



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести състав)

13 септември 2013 година *

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Изследвания, получени от Комисията във връзка с транспонирането на директиви по въпроси на околната среда — Частичен отказ за предоставяне на достъп — Изключение, свързано със защитата на целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит — Конкретно и индивидуално разглеждане — Съвместимост с Орхуската конвенция — По-висш обществен интерес — Последици от превишаване на срока за приемане на изрично решение — Обхват на задължението за активно разпространяване на информация за околната среда“

По дело T-111/11

ClientEarth, установено в Лондон (Обединеното кралство), за което се явява P. Kirch, avocat

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана първоначално от г-н P. Oliver и г-жа C. ten Dam, впоследствие от г-н Oliver и г-н C. Zadra, в качеството на представители,

ответник,

с предмет, първоначално, искане за отмяна на мълчаливия отказ на Комисията, чрез който на жалбоподателя не се предоставя достъп до някои документи относно съответствието на законодателството на държавите членки с екологичното право на Европейския съюз, а впоследствие искане за отмяна на последващото изрично решение от 30 май 2011 г., с което се отказва частично предоставянето на достъп до част от тези документи,

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав),

състоящ се от: г-н H. Kanninen (докладчик), председател, г-н S. Soldevila Fragoso и г-н G. Berardis, съдии,

секретар: г-н N. Rosner, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 април 2013 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

Факти

- 1 Жалбоподателят ClientEarth е сдружение, учредено по английското право, чиято цел по-специално е опазването на околната среда. На 8 септември 2010 г. то подава до генерална дирекция (ГД) „Околна среда“ на Европейската комисия заявление за достъп до документи по силата на 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, стр. 43; Специално издание на български език, глава 1, том 3, стр. 76), както и по силата на Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126). Това заявление (наричано по-нататък „първоначалното заявление“) се е отнасяло до няколко документа, посочени в документ, озаглавен „План за управление 2010 г.“ на ГД „Околна среда“, публикуван на интернет портала на тази генерална дирекция.
- 2 С писмо от 16 септември 2010 г. Комисията потвърждава, че е получила първоначалното заявление, и посочва, че то е постъпило на 14 септември 2010 г.
- 3 С писмо от 29 октомври 2010 г. Комисията отхвърля частично първоначалното заявление. Тя изпраща на жалбоподателя един от исканите документи и посочва, че другите попадат в приложното поле на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, трето тире и параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, свързани съответно със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит и защитата на процеса на вземане на решения от институциите.
- 4 На 10 ноември 2010 г. по силата на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 жалбоподателят подава потвърждение на заявлението, с което цели Комисията да преразгледа становището си относно няколко документа, достъпът до които е бил отказан (наричано по-нататък „потвърждението на заявлението“).
- 5 С писмо от 1 декември 2010 г. Комисията уведомява жалбоподателя, че съгласно член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 срокът за отговор на потвърждението на заявлението е удължен с петнадесет работни дни.
- 6 С писмо от 15 декември 2010 г. Комисията уведомява жалбоподателя, че все още не е в състояние да отговори на потвърждението на заявлението.
- 7 С писмо от 20 декември 2010 г. жалбоподателят уведомява Комисията, че срокът за отговор на потвърждението на заявлението изтича на 22 декември 2010 г. Жалбоподателят приканва Комисията да му изпрати исканите документи преди 22 януари 2011 г. и уточнява, че в противен случай възнамерява да подаде жалба пред Общия съд срещу нейния мълчалив отказ, с който тя отхвърля потвърждението на заявлението (наричан по-нататък „мълчаливият отказ“).
- 8 На 21 февруари 2011 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба, като иска отмяна на мълчаливия отказ.

- 9 На 30 май 2011 г. Комисията приема изрично решение, с което се произнася относно потвърждението на заявлението (наричано по-нататък „изричното решение“) и което е съобщено на жалбоподателя на същия ден.
- 10 В изричното решение, първо, Комисията е установява обхвата на потвърждението на заявлението. Тя приема, че това заявление се отнася по-специално до 63 изследвания относно съответствието на законодателството на няколко държави членки с екологичното право на Европейския съюз, които са осъществени от външно предприятие за сметка на Комисията и са получени от нея през 2009 г., както и до 8 документа, озаглавени „Планове за действие с оглед на изпълнението“, изготвени през 2009 г. и 2010 г. за всички „основни директиви“.
- 11 Комисията посочва, че потвърждението на заявлението не се отнася до някои от документите, посочени в първоначалното заявление, и прави извод, че жалбоподателят вече не желае да получи достъп до тези документи.
- 12 Второ, Комисията посочва, че исканите документи съдържат информация относно околната среда по смисъла на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) и посочва, че разпоредбите на тази конвенция се прилагат спрямо институциите на Съюза по силата на Регламент № 1367/2006. Тъй като в член 3 от този регламент се посочва, че исканията за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите на Съюза, се разглеждат съгласно Регламент № 1049/2001, Комисията приема, че потвърждението на заявлението следва да се разглежда в светлината на тези два регламента.
- 13 Трето, Комисията разделя на две групи документите, които са предмет на потвърждението на заявлението. Първата група обхваща 22 от изследванията, както и осемте плана за действие, посочени в точка 10 по-горе. Комисията предоставя на жалбоподателя пълен достъп до тези документи, с изключение на имената на авторите на някои от изследванията. Втората група включва 41 от изследванията, посочени в точка 10 по-горе (наричани по-нататък „спорните изследвания“). Комисията предоставя на жалбоподателя частичен достъп до тези изследвания. По-специално за всяко от спорните изследвания тя му изпраща заглавната страница, съдържанието, списъка с използваните съкращения, приложение, съдържащо разгледаното законодателство, както и подразделенията, озаглавени „Въведение“, „Общ преглед на правната уредба на държавата членка“ и „Уредба за транспониране и прилагане“. В замяна на това за всяко от тези изследвания Комисията отказва да предостави на жалбоподателя частите, озаглавени „Обобщена информация“, „Правен анализ на мерките за транспониране“ и „Изводи“, както и приложението, съдържащо таблица за съответствието между законодателството на съответната държава членка и релевантното законодателство на Съюза.
- 14 Комисията разделя спорните изследвания на две категории. Първата категория включва едно изследване, чието разглеждане, както и диалогът със съответната държава членка относно прилагането на правото на Съюза, са започнали наскоро. Втората категория включва 40 изследвания, които са довели до по-задълбочен диалог със съответните държави членки.
- 15 Четвърто, Комисията излага три причини, поради които е отказан достъпът до някои части от спорните изследвания, както и до имената на авторите на някои от оповестените изследвания.
- 16 Най-напред Комисията посочва, че неоповестените части от спорните изследвания попадат в приложното поле на изключението от правото на достъп до документи, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, което се отнася по-специално до защитата на целите на дейности по разследване.

- 17 Комисията посочва, че тези изследвания са били изготвени с оглед на това да ѝ позволят да осъществи контрол относно транспонирането на няколко директиви от държавите членки и евентуално да образува срещу тях производство за установяване на неизпълнение на задължения, предвидено в член 258 ДФЕС (наричано по-нататък „производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка“). Що се отнася до изследването, което се включва в първата посочена в точка 14 по-горе категория, Комисията изтъква, че все още не е стигнала до заключение относно транспонирането на съответната директива. Оповестяването на съдържащите се в това изследване данни и изводи, които все още не били проверени и по отношение на които съответната държава членка не е имала възможност да изрази становище, криело опасност последната да бъде критикувана, вероятно неоснователно, и щяло да наруши атмосферата на взаимно доверие, необходима при преценката на прилагането на съответната директива. Що се отнася до спорните изследвания, които спадат към втората посочена в точка 14 по-горе категория, Комисията изтъква, че в някои случаи е образувала производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу съответните държави членки, а в други случаи все още не е взела решение дали да образува подобно производство. Оповестяването на спорните изследвания щяло да наруши атмосферата на взаимно доверие, необходима за разрешаване на споровете между нея и съответните държави членки, без да се налага да се прибегва до съдебната фаза на посоченото производство.
- 18 По-нататък Комисията посочва, че неоповестените части от спорните изследвания попадат също така и в приложното поле на изключението от правото на достъп до документите, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на процеса на вземане на решения на институциите.
- 19 В това отношение Комисията посочва, че тези изследвания са били изготвени по нейно искане за изцяло вътрешни нужди в контекста на предварителния етап от разследване относно транспонирането на правото на Съюза. Комисията добавя, че има вероятност да не сподели изводите от тези изследвания, както и да използва други способности за разследване, включително своята самостоятелна преценка и информацията, която произтича от диалога със съответните държави членки. Комисията приема, че доколкото все още не е изразила становище относно съответствието на националното законодателство с правото на Съюза, нито относно възможността за образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка — въпрос, във връзка с който тя разполага с широко право на преценка, исканото оповестяване щяло да накърни нейното вътрешно производство по вземане на решения, което можело да я изложи на неоснователен външен натиск.
- 20 Накрая Комисията посочва, че имената на авторите на някои от оповестените изследвания, както и на някои от спорните изследвания, са защитени от изключението от правото на достъп до документи, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на частния живот и личната неприкосновеност.
- 21 Пето, Комисията посочва, че предвидените в член 4, параграф 2, трето тире и параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 изключения от правото на достъп до документи не трябва да се прилагат, ако по-висш обществен интерес обосновава оповестяването на посочените документи. Тя обаче счита, че в конкретния случай общественият интерес е бил защитен по-добре чрез запазване на атмосферата на взаимно доверие между нея и държавите членки, както и на нейното право на преценка при приемане на административни решения във връзка с евентуални нарушения. Освен това Комисията посочва, че потвърждението на заявлението не е съдържащо доводи, с които може да се докаже наличието на по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването.

Производство и искания на страните

- 22 Както беше посочено в точка 8 по-горе, жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд на 21 февруари 2011 г. и иска отмяната на мълчаливия отказ.
- 23 Комисията представя писмената си защита на 30 май 2011 г. Тя посочва, че след приемането на изричното решение предметът на жалбата е отпаднал, тъй като жалбоподателят вече няма интерес от отмяната на мълчаливия отказ. Комисията приканва Общия съд да приеме, че липсва основание за произнасяне по жалбата.
- 24 На 31 май 2011 г. Кралство Дания подава в секретариата на Общия съд молба за встъпване по делото в подкрепа на исканията на жалбоподателя. Встъпването е допуснато с Определение на председателя на осми състав от 14 юли 2011 г.
- 25 На 29 юли 2011 г. жалбоподателят представя писмена реплика. Той посочва, че тъй като Комисията му е предоставила достъп до оповестените изследвания и планове за действие (вж. точка 13 по-горе), тези документи вече не са предмет на жалбата. Той подава и молба за изменение на своите правните основания и искания вследствие на приемането на изричното решение, като моли да се счита, че занаяпред жалбата е насочена срещу последното посочено решение, доколкото Комисията му е предоставила само частичен достъп до спорните изследвания.
- 26 На 7 ноември 2011 г. Комисията представя писмена дуплика. Тя моли Общия съд да допусне изменението на исканията и правните основания на жалбоподателя в интерес на доброто правораздаване и процесуалната икономия.
- 27 Поради промяна в съставите на Общия съд съдията докладчик е включен в шести състав, на който съответно се разпределя настоящото дело.
- 28 С писмо, получено в секретариата на Общия съд на 12 март 2013 г. Кралство Дания уведомява Общия съд, че се отказва да въпи в настоящото дело в подкрепа на исканията на жалбоподателя. С определение на председателя на шести състав от 9 април 2013 г. Кралство Дания е заличено като встъпила страна от регистъра.
- 29 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (шести състав) решава да започне устната фаза на производството. Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 10 април 2013 г.
- 30 В жалбата си жалбоподателят моли Общият съд:
- да отмени мълчаливия отказ,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, включително и разноските на евентуалните встъпили страни.
- 31 В писмената си реплика жалбоподателят моли да му се даде възможност да измени исканията и правните си основания вследствие на изричното решение и моли Общия съд:
- да отмени изричното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 32 В писмената си защита Комисията моли Общия съд да установи, че липсва основание за произнасяне по мълчаливия отказ, предвид приемането на изричното решение.

- 33 В писмената си дуплика Комисията моли Общия съд:
- да допусне изменението на исканията и правните основания на жалбоподателя,
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 34 В съдебното заседание жалбоподателят потвърждава, че неговото искане за отмяна се отнася до изричното решение, доколкото Комисията частично му е отказала достъпа до 41 спорни изследвания, изброени в списък 2 от таблицата към приложение II към това решение.

От правна страна

По изменението на исканията и правните основания на жалбоподателя

- 35 Както беше посочено по-горе, мълчаливият отказ, чиято отмяна жалбоподателят първоначално иска в рамките на своята жалба, е заменен с изричното решение след подаването на жалбата. Това изменение е причината жалбоподателят да измени първоначалните си искания, както и правните си основания в подкрепа на тези искания. Комисията не се противопоставя на това изменение.
- 36 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика исканията, насочени първоначално срещу акт, който е заменен с друг в хода на съдебното производство, могат да се считат за насочени срещу заместващия акт, като последният съставлява нов елемент, позволяващ на жалбоподателя да измени своите искания и правни основания. Всъщност в подобна хипотеза установяването на задължение за жалбоподателя да подаде нова жалба пред Общия съд би било в противоречие с доброто правораздаване и с изискването за процесуална икономия (вж. Решение на Общия съд от 10 октомври 2001 г. по дело *British American Tobacco International (Investments)/Комисия*, T-111/00, Recueil, стр. II-2997, точка 22 и цитираната съдебна практика). Поради това следва да се счита, че занаяпред жалбата е насочена към частичната отмяна на изричното решение (наричано по-нататък „обжалваното решение“), и да се приеме изменението на исканията и правните основания.

По съществуването на спора

- 37 Вследствие на изменението на неговите искания и правни основания жалбоподателят изтъква седем правни основания в подкрепа на своето искане за отмяна на обжалваното решение. Тези правни основания са изведени, първо, от нарушение на член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията била удължила незаконосъобразно срока за отговор на потвърждението на заявлението, второ, от нарушение на член 4, параграфи 1, 2 и 4 от Орхуската конвенция, доколкото в тази разпоредба не се предвижда каквото и да било изключение от правото на достъп до документите, насочено към защита на целите на дейности по разследване, различни от дейности с наказателен или дисциплинарен характер, трето, от нарушение на задължението за активно разпространяване на информация по въпросите на околната среда, което произтича от член 5, параграфи 3—7 от Орхуската конвенция и от член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1367/2006, четвърто, от нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията била нарушила границите на предвиденото в тази разпоредба изключение от правото на достъп до документи, пето, от нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като опасността пълното оповестяване на спорните изследвания да накърни процеса на вземане на решения на Комисията била хипотетична и не можела да бъде разумно предвидена, шесто, от нарушение на член 4,

параграф 2 in fine и параграф 3 in fine от Регламент № 1049/2001, тъй като наличието на по-висш обществен интерес обосновавал това оповестяване, и седмо, от тежко и повтарящо се нарушение от страна на Комисията на член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 и на член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция, което изисквало Общият съд да приеме възпиращи мерки.

Предварителни бележки

- 38 Седемте правни основания, представени от жалбоподателя, могат да бъдат разпределени в две групи, първата от които включва второто, четвъртото, петото и шестото правно основание, а втората група — първото, третото и седмото правно основание.
- 39 В рамките на първата група правни основания жалбоподателят оспорва мотивите на обжалваното решение. Така в рамките на своето второ и четвърто правно основание той оспорва съдържащия се в това решение извод, че информацията, оповестяването на която е отказано, попада в приложното поле на изключението от правото на достъп до документи, изведено от защитата на целите на дейности по разследване. В рамките на своето пето правно основание жалбоподателят оспорва извода, че тази информация попада в приложното поле на изключението, изведено от защитата на процеса на вземане на решения. В рамките на своето шесто правно основание жалбоподателят изтъква, че ако тези изключения са приложими, Комисията е допуснала грешка, като не е взела предвид обстоятелството, че по-висш обществен интерес е изисквал исканата информация да бъде оповестена.
- 40 В замяна на това в рамките на втората група правни основания жалбоподателят излага доводи, които целят да се докаже, че обжалваното решение трябва да бъде отменено по причини, които не зависят от това дали мотивите на това решение са опорочени от грешка. Така в рамките на първото и седмото си правно основание жалбоподателят посочва по същество, че обжалваното решение е прието твърде късно, което било част от подлежащата на критика постоянна практика на Комисията. В рамките на третото си правно основание жалбоподателят изтъква, че независимо от отговора, който Комисията е трябвало да даде на потвърждението на заявлението, тя е била длъжна да разпространи служебно исканата информация.
- 41 От значение е най-напред да се изтъкне, че жалбоподателят не посочва Комисията да е допуснала грешка, като е приела, че имената на авторите на някои от спорните изследвания и на оповестените изследвания попадат в приложното поле на изключението от правото на достъп до документите, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на личните данни. Поради това следва да се приеме, че доколкото не следва друго от съображенията, които жалбоподателят е изложил в рамките на втората група правни основания, той не оспорва решението на Комисията да не оповестява тези имена. Това е потвърдено от него в съдебното заседание.
- 42 По-нататък следва да се посочи, че за да прецени дадено заявление за достъп до документи, държани от нея, една институция на Съюза може да вземе предвид едновременно няколко основания за отказ, посочени в член 4 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл Решение на Съда от 28 юни 2012 г. по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, точки 113 и 114).
- 43 Както обаче беше посочено в точки 16—19 по-горе, Комисията е приела, че спорните изследвания попадат едновременно в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на целите на дейности по разследване, и в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от този регламент, свързано със защитата на процеса на вземане на решения на институциите. Поради това, освен ако от разглеждането на втората група правни основания не се установи друго, с оглед да докаже, че обжалваното решение е опорочено от грешка, която може да обоснове отмяната му, жалбоподателят трябва или да докаже в рамките на второто,

четвъртото или петото правно основание, че Комисията е допуснала грешка, като е приела, че може да частично да откаже достъпа до спорните изследвания по силата на всяко от тези изключения, или в рамките на шестото правно основание да докаже, че във всички случаи по-висш обществен интерес е обосновавал пълното оповестяване на тези изследвания.

44 Най-напред следва да се разгледа първата група правни основания.

По първата група правни основания

45 Както беше посочено по-горе, първата група правни основания обхваща второто, четвъртото, петото и шестото правно основание. Най-напред следва да се разгледа четвъртото правно основание, а след това второто, петото и шестото правно основание.

– По четвъртото правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията била нарушила границите на предвиденото в тази разпоредба изключение

46 Съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 същият е израз на волята, изразена във въведения с Договора от Амстердам член 1, втора алинея ДЕС, за отбелязване на нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани. Както се напомня в съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на тези институции (вж. Решение на Съда от 21 юли 2011 г. по дело *Suède/MyTravel* и Комисия, C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, точка 72 и цитираната съдебна практика).

47 С оглед на това, както се посочва в съображение 4 и в член 1 от Регламент № 1049/2001, целта на същия е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (вж. Решение по дело *Suède/MyTravel* и Комисия, точка 46 по-горе, точка 73 и цитираната съдебна практика).

48 За това право безспорно съществуват определени ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес. По-специално и в съответствие със съображение 11 от Регламент № 1049/2001 същият предвижда в член 4 режим на изключения, които дават право на институциите да откажат достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някои от интересите, защитени от този член. При все това, тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документите, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (Решение *Suède/MyTravel* и Комисия, точка 46 по-горе, точки 74 и 75).

49 От преписката, разглеждана в светлината на становищата на срътаните, следва, че спорните изследвания се отнасят до транспонирането от 19 държави членки на някои директиви на Съюза в областта на опазването на околната среда, като всяко от спорните изследвания се отнася до една-единствена държава членка и една-единствена директива. Освен това между страните не се спори относно обстоятелството, че тези изследвания са били поискани от Комисията в рамките на нейното задължение по силата на член 17 ДЕС да следи, под контрола на Съда, за прилагането на правото на Съюза. Следователно трябва да се приеме, че спорните изследвания не са изготвени с информативна или научна цел, а в качеството им на средства, насочени към разкриване на конкретни случаи на неспазване на правото на Съюза от страна на държави членки. Както правилно посочва Комисията, целта на тези изследвания е да ѝ се позволи да прецени дали държавите членки правилно са транспонирали съответните директиви и евентуално да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки, извършили нарушение.

- 50 С оглед на гореизложеното спорните изследвания се включват в рамките на осъществявана от Комисията дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 51 Съгласно съдебната практика обаче обстоятелството, че даден документ се отнася до дейност по разследване по смисъла на тази разпоредба, не е достатъчно само по себе си, за да обоснове прилагането на предвиденото в нея изключение, предвид необходимостта от стеснително тълкуване и стриктно прилагане на изключенията, посочени в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Всъщност опасността от засягане на защитения интерес трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична (Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Турсо/Съвет, С-39/05 Р и С 52/05 Р, Сборник, стр. I-4723, точки 43 и 63).
- 52 Освен това, както следва от текста на посоченото изключение, то не цели защитата на дейностите по разследване сами по себе си, а на тяхната цел (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 6 юли 2006 г. по дело Franchet и Вук/Комисия, T-391/03 и T-70/04, Recueil, стр. II-2023, точки 105 и 109 и Решение на Общия съд от 12 септември 2007 г. по дело API/Комисия, T-36/04, Сборник, стр. II-3201, точка 127). В рамките на разследване, свързано с производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тази цел се състои в това да подтикне съответната държава членка доброволно да се съобрази с изискванията на Договора или, когато е необходимо, да ѝ се даде възможност да обоснове своята позиция (вж. в този смисъл Решение по дело API/Комисия, посочено по-горе, точки 121 и 133 и цитираната съдебна практика).
- 53 Както се установява по същество от точка 17 по-горе, в обжалваното решение Комисията е посочила, че причината, поради която оповестяването на спорните изследвания би могло да наруши нейните дейности по разследване, е, че това оповестяване би накърнило атмосферата на взаимно доверие, необходима или за преценката на прилагането на правото на Съюза във връзка с изследване, което Комисията все още не е имала възможност да анализира достатъчно подробно, или за да разреши споровете между Комисията и държавите членки, без да е нужно да прибегва до съдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка във връзка с други изследвания, които Комисията е анализирала подробно и въз основа на които в определени случаи е образувала това производство, а в други случаи все още не е решила дали такова производство следва да се образува.
- 54 Жалбоподателят изтъква, че тези мотиви са общи и не са подкрепени с доказателства. Поради това те не били достатъчни, за да докажат наличието от опасност, която не е хипотетична, оповестяването на спорните изследвания конкретно и реално да застраши дейностите на Комисията по разследване. По-специално обстоятелството, че обществеността е запозната с евентуално нарушение на правото на Съюза, не пречело Комисията да продължи дадено разследване.
- 55 Жалбоподателят добавя, че Комисията не е уточнила какъв е видът натиск, който би могъл да възпрепятства нейните производства по разследване, нито дали този натиск би бил оказан върху службите на самата Комисия или върху тези на държавите членки. Според жалбоподателя, ако бъдат изложени на неоснователни критики или на натиск, държавите членки във всички случаи биха могли да докажат, че се съобразяват с правото на Съюза. Освен това жалбоподателят посочва, че тъй като Комисията не е обяснила по какъв начин оповестяването на спорните изследвания конкретно и реално би застрашила нейните дейности по разследване, тя не е тълкувала стеснително приложеното изключение.

- 56 Накрая жалбоподателят посочва, че прозрачността увеличава ефективността на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка поради натиска, упражнен от обществеността върху съответната държава членка, и тази прозрачност би трябвало да бъде гарантирана с цел да се позволи на гражданите да участват в процеса на вземане на решения, както и да предоставят информация на Комисията.
- 57 Комисията оспорва доводите на жалбоподателя.
- 58 На първо място следва да се посочи, че съгласно установената съдебна практика Комисията може надлежно да приложи изключението, посочено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да откаже достъп до документи, свързани с разследвания на евентуално нарушение на правото на Съюза, вследствие на които може да се стигне до образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или които действително са довели до образуване на подобно производство. В подобни случаи отказът на достъп се счита за обоснован, поради факта че съответните държави членки имат право да очакват от Комисията да спазва поверителността, що се отнася до тези разследвания, дори след изтичане на определен период от време след приключването им (вж. Решение по дело API/Комисия, точка 52 по-горе, точка 120 и цитираната съдебна практика).
- 59 По-конкретно от съдебната практика е видно, че оповестяване по време на преговорите между Комисията и съответната държава членка на документи, отнасящи се до фазата на разследване, би могло да засегне нормалния ход на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, доколкото би била застрашена целта на последното, която, както беше посочено в точка 52 по-горе, се изразява в предоставяне на възможност на съответната държава членка да се съобрази доброволно с изискванията на Договора или евентуално да обоснове позицията си. Посоченото изискване за поверителност продължава да бъде в сила, дори след сезиране на Съда, поради съображението, че не може да се изключи възможността преговорите между Комисията и съответната държава членка с оглед на доброволното съобразяване на последната с изискванията на Договора да продължат в хода на съдебното производство до обявяване на съдебното решение. Следователно защитата на посочената цел, а именно уреждане по взаимно съгласие на спора между Комисията и съответната държава членка преди постановяване на решението на Съда, обосновава отказа на достъп до тези документи (вж. Решение по дело API/Комисия, точка 52 по-горе, точка 121 и цитираната съдебна практика).
- 60 От гореизложеното следва, както правилно посочва Комисията, че тя има право да запази поверителността на събраните документи в рамките на разследване във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, оповестяването на които би могло да наруши атмосферата на доверие, която трябва да е налице между нея и съответната държава членка с оглед на намиране на общо решение в случай на евентуално установяване на нарушения на правото на Съюза.
- 61 Поради това следва да се приеме, че с оглед на това да откаже оповестяването на спорните изследвания Комисията принципно е имала право да се позове на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 62 Този извод не би могъл да бъде оборен от доводите на жалбоподателя, че от една страна, гражданите имат право да знаят дали правителствата на техните държави спазват нормите на Съюза в областта на околната среда по силата на принципите на откритост и прозрачност, които се съдържат в членове 1 ДЕС и 15 ДФЕС, а от друга страна, че Комисията е длъжна да следи за прилагането на тези норми, да отговаря пред гражданите за начина, по който изпълнява тази задача, и да приобщи гражданите при процеса на вземане на решения.

- 63 Всъщност член 15, параграф 3, втора алинея ДФЕС предвижда, че общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят чрез регламенти от Европейския парламент и Съвета, които действат в съответствие с обикновената законодателна процедура. Така Регламент № 1049/2001, приет на основание член 15, параграф 3 ДФЕС, установява тези общи принципи и ограничения, що се отнася до правото на достъп до документи, държани от Комисията. Сред тези ограничения фигурира и изключението, посочено в член 4, параграф 2, трето тире от този регламент, изведено от защитата на целите на дейности на институциите по разследване. Следователно жалбоподателят не може да се позове на общите разпоредби на договорите с оглед на това да не се приложи посоченото изключение.
- 64 По-нататък следва да се посочи, както е признато в съдебната практика, че когато от институция е поискано оповестяване на документ, последната е длъжна да прецени във всеки отделен случай дали документът попада в обхвата на изключенията от правото на достъп, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 51 по-горе, точка 35).
- 65 В това отношение е уточнено, от една страна, че разглеждането на заявление за достъп до документи трябва да бъде конкретно и индивидуално и да се отнася до съдържанието на всеки документ, посочен в заявлението, и от друга страна, че това разглеждане трябва да е видно от мотивите на решението на институцията, що се отнася до всички изключения, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от същия регламент, на които се основава това решение (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 13 април 2005 г. по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T-2/03, Recueil, стр. II-1121, точки 69—74).
- 66 Жалбоподателят твърди по същество, че Комисията е разгледала спорните изследвания общо и абстрактно. Всъщност от обжалваното решение не се установявало, че Комисията е анализирала поотделно конкретното съдържание на всяко спорно изследване, за да реши дали оповестяването му може да наруши атмосферата на доверие, която трябва да е налице между нея и съответната държава членка. Обратно на твърденията на Комисията, обстоятелството, че е оповестила частично тези изследвания, не съставлявало доказателство, че те са били предмет на индивидуално разглеждане, доколкото оповестените части на всяко изследване били идентични.
- 67 Съществуват обаче няколко изключения от задължението на Комисията да разгледа конкретно и индивидуално документите, за които е поискан достъп.
- 68 Всъщност може да се окаже, че такова разглеждане не е необходимо, ако поради обстоятелствата в случая е ясно, че достъпът трябва да бъде отказан, или напротив, разрешен. Такъв по-специално би могъл да бъде случаят, когато някои от документите или очевидно попадат в своята цялост в обхвата на изключение от правото на достъп, или са очевидно достъпни в своята цялост, или вече са били предмет на конкретна и индивидуална преценка от Комисията при подобни обстоятелства (Решение по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия, точка 65 по-горе, точка 75 и Решение по дело API/Комисия, точка 52 по-горе, точка 58).
- 69 Освен това по принцип съответната институция може да се основава, включително в рамките на мотивирането на решението за отказ, на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят за документи от едно и също естество, при условие че провери във всеки конкретен случай дали съображенията от общ характер, които обикновено се прилагат за определен вид документи, действително са приложими по отношение на даден документ, за който е поискано оповестяване (вж. в този смисъл Решение по дело Turco/Съвет, точка 51 по-горе, точка 50).

- 70 Поради конкретните обстоятелства в случая Комисията е можела да приеме, от една страна, че всички спорни изследвания са попадали в една и съща категория документи, а от друга страна, че достъпът до тази категория документи е трябвало да бъде отказан въз основа на посоченото изключение (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 9 септември 2011 г. LPN/Комисия, T-29/08, Сборник, стр. II-6021, точка 121). Всъщност, както посочва жалбоподателят, несъмнено спорните изследвания не са били изготвени от Комисията, не отразяват нейната позиция и не ангажират нейната отговорност. Те обаче са били поръчани от Комисията в рамките на предварителната фаза от производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка и разглеждат подробно съответствието на законодателството на съответните държави членки с правото на Съюза. Така че тези изследвания съставляват елементи, които могат да имат отражение върху възможностите за Комисията да започне преговори с тези държави членки, без външен натиск, с оглед те да се съобразят доброволно с правото на Съюза.
- 71 Тази преценка се потвърждава от принципите, признати в Решение на Съда от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Recueil, стр. I-5885, точки 54—62), на които Общият съд дава тълкуване в Решение по дело LPN/Комисия, точка 70 по-горе.
- 72 Всъщност в Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, точка 71 по-горе, във връзка с административните производства за контрол върху държавните помощи Съдът е приел, че обща презумпция за поверителност като посочената в точка 69 по-горе е можела да следва от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 [ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), както и от съдебната практика относно правото на запознаване с документите от административната преписка на Комисията. В това отношение Съдът напомня, че с оглед на неговата обща структура производството за контрол върху държавните помощи представлява производство, започнато срещу държава членка, в рамките на което последната разполага с право на защита, включително с правото да се запознае с някои документи, за разлика от заинтересованите лица, които не разполагат в това отношение с правото да се запознаят с административната преписка на Комисията. Съдът е приел също така, че това обстоятелство следва да се има предвид при тълкуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност, ако на основание на Регламент № 1049/2001 тези заинтересовани лица могат да получат достъп до документите от административната преписка на Комисията, това би поставило под съмнение режима на контрол върху държавните помощи.
- 73 От това Съдът заключава, че когато дейностите на институциите се вписват в рамките на административните функции, които специално са им предоставени с член 88 ЕО, следва да се държи сметка за обстоятелството, че в производствата за контрол върху държавните помощи заинтересованите страни, различни от съответната държава членка, не разполагат с право на запознаване с документите от административната преписка на Комисията и при това положение следва да се признае наличието на презумпция, че оповестяването на документите от административната преписка по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване, вследствие на което съответната институция може дори да се освободи от задължението за конкретно и индивидуално предварително разглеждане на съответните документи. В това отношение според Съда е вярно също така, че заинтересованите лица запазват правото си да докажат, че даден документ не е обхванат от посочената обща презумпция или че съществува по-висш интерес, който да обосновава оповестяването му.
- 74 Що се отнася до контрола, който Комисията следва да упражни в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, в Решение по дело LPN/Комисия, точка 70 по-горе (точка 126) Общият съд приема, че този контрол представлява административна функция, в рамките на която Комисията разполага с широко право на преценка и осъществява двустранни контакти със съответните държави членки. В замяна на

това Общия съд посочва, че страните, различни от тези държави членки, не разполагат със специфични процесуални гаранции, спазването на които подлежи на действителен съдебен контрол.

- 75 Поради това Общият съд приема, по аналогия с положението на заинтересованите лица в рамките на производство за контрол върху държавните помощи, че е налице обща презумпция, съгласно която оповестяването на документите от административната преписка, отнасящи се до разследване в областта на неизпълнението на задължения от държава членка, по принцип би засегнало защитата на целите на дейности по разследване и поради това е достатъчно Комисията да провери дали посочената обща презумпция следва да се приложи спрямо всички съответни документи, без да е необходимо непременно да се извършва конкретно и индивидуално предварително разглеждане на съдържанието на всеки от тези документи. Накрая Общият съд отбелязва, че в хипотеза, в която към момента на приемането на решение за отказ е било в ход производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, Комисията по необходимост е трябвало да изхожда от принципа, че тази обща презумпция се прилага за всички съответни документи (Решение по дело LPN/Комисия, точка 70 по-горе, точка 127).
- 76 В това отношение, от една страна, жалбоподателят посочва няколко довода, които целят да докажат, че общата презумпция, съгласно която оповестяването на „административната преписка“ на Комисията относно производство за контрол върху държавните помощи би засегнало защитата на целите на дейности по разследване, която презумпция е установена от Съда в Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, точка 71 по-горе, произтича от специфичните правила, свързани с „достъпа до преписката“ по време на административното производство в областта на държавните помощи и се прилага само спрямо документите относно тези помощи.
- 77 Както Комисията правилно посочва, тези доводи се несъвместими със становището, изразено от Общия съд в Решение по дело LPN/Комисия, точка 70 по-горе. Поради това те трябва да се отхвърлят.
- 78 От друга страна, жалбоподателят посочва, че спорните изследвания не са част от една „преписка“, доколкото са изготвени в рамките на предварителната фаза от производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.
- 79 В това отношение следва да се посочи, че спорните изследвания са целеви документи и целта им е да анализират транспонирането от конкретна държава членка на конкретна директива, а предназначението им — да бъдат част от преписка на Комисията във връзка с това транспониране. Когато производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е вече образувано, не може да се счита, че тези изследвания не са част от преписката относно разглежданото производство, доколкото именно въз основа на тях Комисията е решила да започне посоченото производство. Що се отнася до изследванията, във връзка с които Комисията все още не е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тяхната поверителност също е необходимо да се запази, тъй като информацията, която е станала публично достояние, не може да бъде иззета при образуване на производството, както правилно посочва Комисията.
- 80 Освен това следва да се напомни, че изключението, изведено от защитата на целите на дейности по разследване, не се прилага само спрямо документи относно образувани производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, а също и спрямо документи относно разследвания, които евентуално биха могли да доведат до подобно производство (вж. точка 58 по-горе).

- 81 Накрая жалбоподателят посочва, че дори съдебната практика на Съда относно държавните помощи да се прилага непосредствено към производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, обжалваното решение трябвало да се отмени. За разлика от предприятието, поискало да му бъде предоставен достъп до документи по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, по което е постановено посоченото в точка 71 по-горе решение, което предприятие не е могло да докаже наличието на по-висш обществен интерес, а само на частен интерес в качеството си на получател на държавна помощ, жалбоподателят по настоящото дело бил представител на по-висш обществен интерес, засягащ всички европейски граждани, а именно опазването на околната среда.
- 82 С този довод всъщност жалбоподателят посочва, че оповестяването на спорните изследвания е обосновано с по-висш обществен интерес. Поради това посоченият интерес евентуално трябва да бъде разгледан в рамките на шестото правно основание, изведено от наличието на подобен интерес.
- 83 От всички гореизложени съображения следва, освен ако при разглеждането на посочения в точка 82 по-горе въпрос не бъде установено друго, че настоящото правно основание трябва да се отхвърли.
- По второто правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграфи 1, 2 и 4 от Орхуската конвенция, доколкото в тази разпоредба не се предвижда никакво изключение от правото на достъп до документите, насочено към защита на целите на дейности по разследване, различни от дейности с наказателен или дисциплинарен характер
- 84 Като начало следва да се напомни, че съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС, когато Европейският съюз сключва международни споразумения, тези споразумения обвързват институциите на Съюза и следователно имат предимство пред актовете на Съюза (Решение на Съда от 21 декември 2011 г. по дело Air Transport Association of America и др., C-366/10, Сборник, стр. I-13755, точка 50).
- 85 Орхуската конвенция е подписана от Общността и впоследствие е одобрена с Решение 2005/370. Следователно разпоредбите на тази конвенция понастоящем са част от правния ред на Съюза (Решение на Съда от 8 март 2011 г. по дело Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Recueil, стр. I-1255, точка 30).
- 86 Член 3, параграф 1 от Орхуската конвенция гласи, че всяка държава, която е страна по тази конвенция, предприема необходимите законодателни, подзаконови или други мерки, включително мерки за постигане на съвместимост между разпоредбите, прилагащи текстовете на конвенцията по-специално относно предоставянето на информация на обществеността относно околната среда с цел създаването и поддържането на ясна, прозрачна и последователна рамка за прилагане на разпоредбите на посочената конвенция. Съгласно член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция всяка страна по тази конвенция гарантира, че в рамките на националното законодателство държавните органи предоставят на обществеността поисканата им информация относно околната среда. Накрая, в член 4, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция са предвидени някои основания за отхвърляне на исканията за предоставяне на информация относно околната среда. Съгласно член 4, параграф 4, втора алинея от посочената конвенция основанията за отказ, предвидени в същия параграф 4, трябва да се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на исканата информация и се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда.
- 87 Регламент № 1367/2006 е приет, за да гарантира прилагането на изискванията на Орхуската конвенция по отношение на институциите и органите на Съюза. Съгласно член 1, параграф 1 от този регламент последният цели да спомогне за осъществяването на задълженията,

произтичащи от тази конвенция. Съгласно съображение 3 от посочения регламент „[р]азпоредбите от законодателството на [Съюза] следва да бъдат в съответствие с [Орхуската конвенция]“.

- 88 Член 3 от Регламент № 1367/2006 гласи, че „Регламент (ЕО) № 1049/2001 се прилага по отношение на всяко искане на заявител за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите и органите на [Съюза]“. Накрая, член 6 от Регламент № 1367/2006 съдържа конкретни разпоредби относно прилагането на изключенията от правото на достъп до документи, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001. Съгласно съображение 15 от Регламент № 1367/2006 „[к]огато Регламент (ЕО) № 1049/2001 предвижда изключения, те се прилагат при някои по-специфични разпоредби от настоящия регламент относно искания за информация за околната среда“.
- 89 В конкретния случай в обжалваното решение Комисията е разгледала искането на жалбоподателя за достъп в светлината на Регламенти № 1367/2006 и № 1049/2001 и както беше посочено в точка 16 по-горе, Комисията се основава на член 4, параграф 2, трето тире от последния посочен регламент, за да обоснове своя отказ да оповести някои части от спорните изследвания. Освен това тя посочва, че член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 няма отражение върху този извод и подчертава, че съгласно Регламент № 1367/2006 изключението, изведено от защитата на целите на дейности по разследване, по-специално тези, които са свързани с евентуални нарушения на правото на Съюза, е можело да бъде приложено спрямо документите, които съдържат информация за околната среда, доколкото оповестяването не е било обосновано от по-висш обществен интерес.
- 90 Поради това, що се отнася до изключението, изведено от защитата на целите на дейности по разследване, потвърждението на заявлението не е било разгледано от Комисията непосредствено въз основа на Орхуската конвенция, а въз основа на разпоредбите на Регламенти № 1049/2001 и № 1367/2006. В рамките на настоящото правно основание обаче жалбоподателят посочва, че изводът, до който е стигнала Комисията в следствие от това разглеждане, е несъвместим с член 4, параграфи 1, 2 и 4 от Орхуската конвенция, което според жалбоподателя е достатъчно, за да се приеме, че обжалваното решение трябва да се отхвърли в тази му част.
- 91 Следва да се напомни, че законосъобразността на акт на Съюза може да бъде засегната от несъвместимостта на този акт с международно споразумение. Когато несъвместимостта на акт на Съюза с норми на международното право бъде изтъкната пред съда на Съюза, последният може да я разгледа при две условия. Първо, Съюзът трябва да е обвързан от тези норми. Второ, съдът на Съюза може да пристъпи към разглеждане на въпроса за валидността на акт на Съюза от гледна точка на международен договор само ако естеството и структурата на този договор го допускат и ако от гледна точка на съдържанието на посочената разпоредба тя е безусловна и достатъчно ясна (Решение по дело *Air Transport Association of America* и др., точка 84 по-горе, точки 51—54).
- 92 Следва да се посочи, че Орхуската конвенция е обвързваща за Съюза. Що се отнася обаче до основанията за отказ на заявление за достъп до информация за околната среда, от гледна точка на своето съдържание тази конвенция не изглежда безусловна и достатъчно ясна по смисъла на съдебната практика, посочена в точка 91 по-горе.
- 93 Всъщност, както беше посочено по-горе, член 3 от Орхуската конвенция предвижда, че всяка страна по тази конвенция предприема необходимите законодателни, подзаконови или други мерки, включително мерки за постигане на съвместимост между разпоредбите, прилагащи текстовете на конвенцията с цел създаването и поддържането на ясна, прозрачна и последователна рамка за прилагане на разпоредбите на посочената конвенция.

- 94 Освен това от съвместния прочит на разпоредбите на член 4, параграфи 1 и 4 от Орхуската конвенция следва, че всяка страна по тази конвенция разполага с широко право на преценка относно това как да организира реда и условията за предоставяне на обществеността от страна на публичните органи на поисканата информация за околната среда.
- 95 Жалбоподателят посочва, че прилагането в конкретния случай от Комисията на релевантните разпоредби на Регламенти № 1367/2006 и № 1049/2001, и по-специално на член 4, параграф 2, трето тире от последния посочен регламент, било несъвместимо с разпоредбите на член 4, параграф 4, буква в) от Орхуската конвенция. Последната посочена разпоредба обаче не е достатъчно ясна, за да има непосредствено приложение, поне що се отнася до регионалните организации за икономическа интеграция, посочени в член 2, буква г) от разглежданата конвенция.
- 96 Всъщност тази конвенция очевидно е създадена, и по-специално член 4, параграф 4, буква в) от нея, за да се прилага основно спрямо органите на договарящите се държави, и в нея са използвани понятия, характерни за тях, както следва от предвиденото в член 4, параграф 1 препращане към националните законодателства. Обратно на това, в посочената конвенция не са взети предвид характерните особености на регионалните организации за икономическа интеграция, които обаче могат да се присъединят към Конвенцията. По-специално, нито един елемент от член 4, параграф 4, буква в) или от другите разпоредби на Орхуската конвенция не позволява да се даде тълкуване на понятията, използвани в тази разпоредба, и да се определи дали разследване относно производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка може да бъде част от тях.
- 97 При липса на каквото и да уточнение в това отношение не може да се счита, че Орхуската конвенция е пречка законодателят на Съюза да предвиди изключение от принципа на достъп до документите на институциите по въпроси на околната среда, когато тези документи се отнасят до производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, което е част от конституционните механизми на правото на Съюза, предвидени от договорите (Решение на Общия съд от 14 февруари 2012 г. по дело Германия/Комисия, T-59/09, точки 63 и 64).
- 98 Освен това би било нелогично Орхуската конвенция да предвижда изключения в полза на някои договарящи се страни, а именно държавите, и същевременно да не допуска прилагането на подобни изключения от други договарящи се страни, а именно регионалните организации за икономическа интеграция, към които спада Съюзът за целите на посочената конвенция.
- 99 От гореизложеното следва, че не може да бъде уважен доводът на жалбоподателя, че приложението от Комисията в обжалваното решение член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 е несъвместим с член 4, параграф 4 от Орхуската конвенция, доколкото в тази разпоредба не се предвиждало каквото и да било изключение от правото на достъп до документи, насочено към защитата на целите на дейности по разследване, различни от дейностите с наказателен или дисциплинарен характер.
- 100 При това положение второто правно основание трябва да се отхвърли.
- 101 Тъй като четвъртото и второто правно основание са отхвърлени, следва да се приеме, че жалбоподателят не е успял да докаже, че в конкретния случай Комисията е допуснала грешка, като е отказала да оповести спорните изследвания с оглед на защитата на целите на своите дейности по разследване. Тъй като това основание само по себе си може да обоснове отказа на Комисията да предостави на жалбоподателя неоповестената част от спорните изследвания, не е необходимо да се разглежда въпросът дали Комисията е допуснала грешка, като е приела, че е можела да откаже това оповестяване и с оглед на защитата на своя процес на вземане на решения, каквато грешка жалбоподателят изтъква в рамките на петото правно основание.

Следва обаче да се разгледат доводите на последния в рамките на шестото правно основание, че оповестяването на спорните изследвания във всички случаи било обосновано с по-висш обществен интерес.

– По шестото правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2 *in fine* и на параграф 3 от Регламент № 1049/2001, тъй като бил налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на исканите документи

- 102 Жалбоподателят напомня, че изключенията от правото на достъп до документи трябва да се тълкуват съгласно принципите, установени в член 1 ДЕС, по силата на който на гражданите трябва да се предостави възможно най-широко право на достъп до документите на институциите. Освен това жалбоподателят посочва, че по тази причина Комисията не може да откаже достъп до документ, за да защити интерес, който попада в приложното поле на някое от изключенията, предвидени в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, без, първо, да установи липсата на по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на посочения документ, второ, да претегли различните налични интереси, и трето, да мотивира подробно този отказ, което Комисията не била направила в обжалваното решение.
- 103 Жалбоподателят добавя, че европейските граждани имат интерес да знаят дали и в каква степен екологичното законодателство на Съюза се спазва на национално равнище, за да могат евентуално, от една страна, да настояват то действително да бъде приложено от националния съд по силата на неговото предимство и непосредствено действие, а от друга страна, да претендират националното законодателство да бъде приведено в съответствие с правото на Съюза. Освен това прозрачността засилвала интереса на гражданите към политиката на институциите и равнището на участие на гражданите, което на свой ред увеличавало демократичния характер на Съюза и допринасяло за защитата на принципите на откритост и прозрачност, установени в членове 1 ДЕС, 11 ДЕС и 15 ДФЕС.
- 104 Комисията оспорва доводите на жалбоподателя.
- 105 Следва да се посочи, че възможността гражданите да получат подходяща информация за околната среда и да имат реална възможност за участие в процеса на вземане на решения по въпроси на околната среда играе основна роля в едно демократично общество. Всъщност, както е посочено в преамбюла на Орхуската конвенция, по-добрият достъп до информация и засиленото обществено участие във вземането на решения подобряват качеството и изпълнението на тези решения, допринасят за повишаване на обществената информираност по въпроси на околната среда, дават възможност на обществеността да изразява своята загриженост и позволяват на държавните органи надлежно да вземат предвид тази загриженост.
- 106 Правото на обществеността да получи споменатата информация представлява израз на принципа на прозрачност, който се въвежда с разпоредбите на Регламент № 1049/2001 в тяхната цялост, както е видно от съображение 2 от него, съгласно което прозрачността дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма легитимност, ефективност и отговорност на администрацията спрямо тях, като допринася за утвърждаване на принципа на демокрация.
- 107 Съгласно съдебната практика обаче по-висшият обществен интерес, посочен в член 4, параграф 2 *in fine* и в член 4, параграф 3, първа алинея *in fine* от Регламент № 1049/2001, който може да обоснове оповестяването на документ, засягащ или сериозно засягащ правните интереси, защитени от упоменатите в тези разпоредби изключения, трябва по принцип да се различава от посочените по-горе принципи, на които се основава разглежданият регламент (Решение по дело API/Комисия, точка 52 по-горе, точка 97).

- 108 Несъмнено фактът, че даден заявител за достъп не изтъква, както в случая, обществен интерес, различен от споменатите принципи, не предполага автоматично, че не е необходимо да бъдат претеглени наличните интереси. Всъщност предвид особените обстоятелства в случая изтъкването на същите принципи може да бъде толкова належащо, че да надхвърля необходимостта от защита на спорните документи (Решение по дело API/Комисия, точка 52 по-горе, точка 97).
- 109 Конкретният случай обаче не е такъв. Всъщност жалбоподателят не посочва никакъв довод, който да може да докаже, че що се отнася до спорните изследвания, с оглед на специфичните обстоятелства в случая позоваването на тези принципи е било особено належащо. Той изтъква само общи съображения, които нямат никаква връзка със специфичните обстоятелства в случая, а именно че гражданите имат право да бъдат информирани относно степента, в която държавите членки спазват екологичното право на Съюза, както и да участват в производството по вземане на решения. Общи съображения обаче не могат да установят, че в конкретен случай е особено наложително зачитането на принципа на прозрачност, което би могло да има превес над съображенията, обосноваващи отказа за оповестяване на исканите документи (вж. в този смисъл Решение на Съда от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 158).
- 110 Поради това настоящото правно основание следва да се отхвърли.

По втората група правни основания

- 111 Най-напред следва да се разгледат заедно първото и седмото правно основание, изведени по същество от нарушение на член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 и на член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция, доколкото Комисията била удължила незаконосъобразно срока за отговор на потвърждението на заявлението, а след това да се разгледа третото правно основание, изведено от нарушение на задължението за активно разпространяване на информация по въпросите на околната среда, което произтича от член 5, параграфи 3—7 от Орхуската конвенция и от член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1367/2006.

– По първото и седмото правно основание, изведени по същество от нарушение на член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001, както и на член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция, доколкото Комисията е удължила незаконосъобразно срока за отговор на потвърждението на заявлението, което съставлявало част от постоянната практика на Комисията, подлежаща на санкциониране

- 112 Съгласно член 8 параграф 1 от Регламент № 1049/2001:

„Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на петнадесет работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията информира заявителя за начините на обжалване, на които има право, а именно обжалване пред съда и/или подаване на жалба до омбудсмана, съгласно условията, установени в членове 230 [ЕО] и 195 [ЕО]“.

- 113 Член 8, параграф 2 от същия регламент предвижда:

„По изключение, например при заявления, отнасящи се до твърде голям документ или до голям брой документи, срокът, предвиден в параграф 1, може да бъде удължен с петнадесет работни дни, като заявителят е нотифициран предварително за това и са предоставени подробно причините“.

- 114 Жалбоподателят посочва, че обжалваното решение е прието в нарушение на тези разпоредби. Всъщност потвърждението на заявлението не се отнасяло до твърде голям документ, нито до голям брой документи и не било от изключително естество. При все това, дори ако подобна хипотеза била налице, срокът за отговор на това заявление можел да бъде удължен само с петнадесет работни дни. Съгласно съдебната практика ставало дума за императивен срок. Комисията обаче била приела обжалваното решение повече от пет месеца след изтичането на посочения срок.
- 115 Комисията признава, че е надвишила срока за отговор на потвърждението на заявлението, но посочва, че съгласно съдебната практика това не води до незаконосъобразност на обжалваното решение.
- 116 В съдебното заседание жалбоподателят признава, че съгласно постоянната съдебна практика надхвърлянето на срока за отговор на потвърждение на заявлението не води до нищожност на решението, взето от съответната институция във връзка с това заявление. Той обаче решава да поддържа настоящите правни основания, както и представените в тяхна подкрепа доводи, за да съобщи за постоянната практика на Комисията, състояща се в систематично нарушаване на императивните срокове за отговор, които тази институция е длъжна да спазва.
- 117 В това отношение трябва да се посочи, че предвиденият в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 срок е императивен и не може да бъде продължаван, освен при предвидените в член 8, параграф 2 от този регламент обстоятелства, като в противен случай този член ще бъде лишен от полезно действие, понеже заявителят вече няма да знае точно от коя дата би могъл да подаде предвидените в член 8, параграф 3 от посочения регламент жалба по съдебен ред или жалба до омбудсмана (вж. Решение на Общия съд от 10 декември 2010 г. по дело Ryanair/Комисия, T-494/08-T-500/08 и T-509/08, Сборник, стр. II-5723, точка 39 и цитираната съдебна практика). Както посочва жалбоподателят, дори когато са налице предвидените в член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 обстоятелства, този срок може да бъде удължен само с петнадесет работни дни.
- 118 Както обаче отбелязва самият жалбоподател, изтичането на сроковете, предвидени в член 8 от Регламент № 1049/2001, няма за последица да лиши Комисията от правомощието да приеме изрично решение (Решение на Общия съд от 19 януари 2010 г. по дело Co-Frutta/Комисия, T-355/04 и T-446/04, Сборник, стр. II-1, точка 56 и Решение по дело Ryanair/Комисия, точка 117 по-горе, точка 50).
- 119 Всъщност, ако законодателят е имал намерението да придаде такава последица на мълчанието на институциите, това щеше да бъде специално посочено в разглежданата правна уредба. В областта на достъпа до документи законодателят е предвидил последиците от неспазване на срока, предвиден в член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001, като в член 8, параграф 3 от посочения регламент е установил, че подобно неспазване от страна на институцията дава правото да бъде образувано съдебно производство. В този контекст последиците, които жалбоподателят би искал да припише на неспазването от страна на Комисията на срока, предвиден в член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001, трябва да бъдат приети за несъразмерни. 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 бездействието на администрацията с цел да получат мотивиран отговор от нея (Решение по дело Co-Frutta/Комисия, точка 118 по-горе, точки 57—59).

- 120 Поради това следва да се приеме, че надхвърлянето на срока за отговор на потвърждението на заявлението не засяга законосъобразността на обжалваното решение.
- 121 Доколкото самият жалбоподател е посочил в съдебното заседание, че този извод е правилен, не е необходимо да се разглеждат допълнителните доводи в обратен смисъл, които е изложил в писмената реплика.
- 122 Накрая жалбоподателят посочва, че обжалваното решение е прието след изтичането на „срока от петнадесет дни, установен [в] член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция“. В тази разпоредба обаче не се посочва никакъв срок, в който органът, сезиран с искане за достъп до документ, трябва да се произнесе по него. Дори да се предположи, че жалбоподателят е възнамерявал да се позове на неспазването на член 4, параграф 2 от посочената конвенция, който определя двумесечен максимален срок за предоставяне на информацията относно околната среда на поисканите я лица, в случай на обемни документи или на сложна информация превишаването на този срок от страна на Комисията в настоящото дело не би засегнало законосъобразността на обжалваното решение поради същите съображения като изложените в точки 117—119 по-горе.
- 123 Ето защо първото и седмото правно основание трябва да се отхвърлят.

– По третото правно основание, изведено от нарушение на задължението за активно разпространяване на информация по въпросите на околната среда, което произтича от член 5, параграфи 3—7 от Орхуската конвенция и от член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1367/2006

- 124 Съгласно член 4 параграф 2 от Регламент № 1367/2006:

„Информацията за околната среда, която се предоставя и разпространява, се актуализира по подходящ начин. В допълнение на документите, изброени в член 12, параграфи 2 и 3 и в член 13, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, базите данни или регистрите включват:

- а) текстове [...] от законодателството на [Съюза] относно околната среда или свързано с нея, както и от политики, планове и програми, отнасящи се за околната среда;
- б) доклади за напредъка при изпълнението на текстовете, посочени в буква а), когато са изготвени или съхранявани в електронна форма от институциите и органите на [Съюза];

[...]“.

- 125 Член 5, параграф 3 от Орхуската конвенция предвижда:

„Всяка страна гарантира, че постепенно нараства обемът на информацията за околната среда, съдържаща се в електронните бази данни, които са лесно достъпни за обществеността чрез обществените телекомуникационни мрежи. Достъпната в тази форма информация трябва да включва:

[...]

- с) ако е уместно, политики, планове и програми, касаещи околната среда, и споразумения в областта на околната среда [...]“.

126 Член 5, параграф 5 от същата конвенция гласи:

„Всяка страна предприема мерки в рамките на своето законодателство с цел разпространение на:

а) нормативни актове и политически документи, като стратегии, политики, програми и планове за действие, свързани с околната среда, и доклади за напредъка по тяхното изпълнение, изготвени на различни равнища на държавното управление [...]“.

127 Жалбоподателят изтъква по същество, че по силата на горепосочените разпоредби, както и на член 1, параграф 2 и член 11 ДЕС, Комисията е била длъжна да разпространи активно спорните изследвания.

128 В това отношение е достатъчно да се посочи, че както Орхуската конвенция, така и Регламент № 1367/06 предвиждат предоставяне на обществеността на достъп до информация за околната среда или при подаване на заявление, или в рамките на активно разпространение от страна на съответните органи и институции. Доколкото обаче органите и институциите могат да отхвърлят заявление за достъп до информация, когато то попада в приложното поле на някои изключения, се налага изводът, че те не са длъжни да разпространяват активно тази информация. Всъщност в противен случай разглежданите изключения биха били лишени от каквото и да е полезно действие, което очевидно е несъвместимо с духа и буквата на Орхуската конвенция и на Регламент № 1367/06.

129 Следователно настоящото правно основание трябва да се отхвърли.

130 С оглед на всички изложени по-горе съображения жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

131 Съгласно член 87, параграф 3 от неговия процедурен правилник Общият съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски, ако всяка от страните е загубила съответно по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства.

132 В конкретния случай в хода на съдебното производство Комисията е предоставила достъп до немалка част от документите, поискани от жалбоподателя в потвърждението на заявлението, отказът за предоставянето на които е довел до подаване на настоящата жалба. С оглед на изключителните обстоятелства следва страните да понесат съответно направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **ClientEarth и Европейската комисия понесат съответно направените от тях съдебни разноски.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 септември 2013 година.

Подписи