да се провери за всяко съдържание на документ, т.е. за всяка информация, която той съдържа, дали оповестяването засяга даден интерес.

77. Комисията поддържа освен това, че тъй като се иска достъп до преписка относно дадена процедура, би трябвало също да е възможно да се ограничи разглеждането на преписката в нейната цялост, без да се прави преценка за всеки документ. В това отношение тя се позовава на член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, който урежда формата и съдържанието на „заявленията за достъп“. Тъй като в превода на немски, който е езикът на настоящото производство, става въпрос за един документ, понятието по член 6 би трябвало да се тълкува като понятието за документ, визирано в член 4. Когато дадено заявление се отнася до няколко документа, Комисията смята, че също така е в правото си да прецени заявлението в неговата цялост, поне когато исканите документи са от един и същ вид.

78. Безспорно е, че в текстовете на повечето езици на член 6 от Регламент № 1049/2001, сред които преводите на немски и английски език, понятието „документ“ се среща в единствено число. За разлика от това, текстовете на други езици, сред които тези на френски и фински, употребяват множествено число.

79. Един общностен текст трябва да се тълкуват по еднакъв начин на различните езици и затова при различие въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която тя представлява²⁷, а когато е необходимо, и в зависимост от действителната воля на нейния автор²⁸.

80. Без съмнение членове 4 и 6 от Регламент № 1049/2001 употребяват едно и също понятие на различни езици, въпреки че преследват напълно различни цели. Член 6 се отнася до съдържанието на заявленията. Тази разпоредба трябва да гарантира преди всичко че документите са идентифицирани, и да уточни, че не е необходимо посочването на мотиви. Както се посочва в член 6, параграф 3, дадено заявление може да се отнася до няколко

27 — Решение на Съда от 5 декември 1967 г. по дело Van der Vecht (19/67, Recueil, стр. 445, точки 462 и 473), Решение на Съда от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau (30/77, Recueil, стр. 1999, точки 13 и 14), Решение на Съда от 14 юни 2007 г. по дело Euro Tex (C-56/06, Сборник, стр. I-4859, точка 27) и Решение на Съда от 21 февруари 2008 г. по дело Tele2 Telecommunication (C-426/05, Сборник, стр. I-685, точка 25).

28 — Решение на Съда от 12 ноември 1969 г. по дело Stauder (29/69, Recueil, стр. 419, точка 3), Решение на Съда от 7 юли 1988 г. по дело Moksels Import et Export (55/87, Recueil, стр. 3845, точка 49), Решение на Съда от 20 ноември 2001 г. по дело Janu и др. (C-268/99, Recueil, стр. I-8615, точка 47) и Решение на Съда от 27 януари 2005 г. по дело Junk (C-188/03, Recueil, стр. I-885, точка 33).

документа, дори до „голям брой документи“. За разлика от това, както вече беше посочено, разглеждането на заявката трябва да се отнася до всеки документ поотделно, дори до всяко съдържание. По този начин структурата и целите налагат разлики в тълкуването на понятието за документ, използвано в членове 4 и 6 от Регламент № 1049/2001.

81. Общото отхвърляне на самостоятелното разглеждане на всеки документ (или съдържание) би изисквало, в противоположност на това, друго разбиране за изключенията. Така Комисията предлага Регламент № 1049/2001 да се измени в смисъл да не бъде предоставян достъп на обществеността до документите, които са част от административна преписка по разследване или от процедура относно акт с индивидуално значение, докато разследването не приключи или докато актът не стане окончателен. Освен това документите, които съдържат информация, събрана или получена чрез физически или юридически лица от дадена институция в рамките на разследвания от този вид, не трябва да са достъпни за обществеността²⁹. В конкретния случай не следва да се прави преценка на изключение, схванато по този начин.

82. Подобно на заявителя обаче, Комисията може да формулира изявлението си по сбит начин. Заявлението, също както предоставянето на достъп, може да се отнася до няколко документа, доколкото те могат да бъдат еднозначно идентифицирани.

29 — Член 2, параграф 6 от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, Съвета и Комисията (COM(2008) 229 окончателен). Парламентът обаче отхвърля това предложение на първо четене на 11 март 2009 г. (Документ на Парламента P6_TA-PROV(2009)0114, вж. също документ 7394/09 на Съвета).

В случай на отхвърляне Комисията може да се позове в това отношение на общи презумпции, които се прилагат към определени категории документи, тъй като за заявленията за оповестяване на документи от един и същ вид важат подобни общи съображения. Нейно задължение е обаче да провери във всеки конкретен случай дали общите съображения, които обикновено се прилагат към определен тип документи, са действително приложими към документа, чието оповестяване се иска³⁰.

83. В точки 78, 85 и 86 от обжалваното решение Първоинстанционният съд правилно и без да допуска грешки при прилагане на правото е направил подобни констатации. Следователно третото правно основание трябва да се отхвърли. По-нататък следва да се провери дали Комисията е постъпила правилно, като е установила категории при отхвърляне на заявлението за достъп до документите.

3. Защита на целта на дейностите по разследване

84. Първото и второто правно основание, както и първата част от петото правно основание се отнасят до приложното поле на изключението, предвидено в член 4,

30 — Решение по дело Швеция и Турско/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 50).

параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, т.е. до защитата на целта на дейностите по разследване.

85. В точка 88 от обжалваното решение Първоинстанционният съд възпроизвежда мотивите от решението на Комисията, както следва:

„В рамките на текущи разследвания относно съвместимостта на държавна помощ с единния пазар са необходими лоялно сътрудничество и взаимно доверие между Комисията, държавата членка и съответните предприятия, за да се позволи на различните „страни“ да изложат мнението си свободно. Оповестяването на документи, свързани с тези разследвания, „би могло да нанесе вреда на разглеждането на жалбата, компрометирайки този диалог“.

86. Според точка 89 от обжалваното решение тези мотиви не убеждават Първоинстанционния съд, че всички документи от преписката по производство за контрол върху държавна помощ явно попадат в приложното поле на изключението за дейностите по разследване. Комисията смята, че тази констатация е опорочена от грешка при прилагане на правото.

87. В съдебното производство Комисията се позовава в това отношение, на първо място, на факта, че в производството за контрол върху държавните помощи никоя

от заинтересованите страни, с изключение на държавата членка, няма право на достъп до преписката (в това отношение вж. буква а). По-целесъобразно е обаче да се следва идеята, изразена в мотивите към решението на Комисията, за това в каква степен комуникацията със съответната държава членка подлежи на защита (в това отношение вж. буква б) и дали този интерес позволява по-специално да се отхвърли самостоятелното разглеждане на исканите документи (в това отношение вж. буква в). Подобно изследване е необходимо и по отношение на комуникацията с другите заинтересовани страни (в това отношение вж. буква г).

а) Статут на получателя на помощта в производството за контрол върху държавните помощи

88. В първата част от първото правно основание и във второто правно основание Комисията обосновава явно необходимия характер на защитата с факта, че в производството за контрол върху държавните помощи заинтересованите страни, с изключение на съответната държава членка, не могат да се позоват на право на достъп до преписката.

89. По този начин Комисията изтъква по непряк начин особеността на правото на достъп в производствата за контрол върху държавните помощи по отношение на Регламент № 1049/2001. Противно на твърдяното от TGI, Комисията не схваща правото

на запознаване с материалите по делото като *lex specialis* от технически характер, което би изключило приложението на Регламент № 1049/2001³¹, а се позовава на него при тълкуването на изключението от правото на достъп до документите.

90. Правото на запознаване с материалите по делото е корелативно свързано с принципа на спазване на правото на защита³². Следователно по принцип то е свързано със статута на страна в дадено производство. Производството за контрол върху държавните помощи е производство, започнато срещу държавата членка, която е отговорна за предоставянето на помощта³³.

91. Лицата, предприятията и сдруженията от предприятия, чийто интерес може да бъде засегнат от отпускането на държавна помощ, подобно на получателя на помощта, не са страни в процедурата за държавна помощ. Те имат основно ролята на източници на информация³⁴. Ето защо член 20 от Регламент № 659/1999 не

предвижда никакво право на запознаване с материалите по делото за тези заинтересовани страни.

92. Очевидно Комисията разбира това в смисъл, че достъпът до преписката е дори *забранен* за страните, различни от съответната държава членка. Както правилно подчертават Швеция, Финландия и TGI, такава забрана обаче не може да се изведе нито от Регламент № 659/1999, нито от съдебната практика. Тъкмо напротив, в някои нови решения дори се появява възможността за съществуване на право на запознаване с материалите по делото като изключение: ако заинтересованите лица не могат да се позовават на правото си на защита, за сметка на това те разполагат с правото да бъдат приобщени към административната процедура на Комисията в подходяща степен предвид обстоятелствата по случая³⁵. В конкретния случай обаче това не е предмет на спора.

31 — Вж. по-горе точка 38 и сл. Предложението на Комисията за Регламент № 1049/2001 (COM(2000) 30 окончателен/2) е предвиждало още в член 2, параграф 2, второ изречение, че особени разпоредби относно достъпа до документите трябва да изключат приложението на регламента. Въпреки че тази правна уредба не е възпроизведена в приетия регламент, Първоинстанционният съд постановява в решението си от 5 април 2005 г. по дело Hendrickx/Съвет (T-376/03, Recueil FR, стр. I-A-83 и II-379, точка 55 и сл.), че разпоредбите относно поверителността на процедурите по наемане на длъжностни лица представляват пречка за прилагането на регламента.

32 — Решение на Съда от 7 януари 2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, Recueil, стр. I-123, точка 68).

33 — Решение на Съда от 10 юли 1986 г. по дело Белгия/Комисия (234/84, Recueil, стр. 2263, точка 29) и Решение на Съда от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, Recueil, стр. I-7869, точка 81).

34 — Решение на Съда от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 45) и Решение на Съда от 6 октомври 2005 г. по дело Scott/Комисия (C-276/03 P, Recueil, стр. I-8437, точка 34).

93. Във всеки случай статутът на тези други заинтересовани страни в производството за контрол върху държавните помощи не води до заключение в противен смисъл относно приложното поле на правото на достъп до документите. В него няма никакво позоваване на прилагането на изключението по член 4 от Регламент № 1049/2001, по-специално на приложното в конкретния случай изключение за защитата на целта на дейностите по разследване. Тъкмо обратното, изглежда, че

35 — Решение на Съда от 8 май 2008 г. по дело Ferriere Nord/Комисия (C-49/05 P, точка 69) и Решение на Съда от 17 юли 2008 г. по дело Athinaiki Techniki/Комисия (C-521/06 P, Recueil, стр. I-5829, точка 38).

причината за отказ по искането за запознаване с материалите по делото няма нищо общо с факта, че информацията, която се намира в преписката, не трябва да бъде оповестена. Определящо е единствено съображението, изведено от организацията на процедурата, според което другите заинтересовани страни не разполагат с право на защита.

94. Засегнатата от дадено производство страна трябва да разполага, благодарение на правото на запознаване с материалите по делото, с възможността да разгледа документите, които се намират в преписката по разследване и които могат да бъдат от значение за защитата ѝ. Правото на запознаване с материалите по делото е признато от Съда по-специално в полза на засегнатите предприятия в картелните процедури³⁶. Информацията, която не е била съобщена на пряко засегната страна, също не може да ѝ бъде противопоставена³⁷. Тъй като другите заинтересовани лица не са страни в процедурата за държавни помощи, Комисията също не им противопоставя документите, до които би следвало да им предостави достъп.

95. След като информацията, предоставена в рамките на правото на достъп до

преписката, представлява, на първо място, средство за участие в процедурата, отхвърлянето на искането за запознаване с материалите по делото не може да бъде, както посочва TGI, обжалвано самостоятелно³⁸. Този отказ обаче може да постави под въпрос валидността на решението относно помощта в неговата цялост на основание процесуално нарушение³⁹.

96. За разлика от правото на запознаване с материалите по делото, правото на достъп до документите по силата на Регламент № 1049/2001 няма никакво правно значение в производството за контрол върху държавните помощи. Този регламент не урежда точно при какви условия гражданите могат да участват в такива производства. Достъпът до документите не обосновава по-специално никаква възможност за представяне на коментари в процедурата за държавни помощи. Според относно достъпа до документите, които се намират в преписка за държавна помощ, не засяга валидността на решението относно помощта.

97. Независимостта на Регламент № 1049/2001 по отношение на производството за контрол върху държавните помощи не е поставена под въпрос и съображение 2 от него. Според него откритостта „дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма [легитимност],

36 — Решение от 13 февруари 1979 г. по дело Hoffmann-La Roche/Комисия (85/76, Recueil, стр. 461, точка 13 и сл.), Решение от 9 ноември 1983 г. по дело Michelin/Комисия (322/81, Recueil, стр. 3461, точка 7 и сл.), Решение от 8 юли 1999 г. по дело Hercules Chemicals/Комисия (C-51/92 P, Recueil, стр. I-4235, точка 75 и сл.) и Решение от 15 октомври 2002 г. по дело Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, Recueil, стр. I-8375, точка 315 и сл.). Относно правото на информация на длъжностните лица вж. член 26 и сл. от Правилника, както и Решение от 8 юли 2008 г. по дело Franchet и Вук/Комисия (T-48/05, Сборник, стр. II-1585, точка 126 и сл.).

37 — Решение по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (посочено в бележка под линия 33, точка 81).

38 — Решение от 11 ноември 1981 г. по дело IBM/Комисия (60/81, Recueil, стр. 2639, точка 10).

39 — Относно правото на картелите вж. Решение по дело Hercules Chemicals/Комисия, точка 77 и Решение по дело Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия, точка 317, посочени в бележка под линия 36.

ефективност и отговорност на [администрацията спрямо] гражданите в демократична система“. Това би могло да се разбира като намек за участието на обществеността в производството. Участието на гражданите в процеса на вземане на решения и отговорността на администрацията по отношение на тях все пак не трябва да се разбират в смисъла на процесуалното право, а от политическа гледна точка. Благодарение на откритостта гражданите получават информация, която им позволява да преценят административната практика обективно, а когато е необходимо, и да я критикуват. Тя обаче не може да има съществено влияние върху изхода на отделните процедури.

98. Следователно правото на достъп до документите съществува независимо от производството за контрол върху държавните помощи. Достъпът до документите и правото на запознаване с материалите по делото водят единствено до сходно положение от фактическа гледна точка по отношение на информацията, а не, както поддържа Комисията, до един и същ правен статут. От това следва, че липсата на право на запознаване с материалите по делото по отношение на другите заинтересовани страни в производството за контрол върху държавните помощи не изключва като цяло и в качеството на *lex specialis* по смисъла на доводите, представени от Schott Glas⁴⁰ на първа инстанция, прилагането на Регламент № 1049/2001.

99. Няма противоречие също във факта, че Комисията може да откаже достъпа до преписката, като изтъкне сравнително кратки мотиви, докато изискванията за мотивиране на отхвърлянето на достъпа до документите могат да бъдат сравнително високи. Тази разлика следва от факта, че достъпът до преписката може да бъде отказан с позоваване само на липсата на право на защита, докато отказът от достъп до документите изисква да се посочат изключения. Почти винаги обаче е лесно да се обясни, че не съществува никакво право, отколкото да се обосновават изключения от право, което по принцип съществува.

100. Противно на мнението на Комисията, независимостта на тези две права едно спрямо друго се потвърждава с решението по дело Sison/Съвет. В това решение въз основа на генезиса на Регламент № 1049/2001 Съдът прави извода, че приложното поле на правото на достъп, признато с този регламент, не зависи от това дали заявителят има нужда от информацията, за да затвърди своя правен статут⁴¹.

101. Това означава, от една страна, че заявителите, които имат правно защитен интерес по силата на Регламент № 1049/2001, не разполагат с право на достъп до документите, чието приложно поле е по-широко от това на другите. От друга страна, правото на тези заявители не е ограничено в по-голяма степен от това на третите страни. Фактът, че определен брой заявители изискват документа, за да го използват при изтъкването на други права, не може

40 — В това отношение вж. точка 40 и сл. по-горе.

41 — Решение по дело Sison/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точки 45—48).

нито да подсили, нито да отслаби правото им по силата на Регламент № 1049/2001⁴².

документи по производството би поставило в опасност това отношение на доверие.

102. Това е причината изключването на правото на запознаване с материалите по делото на други заинтересовани страни в процедурата за държавни помощи да не обосновава никое от изключенията от правото на достъп до документите, поради което първата част от първото правно основание и второто правно основание не могат да бъдат приети.

104. В точка 89 от обжалваното решение Първоинстанционният съд отхвърля това обосноваване като твърде общо. То поспециално не доказвало, че всички отхвърлени документи попадат в своята цялост в приложното поле на изключенията.

б) Поверителност на комуникацията със съответната държава членка

103. Според обясненията на Комисията във втората част от първото правно основание тя е отказала достъпа до документите, за да не постави в опасност изпълнението на производството за контрол върху държавни помощи. Според Комисията в това производство не следва да се отстъпва от лоялното сътрудничество и взаимно доверие между Комисията, държавата членка и съответните предприятия, за да може заинтересованите страни да изложат мнението си свободно. Оповестяването на

105. Всъщност не следва пряко, че защитата на целта на разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 включва също отношение на доверие със съответната държава членка. Както поддържа Кралство Швеция, по-скоро би могло да се мисли, че са защитени стратегиите на разследване⁴³ и източниците⁴⁴.

106. Въпреки това в постоянната практика Първоинстанционният съд изхожда от принципа, че държавите членки са в правото си да очакват Комисията да гарантира поверителността на разследванията,

42 — В замяна на това ще бъдат налице основания за преглед на процесуалното право, ако предвиденото в Регламент № 1049/2001 право на достъп до документите е по-широко от процесуалните права на страните, чиито интереси са правно защитени. По принцип процесуалното право би трябвало да отчита тези интереси и да предостави на съответните лица повече информация, отколкото на обществеността.

43 — В този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 2006 г. по дело Franchet и Вук/Комисия (T-391/03 и T-70/04, Recueil, стр. II-2023, точка 122).

44 — Вж. Решение от 7 ноември 1985 г. по дело Adams/Комисия (Recueil, 145/83, стр. 3539) относно защитата на източниците на информация.

които могат да доведат до иск за неизпълнение на задължения от държава членка⁴⁵.

107. На пръв поглед това разбиране изглежда малко смущаващо. Защо трябва да се предоставя на Комисията и на държавите членки откъсната от обществеността област на защита за водене на „преговори“ относно спазването на общностното право? В областта на прилагане на иска за неизпълнение на задължения от държава членка правото по принцип не подлежи на преговори. Тъкмо напротив, то е задължително по своя характер.

108. Въпреки това спазването на общностното право често зависи от оформянето на вътрешните мерки, например на законите, с които се транспонират директиви. Дискусиите между Комисията и съответната държава членка относно мерките за транспониране или прилагане могат да се доближат до процеса на преговаряне. В това отношение е необходимо да се напомни, че целта на досъдебната процедура е да позволи на държавата членка да се съобрази доброволно с изискванията на Договора за ЕО или, когато е необходимо, да ѝ се даде

възможност да изложи позицията си⁴⁶. Към това се прибавя фактът, че Комисията разполага с широко право на преценка при преследването на нарушенията⁴⁷.

109. Схваната в този смисъл, защитата на целта на разследванията се разпростира и върху пространство, свободно за поддържане на непрекъснати дискусии относно твърдението за нарушение на общностното право. Подобно свободно пространство е необходимо, за да може съответната държава членка, както и Комисията да стигнат до уреждане на спора по взаимно съгласие без прекомерен обществен натиск. Ако всеки етап от един иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е достъпен за обществеността, органите, натоварени да вземат политически решения, трудно биха се отметнали от първоначално приети позиции. Това би могло да постави пречки за намирането на смислено решение на конфликта, което да съответства на правото. Целта на иска в крайна сметка е да се намери разрешение в този смисъл, докато изясняването и установяването на неизпълнението на задълженията от държава членка е само средство за постигане на тази цел.

110. Оповестяване на документи, свързани с фазата по разследване, в хода на преговорите между Комисията и

45 — По отношение на Решение 94/90 вж. Решение по дело WWF UK/Комисия (посочено в бележка под линия 16, точка 63), Решение на Първоинстанционния съд от 14 октомври 1999 г. по дело Bavarian Lager/Комисия (Т-309/97, Recueil, стр. II-3217, точка 46) и Решение на Първоинстанционния съд от 11 декември 2001 г. по дело Petrie и др./Комисия (Т-191/99, Recueil, стр. II-3677, точка 68), а относно Регламент № 1049/2001 вж. Решение от 12 септември 2007 г. по дело API/Комисия (Т-36/04, Сборник, стр. II-3201, точка 120). Относно други дейности по разследване вж. Решение на Първоинстанционния съд от 13 септември 2000 г. по дело Denkavit Nederland/Комисия (Т-20/99, Recueil, стр. II-3011, точка 43 и сл.) въз основа на Решение 94/90.

46 — Решение на Съда от 23 октомври 1997 г. по дело Комисия/Нидерландия (С-157/94, Recueil, стр. I-5699, точка 60), Решение на Съда по дело Комисия/Италия (С-158/94, Recueil, стр. I-5789, точка 56) и Решение на Съда по дело Комисия/Франция (С-159/94, Recueil, стр. I-5815, точка 103), както и Решение на Съда от 29 септември 1998 г. по дело Комисия/Германия (С-191/95, Recueil, стр. I-5449, точка 44).

47 — Решение на Съда от 14 февруари 1989 г. по дело Star Fruit/Комисия (247/87, Recueil, стр. 291, точка 11).

съответната държава членка, би могло да засегне нормалното развитие на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка⁴⁸.

111. Противно на посоченото от Първоинстанционния съд, не само доверието на държавите членки в това отношение е релевантно. Ако това беше така, Комисията щеше да е длъжна по принцип да се допита до държавата членка, преди да отхвърли заявление за достъп до документи, както и да ги предостави, в случай че държавата членка се съгласи. Самата Комисия обаче има достоен за защита интерес от поверителната комуникация с държавата членка. Тя също не е пощадена от въздействието на общественото мнение, защото ако позицията ѝ в хода на дискусиата с държавата членка стане известна, това би усложнило нова критична преценка на собственото ѝ мнение или отстъпване от него.

112. Не е възможно обаче да се гарантира едно такова неограничено свободно пространство. Спазването на общностното право от държавите членки и прилагането му от Комисията са легитимни предмети от обществен интерес. Не може дадена държава членка да очаква, че нарушение на общностното право или приемането на определено тълкуване ще остане дълго време поверително. Комисията също не може да изисква практиката ѝ по прилагане, и по-специално упражняването на дискреционните ѝ правомощия в рамките на преследването на нарушения, да остане

скрита за общественото мнение. Следователно производството би трябвало да бъде прозрачно, дори и a posteriori, когато поведението на партньорите в преговорния процес може да бъде преценено в светлината на получения резултат.

113. В настоящия случай обаче защитата на разследванията, които могат да доведат до иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, не трябва да бъде точно разграничена⁴⁹. По-специално не е необходимо да се изяснява при какви условия опасността за преговорния процес в рамките на иска за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е разумно предвидима, а не само хипотетична⁵⁰. Иск за установяване на неизпълнение на задължения, който е възможен също в областта на правото на държавните помощи, не е предмет на настоящата дискусия. В нея по-скоро става въпрос за защитата на разследванията в рамките на контрола върху държавните помощи като такъв.

114. Комисията правилно твърди, че контролът върху държавните помощи е твърде подобен на иска за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка. Това се отнася по-специално за досъдебната фаза на иска за неизпълнение на задължения от държава членка и

48 — Вж. Решение по дело Bavarian Lager/Комисия, точка 46 и Решение по дело API/Комисия, точка 121, и двете посочени в бележка под линия 45.

49 — Този въпрос би могъл да се постави много повече в съединените дела Швеция/API и Комисия, С-514/07 P, API/Комисия, С-528/07 P, и Комисия/API С-532/07 P, които са предмет съответно на известията в ОВ С 22, 2008 г., стр. 36 и С 51, стр. 32 и 37.

50 — Така самото нетранспониране на директиви или непредставянето на доклади в предвидения срок често не се оспорват или не са предмет на „преговори“.

за изготвянето на решението относно помощта. Очевидно е, че Комисията и държавата членка се договарят за начина, по който помощта може да бъде замислена, за да съответства на общностното право. Безспорно, Комисията не разполага с правото на преценка да преследва или не незаконните помощи⁵¹, но въпреки това при разглеждането на обоснования характер на помощта тя се ползва с широка свобода на преценка⁵². По този начин остава място за дискусии, които се влияят от непрестанните обществени допитвания.

115. Изключението за защитата на целта на дейностите по разследване обаче се прилага само когато вероятността от засягане на тези преговори е разумно предвидима, а не само хипотетична⁵³.

116. В конкретния случай това не представлява проблем, защото официалният контрол върху държавна помощ предполага конфликт между Комисията и съответната държава членка. Държавата членка желае да предостави помощта, докато Комисията смята, че за мярката, за която е отправено уведомление, „са се породили съмнения“ (член 4, параграф 4 от Регламент № 659/1999). Освен това за TGI също е ясно, че Федерална република Германия и Комисията преговарят по повод на помощите. Ето защо вероятността от засягане

на тези преговори е разумно предвидима, а не само хипотетична.

в) Отказ за извършване на самостоятелно разглеждане на документите

117. Необходимо е освен това да се провери дали, без да извършва самостоятелно разглеждане, Комисията би могла да счита, че оповестяването на всички заявени документи би довело до тази вероятност. Вярно е, че по принцип следва да се провери дали мотивите за отказ на достъпа са налице за всеки отделен документ⁵⁴. В това отношение обаче Комисията може да се позове на общи презумпции, които се прилагат към определени категории документи, като подобни съображения от общ характер могат да се приложат към заявления за оповестяване на документи от един и същ вид⁵⁵.

118. На първо място, по отношение на кореспонденцията с държавата членка е необходимо да се изходи от принципа, че в рамките на оспорвана процедура за държавни помощи тази кореспонденция по принцип е достойна за защита в своята цялост. В общи линии би било трудно да се направи разграничение между документите, свързани с процедурата, и тези, които не са. Дори информация, известна

51 — Вж. Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France (посочено в бележка под линия 34, точка 47) и по дело Athinaiki Techniki/Комисия (посочено в бележка под линия 35, точка 40).

52 — Решение на Съда от 11 юли 1996 г. по дело SFEI и др. (С-39/94, Recueil, стр. I-3547, точка 36 и сл. и цитираната съдебна практика).

53 — Вж. по-горе, точка 52 и сл.

54 — Вж. по-горе, точка 72 и сл.

55 — Вж. по-горе, точка 82.

на всички, например относно пазарите, цените или технологиите, може да бъде достойна за защита, когато е предоставена в рамките на преговори. Обстоятелството, че е изложена, всъщност позволява спекулации относно преговорите. Независимо от факта дали са установени или не, подобни спекулации могат да усложнят преговорите.

119. На второ място, по същите причини вътрешните документи на Комисията, идентифицирани в точка 83 от обжалваното решение (меморандуми, разменени между различните служби на Комисията, меморандуми, предназначени за отговорния член на Комисията, вътрешни бележки на ГД „Конкуренция“) по принцип попадат в приложното поле на защитата на целта на разследванията. Всъщност те съдържат информация за преговорите с държавата членка.

120. По принцип в такива случаи не е необходимо да се проверява за всеки отделен документ дали съществува по-висш обществен интерес. Напротив, необходимо е да се разгледа производството за контрол върху държавните помощи в неговата цялост, но преди всичко предметът на помощта. Подобен интерес не е предмет на спор в конкретния случай.

121. Следователно по принцип Комисията може да изходи от принципа, че както кореспонденцията с държавата членка, така и вътрешните ѝ документи, свързани с процедурата за държавна помощ и отнасящи се до мерките в полза на TGI, попадат в приложното поле на изключението за защитата на целта на дейностите по разследване.

122. Съмнения предизвиква обаче фактът, че поверителното третиране на разследването е било изцяло обосновано към датата на отхвърляне на заявлението за достъп до документите.

123. По принцип тезата, поддържана от Комисията в първата част от петото правно основание, е вярна — интересът от защита на необезпокояваните преговори със съответната държава членка е налице обикновено до приключването им, т.е. през целия период на разследването на помощта.

124. На тази основа Комисията посочва, че процедурата за държавни помощи продължава до момента, в който окончателното решение не може повече да бъде обжалвано по съдебен ред. Всъщност при обявяване на решението за невалидно помощта би трябвало да бъде предмет на ново разглеждане. Според Комисията Първоинстанционният съд не се съобразява с това, когато в точка 93 от обжалваното решение се позовава на приключването на процедура C 19/2000.

125. Не е изключено оповестяването на преписката след решението относно помощта да може да затрудни евентуално възобновяване на разследването на държавната помощ. Решението обаче слага край, на първо място, на евентуалните преговори с държавата членка. То е публикувано и може да се обжалва по съдебен ред. Ако при това положение Комисията счете, че възобновяването на разследването на помощта, т.е. на подлежащите на защита преговори, е предвидимо, по този начин тя би признала, че решението ѝ е опорочено от нередовности. Не е възможно Комисията да направи такова предположение. Това ще рече, че в конкретния случай вероятността от възобновяването на разследването е хипотетична. Вероятността от засягане на хипотетични преговори за дадена помощ следователно не е разумно предвидима на по-силно основание и не може да обоснове отказ на достъп до документите.

126. Доколкото в писмения си отговор Комисията се позовава на изключение-то за защита на съдебните процедури по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, следва да се посочи, че това изключение, по примера на защитата на вътрешните документи на основание член 4, параграф 3⁵⁶, не е предмет на настоящото производство. Комисията не може да обоснове а posteriori отказа на достъп до документите на друго основание⁵⁷. Следователно не е необходимо да се разглежда дали, както поддържа Швеция, защитата на съдебните производства трябва

да се ограничи до документите, специално изготвени за тези производства⁵⁸.

127. Освен това Комисията се позовава на съществените връзки от гледна точка на тяхното съдържание между процедура С 19/2000 и процедура С 44/2001, тъй като последната се отнася до мерки, които са разгледани също в рамките на първата. Следователно достъпът може да бъде предоставен едва след приключването на двете процедури.

128. На това обаче трябва да се противопостави фактът, че постановявайки решението си по процедура С 19/2000, Комисията е разделила делото на няколко части, като се е произнесла по една от тях. Следователно преговорите по тази част са приключени и не са непременно достойни за защита в тяхната цялост. Отказ на достъпа би бил възможен само доколкото информацията относно все още текущата процедура С 44/2001 е съобщена в рамките на преговорите. Следователно, без да извършва самостоятелно разглеждане, Комисията вече не може да изхожда от принципа, че исканите документи относно процедурата С 19/2000 попадат в своята цялост в приложното поле на защитата на разследванията, извършени в рамките на процедура С 44/2001.

56 — Вж. точка 42 по-горе.

57 — Решение от 22 януари 2004 г. по дело Mattila/Съвет и Комисия (С-353/01 P, Recueil, стр. I-1073, точка 32).

58 — Вж. в този смисъл Решение по дело Interporc/Комисия (посочено в бележка под линия 16, точка 40) и Решение по дело API/Комисия (посочено в бележка под линия 45, точка 60).

129. По този начин Първоинстанционният съд правилно е отхвърлил разширяването на приложното поле на защитата на разследванията на държавните помощи върху цялата кореспонденция с държавата членка по преписка С 19/2000 и върху аналогичните вътрешни документи.

130. Следва да се добави, че към съответната дата документите по процедура С 44/2001 също не са достойни за защита в тяхната цялост. Всъщност Комисията вече била започнала официалната процедура по разследване с публикуване на решение, което съдържа информация за помощта.

131. По този начин Комисията защитава идеята, че до момента, в който това решение придобие окончателен характер, това публикуване и публикуването на самото решение гарантират достатъчна откритост на контрола върху държавните помощи.

132. Доколкото информацията за преговорите вече била надлежно съоб-

щена⁵⁹ на обществеността⁶⁰, не може да се очаква тя да е предмет на поверително третиране⁶¹. Допълнителното оповестяване на тази информация вече не може да накърни защитата на целта на разследването, тъй като информацията и връзката ѝ с разследването за държавната помощ вече са станали публично достояние. В този смисъл е без значение дали публикуването в Официален вестник осигурява достатъчна откритост⁶².

133. По силата на член 6, параграф 1, първо изречение от Регламент № 659/1999 решението за започване на официална процедура по разследване на основание член 4, параграф 4 обобщава релевантните фактически и правни въпроси, включва предварителна оценка от страна на Комисията

59 — Обратно, неразрешено оповестяване не може да отстрани поверителния ѝ характер. Всъщност публикуването потвърждава, че документите са автентични. Следователно Определението на Първоинстанционния съд от 11 декември 2006 г. по дело Weber/Комисия (Т-290/05, непубликувано в *Recueil*, точка 41 и сл.) е проблематично, доколкото установява, при условията на евентуалност, удовлетворяване на заявление за достъп до преписката посредством неразрешеното публикуване на документи.

60 — В това отношение следва също да се помисли за поведението на съответната държава членка. Ако тя съобщава подробна информация за преговорите, не може да се очаква Комисията да третира същата информация като поверителна. Това важи по-специално за разпространение на подвеждаща информация. Комисията обаче също не може толкова лесно да изисква поверителност въпреки собствения си интерес (вж. точка 111 по-горе), когато позицията ѝ в преговорите вече е известна на обществеността.

61 — Вж. в този смисъл Решение от 27 ноември 2007 г. по дело Pitsiorlas/Съвет и ЕЦБ (Т-3/00 и Т-337/04, Сборник, стр. II-4779, точка 86).

62 — Доколкото в Решение по дело API/Комисия (посочено в бележка под линия 45, точка 98) Първоинстанционният съд обсъжда съществуването на достатъчна степен на откритост в резултат от публикуване, в същото става въпрос за друг етап на разглеждане, а именно изключение от изключението поради по-висш обществен интерес от оповестяването на документите. Ако изключението вече не е приложимо само по себе си, не съществува никаква причина да се разглежда неговото изключение.

за характера на помощта по предложената мярка и излага съмненията по отношение на съвместимостта ѝ с общия пазар. По силата на член 26, параграф 2 Комисията го публикува в Официален вестник.

г) Комуникация с другите заинтересовани страни в производството за контрол върху държавната помощ

134. По този начин Комисията е направила обществено достояние съществена част от съдържанието на преписката. Отвъд това съдържание съществуващите към тази дата документи могат да съдържат единствено незначителна информация. Следователно общото предположение, според което оповестяването на всеки от тези документи би засегнало комуникацията с държавата членка в разумно предвидима степен, е лишено от основание. Доколкото Комисията продължава да обосновава отказа си с поверителността на разследването, това може да е резултат единствено от самостоятелно разглеждане на документите.

136. Освен това не трябва да се забравя, че чисто логически защитата на преговорите не може по правило да се разшири върху отношенията между Комисията и другите заинтересовани страни в производството за контрол върху държавната помощ. Без значение дали става въпрос за получателя на помощта, за негови конкуренти или други заинтересовани лица, тези трети заинтересовани страни са само източник на информация, за разлика от държавата членка. По силата на членове 6 и 20 от Регламент № 659/1999 те могат да представят коментари. Следователно не следва да се защитават необезпокоявани преговори между тях и Комисията.

135. Това разглеждане не може да се ограничи до проверката дали документите съдържат информация, която не се намира в публикуваното решение. Напротив, необходимо е да се изложи специфична причина, която да показва, че оповестяването на останалата вторична информация по силата на член 6, параграф 1, първо изречение от Регламент № 659/1999 би засегнало в достатъчно предвидима степен, а не само хипотетично, защитата на целта на разследването на държавната помощ.

137. Въпреки това Комисията защитава идеята, че съществува отношение на доверие между нея и третите заинтересовани страни. Това е вярно, доколкото те могат да поискат от Комисията по силата на член 6, параграф 2 от Регламент № 659/1999 самоличността им да не се съобщава, тъй като в противен случай могат да претърпят вреди в резултат от участието си в процедурата. Следователно доверието при защитата

на източниците е обосновано⁶³. Освен самоличността на даден източник и информацията, поради която същият източник би престанал да доставя информация⁶⁴, на практика нищо друго не е достойно за защита на тази основа.

138. В конкретния случай защитата на самоличността никога не е била предмет на спора, тъй като Комисията споменава дори изрично Schott Glas като заинтересована страна в решението, с което се отказва достъп.

139. Въпреки това, дори когато източникът е известен, може да съществува интерес от поверително третиране на предоставената информация. От тази информация е възможно да произтичат вреди. Съответните лица могат да я използват, за да действат пряко срещу източника, например като го упрекнат в разпространяване на неточна информация. В това би могъл да се разпознае възпиращ ефект (chilling

effect), който затруднява Комисията при събирането на информация от трети лица.

140. Въпреки това трябва да приемем това неудобство. Не съществува право на влияние върху изхода на водените от Комисията разследвания, без да трябва да се понесат последици. Напротив, Кралство Швеция поддържа, че достъпът до коментарите на третите заинтересовани страни може да обогати основата на решението на Комисията. Когато коментарите са достъпни, заинтересованите страни могат да се контролират взаимно и да поправят своевременно неточните данни⁶⁵. Опитът да се предостави на Комисията неточна или подвеждаща информацията ще бъде също по-малък.

141. Възможно е да се направи различна оценка на достойните за защита коментари на известни източници в случаите, в които предаването на вярна информация може да доведе до необоснована опасност. Би могло да си представим например, че тази информация не е защитена в качеството на търговска тайна в Общността, а в

63 — Решението по дело Adams/Комисия (посочено в бележка под линия 44, точка 34), постановено преди въвеждането на правото на достъп до документите, дори отива по-далеч, защото според него винаги е необходимо да се спазват условията за поверително третиране. В този смисъл вж. също така член 18, параграф 4 от Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно държавния пристанищен контрол (ОВ L 131, стр. 57), според който самоличността на жалбоподателя винаги се третира поверително, независимо от евентуалните неудобства.

64 — Вж. Решение по дело Adams/Комисия (посочено в бележка под линия 44, по-специално точка 40).

65 — От фактическа страна TGI критикува в точка 6 от жалбата си факта, че Schott Glas представя на Комисията неверни данни, които не са поправени своевременно.

трети страни⁶⁶. В конкретния случай обаче не съществува никакво твърдение в този смисъл.

със самостоятелно разглеждане. Конкретният случай не е такъв.

142. Следователно съдържанието на коментарите не е изрично защитено по силата на Регламент № 659/1999. Включително във връзка със защитата на служебната тайна е предвидена само консултация със съответната държава членка (член 25). Безспорно другите заинтересовани страни могат да изискват на основание член 287 ЕО и член 24 от Регламент № 659/1999 защитата на техните служебни тайни и на подобни интереси. Техният статут обаче в разследването за държавната помощ не позволява да се направи общо предположение, че кореспонденцията с тях по принцип е напълно достойна за защита. Напротив, следва да се провери във всеки случай до каква степен документите трябва да са обект на задържане поради защитата на тяхната самоличност или по други причини.

д) Междинен извод

144. В общи линии е необходимо да се приеме, че Първоинстанционният съд правилно е отсъдил, че Комисията не може да отхвърли изцяло заявлението за достъп до документите на TGI на основание член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, без да разгледа самостоятелно всеки документ.

143. Разширена защита на комуникацията с трети заинтересовани страни не следва също непряко от преговорите със съответната държава членка. Единствено коментарите на друга заинтересована страна не позволяват да се направи противен извод за преговорите. Налице е достатъчно тясно отношение с преговорния процес единствено доколкото Комисията иска специфична информация, за да я използва в рамките на преговорите. Отказът да се даде достъп до документи обаче в този случай може да се обоснове единствено

145. Безспорно можем да се запитаме дали следва да се запази решението на Комисията, поне що се отнася до кореспонденцията с държавата членка относно производството за контрол върху държавните помощи С 44/2001, доколкото тази кореспонденция е възникнала след започването на официалната процедура по разследване. Комисията обаче не е оспорила обжалваното решение по този въпрос. Освен това не е ясно дали решението може да бъде разделено по този начин, тъй като е формулирано като едно решение относно заявлението в неговата цялост, което

⁶⁶ — Фактите по делото Adams/Комисия (посочено в бележка под линия 44) са показателни.

не идентифицира различните поискани документи. **V – Съдебни разноски**

146. Следователно втората част от първото правно основание и първата част от петото правно основание от жалбата също трябва да се отхвърлят.

148. По силата на член 69, параграф 2 във връзка с член 118 и член 122, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като TGI е направило искане в този смисъл, а Комисията е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

B – Резултат от правния анализ

147. Тъй като никое от твърденията на Комисията не може да бъде прието, жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

149. Съгласно член 69, параграф 4, първа алинея във връзка с член 118 и член 122, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили в делото на първа и втора инстанция, понасят направените от тях съдебни разноски⁶⁷.

⁶⁷ — Вж. постановеното относно съдебните разноски в Решение по дело Швеция/Комисия (посочено в бележка под линия 17, точка 101 и сл.). Сред държавите членки, встъпили на първа инстанция, само разноските на Кралство Швеция са възстановени, тъй като тази държава членка е подала жалбата.

VI – Заключение

150. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да приеме следното решение:

- „1) Отхвърля жалбата.

- 2) Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.

- 3) Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски в хода на производството по обжалване“.