



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

12 май 2015 година \*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, взети предвид при финансов одит относно изпълнението на определени договори за изследвания, сключени в рамките на Шестата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности — Отказ за разрешаване на достъп — Изключение, свързано със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит — Задължение за извършване на конкретен и индивидуален преглед — По-висш обществен интерес“

По дело T-480/11,

**Technion — Israel Institute of Technology**, установен в Хайфа (Израел),

**Technion Research & Development Foundation Ltd**, установена в Хайфа,

представявани първоначално от D. Grisay и D. Piccininno, впоследствие от D. Grisay и C. Hartman, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

**Европейска комисия**, представлявана първоначално от P. Costa de Oliveira и C. ten Dam, впоследствие от F. Clotuche-Duvieusart, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение на Комисията от 30 юни 2011 г., с което на Technion — Israel Institute of Technology е отказан достъп до документи, взети предвид при финансов одит относно изпълнението на определени договори за изследвания, сключени в рамките на Шестата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, допринасящи за създаването на европейско пространство за научни изследвания и иновации (2002—2006 г.),

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: Н. Kanninen, председател, I. Pelikánová и E. Buttigieg (докладчик), съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 май 2014 г.,

\* Език на производството: френски.

постанови настоящото

## Решение

### Обстоятелства, предхождащи спора

- 1 Жалбоподателите, Technion — Israel Institute of Technology и Technion Research & Development Foundation Ltd (наричано по-нататък „TRDF“), са две образувания, развиващи дейност в областта на образованието и изследванията. По-специално Technion е институт за висше образование в областта на технологиите, създаден през 1912 г., а TRDF е създадена през 1952 г. фондация, изцяло собственост на Technion и финансирана от него, която управлява финансовите и административните въпроси по проектите, в които участва Technion.
- 2 През декември 2003 г. и юли 2006 г. Technion, в качеството си на член на различни консорциуми на съдоговорители, сключва с Комисията на Европейските общности четири договора в рамките на Шестата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, допринасящи за създаването на европейско пространство за научни изследвания и иновации (2002—2006 г.), а именно договора Terregov, подписан на 3 декември 2003 г. с номер 507749, договора Cosoop, подписан на 11 декември 2003 г. с номер 507126, договора Qualeg, подписан на 17 декември 2003 г. с номер 507767, и договора Mosaica, подписан на 24 юли 2006 г. с номер 034984.
- 3 С писмо от 29 април 2009 г. Комисията уведомява Technion за решението си да извърши финансов одит във връзка с претендираните разходи по договорите Mosaica, Cosoop и Qualeg, съгласно член II.29 от Общите условия в приложение II към посочените договори. Одитът трябва да се извърши от външно спрямо Комисията одиторско дружество (наричано по-нататък „одиторът“), действащо като неин представител.
- 4 На 10 май 2010 г. одиторът изпраща на Technion проектодоклад за одита. За всеки от договорите Terregov, Cosoop, Qualeg и Mosaica, които са одитирани в крайна сметка, одиторът предлага коригиране на разходите, които Technion претендира от Комисията.
- 5 Във връзка по-специално с договорите Cosoop, Terregov и Mosaica предлаганите корекции се отнасят конкретно до разходите за персонал, претендирани от Technion за работата на г-н К., който е бил временно ангажиран от Technion за изпълнението на посочените договори. Одиторът отбелязва, че по време на одитирания период г-н К. работи едновременно за няколко образувания, въпреки че е ангажиран да работи на пълен работен ден в Technion. Според одитора поради това обстоятелство, потвърдено от други факти, не е възможно да се установи дали времето и разходите, които Technion претендира от Комисията за работата на г-н К., са реални. Затова заключението в проектодоклада за одита е, че следва да се отхвърлят по-специално всички разходи за персонал, претендирани от Technion във връзка с работата на г-н К. по трите горепосочени договора.
- 6 На 10 юни 2010 г. Technion изпраща на одитора писмо, с което иска допълнителен срок от 15 дни, за да представи становището си по проектодоклада за одита. Technion иска от одитора също така да му предостави цялата информация, свързана с извършената от г-н К. работа за други образувания, различни от Technion, докато е бил ангажиран на пълен работен ден от него.
- 7 С писмо от 19 юли 2010 г. Комисията дава съгласие за поисканото удължаване на срока. Тя уточнява освен това, че не може да предостави копията на финансовите или административните документи, свързани с работата на г-н К. за образувания, различни от Technion (наричани

по-нататък „спорните документи“), тъй като тези документи са получени във връзка с финансови одити, които съгласно приложимите договорни клаузи имат поверителен характер. Въпреки това Комисията потвърждава, че разполага с доказателства за работата на г-н К. за други образувания, различни от Technion, по време на одитирания период, за която се претендират суми в рамките на финансирани от Европейския съюз проекти.

- 8 С писмо от 13 август 2010 г. Technion оспорва отказа на Комисията да му предостави спорните документи, като твърди, че нито едно от изключенията, съдържащи се в 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, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76), не може да оправдае този отказ. Поради това Technion заявява, че поддържа искането си за достъп до спорните документи. Освен това пита Комисията дали е възможно да получи частичен достъп до спорните документи, и уточнява за изчерпателност, че посочените в проектодоклада за одита и в писмото на Комисията от 19 юли 2010 г. данни не доказват надлежно фактите, за които е упрекван г-н К.
- 9 Комисията отговаря с писмо от 4 октомври 2010 г. В него тя посочва, че във връзка с финансираните от Съюза проекти, в които участва Technion и за които образувания, различни от него, са претендирали суми за работата на г-н К., може да му предостави копие от докладите за управление на проектите (project management reports, наричани по-нататък „ДУП“), тъй като те са изготвени от консорциуми, в които Technion е било член, и съдържанието им следователно му е известно. Комисията прилага към писмото копия на ДУП за проектите Qualeg и Mosaica.
- 10 От друга страна обаче, Комисията посочва, че за документите, получени в рамките на одити на членове на други консорциуми във връзка с проекти, в които Technion не участва, както и за документите, получени в рамките на разследване, се прилага изключението, предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001, което се отнася до защита на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит. Според Комисията, тъй като разследването все още продължавало, оповестяването на спорните документи е можело да навреди на успешното му провеждане и да засегне интересите на страните.
- 11 В писмото си от 4 октомври 2010 г. обаче Комисията посочва възможността Technion да внесе потвърждение на заявлението за достъп до спорните документи до генералния ѝ секретар.
- 12 С писмо от 18 октомври 2010 г. Technion внася потвърждение на заявлението за достъп до спорните документи. В него поддържа по-специално, че предоставянето на спорните документи, които определя като „документите, въз основа на които одиторите обосновават изводите си за отхвърляне на всички разходи за плащането на [г-н К.]“, няма да навреди на успешното текущо и бъдещо провеждане на различните одитни процедури, а напротив, ще позволи на Technion да изясни съдържащите се в тези документи данни, а на Комисията — да бъде по-добре информирана относно начина, по който са се изпълнявали различните проекти. Technion отново отправя запитване до Комисията относно възможността да получи поне частичен достъп до спорните документи.
- 13 В писмо до Комисията от 19 октомври 2010 г. Technion подчертава, че нейната позиция не му позволява да формулира становище относно съдържанието на спорните документи, въз основа на които в проектодоклада за одита се прави изводът за отхвърляне на всички суми, свързани с работата на г-н К. Technion добавя, че данните, изпратени от Комисията в писмата ѝ от 19 юли и 4 октомври 2010 г., не доказват надлежно фактите, за които е упрекван г-н К.
- 14 С писмо от 26 октомври 2010 г. генералният секретариат на Комисията уведомява Technion, че е получил потвърждението на заявлението за достъп до спорните документи и че ще му изпрати отговор в срок от 15 работни дни.

- 15 С писма от 18 ноември и 9 декември 2010 г. генералният секретариат на Комисията съобщава, че за да отговори на посоченото заявление за достъп до спорните документи, трябва да продължи срока, предвиден в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001.
- 16 С Решение от 30 юни 2011 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) генералният секретар на Комисията потвърждава отказа за разрешаване на достъп до спорните документи.
- 17 На първо място, генералният секретар на Комисията изяснява предмета на заявлението за достъп до спорните документи, като посочва, че то е по-специално за документи, отнасящи се до различни от Technion образувания, които са получени и събрани в рамките на разследването. Той посочва, че на тази основа Комисията е открила 52 административни документа с произход от трети лица, които съдържат договорни или финансови данни, потвърждаващи фактите, за които е упрекван г-н К. Посочените документи, събрани в рамките на одитите на тези други образувания, са част от доказателствата, допринесли за изводите от одита на Technion.
- 18 На второ място, генералният секретар на Комисията уточнява, че не е възможно въпросните документи да бъдат описани, без да се оповести съдържанието им.
- 19 На трето място, генералният секретар на Комисията посочва, че за всичките 52 споменати документа явно се прилага предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, което се отнася до защита на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит. Оповестяването на тези документи щяло да навреди на успешното провеждане на одитите и да попречи на Комисията да достигне до изводи и при необходимост да вземе подходящите последващи мерки.
- 20 На четвърто място, генералният секретар на Комисията посочва, че исканите документи, доколкото съдържат лични данни на г-н К. и на други лица, не могат да бъдат оповестявани и на основание изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 относно защитата на частния живот и личната неприкосновеност.
- 21 На пето място, генералният секретар на Комисията посочва, че не е възможно да се даде частичен достъп до исканите документи, тъй като те са обхванати в своята цялост от двете горепосочени изключения.
- 22 На шесто и последно място, генералният секретар на Комисията подчертава, че интересът на Technion да получи достъп до спорните документи, е от частно естество и следователно не може да бъде взет предвид в рамките на анализа, извършван въз основа на Регламент № 1049/2001. Technion не доказал наличието на обществен интерес, по-важен от избягването на вредата, която би била причинена от оповестяването на документите, за да обоснове това оповестяване, а и Комисия също не разполагала с доказателства, че такъв интерес е налице. Поради това генералният секретар на Комисията заключава, че в настоящия случай по важен бил интересът, свързан със защитата на одита и всички евентуални последващи административни действия.
- 23 С писмо от 2 август 2011 г. Комисията уведомява Technion, че потвърждава резултатите от извършения одит и го счита за приключил. Тя посочва освен това, че ще предприеме коригиране на неоснователно претендираните разходи и че това може да се отрази на бъдещите плащания, дължими на Technion, или да доведе до приемане на нареждане за събиране на вземане срещу него.

## Производство и искания на страните

- 24 На 9 септември 2011 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 25 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 22 декември 2011 г. и 9 януари 2012 г., Кралство Дания и Република Финландия искат да встъпят в производството в подкрепа на исканията на жалбоподателите.
- 26 С определение на председателя на първи състав на Общия съд от 12 март 2012 г. молбите за встъпване са уважени.
- 27 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 13 и 30 април 2012 г., Република Финландия и Кралство Дания уведомяват Общия съд, че оттеглят молбите си за встъпване.
- 28 С определение на председателя на първи състав на Общия съд от 21 юни 2012 г. Република Финландия и Кралство Дания са заличени като встъпили страни по настоящото дело.
- 29 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (първи състав) решава да открие устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от Процедурния правилник, поставя писмено въпроси на страните, на които те отговарят в определения срок.
- 30 В съдебното заседание на 14 май 2014 г. са изслушани устните състезания на страните и техните отговори на поставените от Общия съд въпроси.
- 31 Устната фаза на производството приключва с решение на председателя на първи състав на Общия съд от 13 юли 2014 г., след като Комисията представя в определения срок някои документи, поискани от Общия съд в съдебното заседание на основание член 64 от Процедурния правилник, и след като жалбоподателите представят становище по тези документи.
- 32 Жалбоподателите искат от Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 33 Комисията иска от Общия съд:
- да отхвърли жалбата като недопустима по отношение на TRDF,
  - да отхвърли жалбата като неоснователна по отношение на Technion,
  - да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

## От правна страна

### *По допустимостта на жалбата по отношение на TRDF*

- 34 Без да повдига официално възражение за недопустимост на основание член 114 от Процедурния правилник, Комисията твърди, че жалбата е недопустима по отношение на TRDF, доколкото тази страна не е засегната пряко от обжалваното решение по смисъла на член 263, четвърта алинея от ДФЕС.
- 35 В тази връзка следва да се припомни, че Общият съд трябва да прецени какво е необходимо за доброто правораздаване предвид обстоятелствата по делото (решение от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, C-23/00 P, Сб., EU:C:2002:118, т. 50—52). По настоящото дело Общият съд счита, че трябва да се произнесе най-напред по съществуващото на жалбата.

### *По същество*

#### Предварителни бележки

- 36 В подкрепа на настоящата жалба са повдигнати четири правни основания. Първото правно основание е изведено от липсата на конкретен и индивидуален преглед на спорните документи от страна на Комисията. Второто правно основание е изведено от допуснатата от Комисията явна грешка в преценката при прилагането на двете изключения, поради които е отказан достъп до спорните документи. Третото правно основание е изведено от нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията не е дала частичен достъп до спорните документи. Четвъртото правно основание е изведено от нарушение на принципа на пропорционалност, доколкото Комисията не е съпоставила посочените изключения с общественния интерес.
- 37 Най-напред следва да се разгледат правните основания, повдигнати във връзка с прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 относно защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит.

По прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001

- 38 На първо място, следва да се разгледат заедно първите три приведени правни основания за отмяна. На второ място, ще бъде разгледано четвъртото правно основание.

– По първото, второто и третото правно основание, изведени съответно от липсата на конкретен и индивидуален преглед на спорните документи от страна на Комисията, от явна грешка в преценката при прилагане на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, и от нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001

- 39 С първото и третото правно основание жалбоподателите се оплакват, че Комисията не е извършила конкретен и индивидуален преглед на спорните документи. Според тях, позовавайки се на една категория документи, а именно документите, принадлежащи към одит, а не на конкретните данни, съдържащи се в спорните документи, Комисията не е обосновала достатъчно обжалваното решение. Вследствие на липсата на конкретен и индивидуален преглед

на спорните документи Комисията не могла да прецени възможността за даване на частичен достъп на Technion, като по този начин нарушила член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001.

40 С второто си правно основание жалбоподателите твърдят по същество, че доводите, изложени в обжалваното решение, за да се докаже, че оповестяването на спорните документи би засегнало целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, са опорочени от явни грешки в преценката.

41 Комисията оспорва всички доводи на жалбоподателите.

42 Следва да се припомни, че Регламент № 1049/2001 определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на институциите на Европейския съюз, предвидено в член 15 ДФЕС. Съгласно член 4, параграфи 2 и 6 от посочения регламент:

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

[...]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

[...]

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

43 Съгласно постоянната съдебна практика изключенията от предоставянето на достъп до документи трябва да се тълкуват и прилагат стриктно, за да не се възпрепятства прилагането на общия принцип на предоставяне на обществеността на възможно най-широк достъп до документите, държани от институциите на Съюза (решения от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, Сб., EU:C:2007:802, т. 66, от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сб., EU:C:2008:374, т. 36 и от 6 юли 2006 г., Franchet и Вук/Комисия, T-391/03 и T-70/04, Сб., EU:T:2006:190, т. 84).

44 От друга страна, се посочва, че прегледът на заявление за достъп до документи трябва да има конкретен характер. Всъщност, от една страна, обстоятелството, че даден документ засяга интерес, защитен по силата на изключение, само по себе си не е достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение (вж. решение от 13 април 2005 г., Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T2/03, Сб., наричано по-нататък „решение VKI“, EU:T:2005:125, т. 69 и цитираната съдебна практика). Такова прилагане може по принцип да бъде оправдано само в хипотезата, при която институцията предварително е преценила, първо, дали достъпът до документа може да засегне конкретно и действително защитения интерес и второ, дали в случаите, посочени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, съществува по-висш обществен интерес, който да диктува оповестяването на поискания документ. От друга страна, опасността от такова засягане трябва да е разумно предвидима, а не чисто хипотетична (вж. решение VKI, посочено по-горе, EU:T:2005:125, т. 69 и цитираната съдебна практика).

45 Този конкретен преглед трябва да е виден от мотивите към решението (вж. решение VKI, точка 44 по-горе, EU:T:2005:125, т. 69 и цитираната съдебна практика).

- 46 Споменатият конкретен преглед трябва освен това да бъде извършен за всеки посочен в заявлението документ. Всъщност от Регламент № 1049/2001 е видно, че за всички изключения, посочени в член 4, параграфи 1—3, е предвидено, че трябва да се прилагат спрямо „документ“ (решение VKI, точка 44 по-горе, EU:T:2005:125, т. 70).
- 47 Конкретният и индивидуален преглед на всеки документ е необходим и поради това че дори в случаите, когато е ясно, че едно заявление за достъп се отнася до документи, за които се прилага изключение, единствено такъв преглед може да позволи на институцията да прецени възможността да предостави частичен достъп на заявителя съгласно член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 (решение от 7 юни 2011 г., Toland/Парламент, T-471/08, Сб., EU:T:2011:252, т. 30).
- 48 Същевременно от съдебната практика е видно, че съществуват изключения от задължението на съответната институция да направи конкретен и индивидуален преглед на документите, до които се иска достъп, а оттам и от задължението да ги описва достатъчно точно и да излага подробни мотиви относно съдържанието на всеки посочен документ. По-специално Общият съд нееднократно е постановявал, че тъй като конкретният и индивидуален преглед, който институцията трябва да извърши по принцип в отговор на искане за достъп, направено на основание на Регламент № 1049/2001, има за цел да позволи на съответната институция, от една страна, да прецени в каква степен е приложимо изключение от правото на достъп и от друга страна, да прецени възможността за частичен достъп, посоченият преглед може да не е необходим, когато поради особените обстоятелства на конкретния случай е очевидно, че достъпът трябва да бъде отказан, или, обратно, предоставен. Такъв по-специално би могъл да бъде случаят, когато някои от документите, най-напред, очевидно попадат в своята цялост в обхвата на изключение от правото на достъп или, обратно, са очевидно достъпни в своята цялост, или, накрая, вече са били предмет на конкретна и индивидуална преценка от Комисията при подобни обстоятелства (решения VKI, точка 44 по-горе, EU:T:2005:125, т. 75, от 12 септември 2007 г., API/Комисия, T-36/04, Сб., EU:T:2007:258, т. 58 и от 9 септември 2011 г., LPN/Комисия, T-29/08, Сб., EU:T:2011:448, т. 114).
- 49 От това следва, че при анализа на правните основания, изведени от нарушение на разпоредбите на член 4 от Регламент № 1049/2001, Общият съд трябва да провери дали Комисията е направила конкретен и индивидуален преглед на всеки от поисканите документи или съответно дали е доказала, че документите, до които е отказан достъп, явно попадат изцяло в обхвата на някое от изключенията (вж. в този смисъл решение от 20 март 2014 г., Reagens/Комисия, T-181/10, EU:T:2014:139, т. 65).
- 50 В случая следва да се припомни, че предмет на заявлението за достъп до спорните документи на основание на Регламент № 1049/2001, формулиран в първоначалния отговор (вж. точка 9 по-горе) и възпроизведен в обжалваното решение, тъй като не е оспорен от Technion (вж. точка 17 по-горе), са документи с произход от различни от Technion образувания, които се отнасят до тези образувания и въз основа на които одиторът е достигнал до изложеното в проектодоклада му за одита предварително заключение, че разходите за работата на г-н К., които Technion претендира от Комисията, не могат да бъдат признати. Както е видно по-специално от писмото от 19 октомври 2010 г., Technion твърди, че отказът да му бъде даден достъп до посочените документи, не му позволява да защити правата си в рамките на състезателната одитна процедура.
- 51 В обжалваното решение Комисията посочва следното:

„Въз основа [на заявлението за достъп] са открити 52 административни документа с произход от трети лица, в които се съдържат договорни и/или финансови данни, потвърждаващи едновременното участие на [г-н К.] в проекти за изследвания за сметка на правни образувания,



различни от Technion, в същите периоди от време, в които е работил и по проектите на Technion. Тези документи, получени в рамките на одити на тези други образувания, са част от доказателствата, въз основа на които са направени заключенията от одита на Technion“.

- 52 На следващо място, Комисията посочва, че в случая не е възможно спорните документи да бъдат описани, без да се оповести съдържанието им. Тя разяснява, че доколкото заявлението на Technion е относно достъп до документи, които са част от одити, тяхното посочване и подробно описание в обжалваното решение, за да се обоснове поверителността на съдържанието им, би могло да навреди на одитите, а оттам и да лиши приложимите изключения от основния им смисъл.
- 53 След това Комисията потвърждава, че на този етап явно всички спорни документи се обхващат от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност Комисията счита, че оповестяването на тези документи, всичките част от административната преписка за одитите, ще навреди на успешното провеждане на тези одити и ще попречи на Комисията да достигне до изводи и при необходимост да предприеме подходящи последващи мерки.
- 54 По-конкретно Комисията уточнява, че оповестяването на спорните документи може да позволи на засегнатите лица да действат по такъв начин, че да попречат на успешното провеждане на въпросните одити, както и на предприемането на подходящи последващи мерки. Тя уточнява освен това, че това оповестяване щяло да разкрие стратегията на Комисията както пред обществеността, така и пред засегнатите образувания, лишавайки по този начин от ефективност не само текущите одити, но и други разследвания и евентуални последващи мерки. Накрая Комисията подчертава необходимостта службите ѝ да могат да са независими при осъществяване на одитната дейност, без да бъдат излагани на външен натиск.
- 55 Трябва да бъде приет изводът на Комисията, че спорните документи, които според нейното изследване са 52, явно са обхванати в своята цялост от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 56 На първо място, следва да се посочи, че Technion иска общ и пълен достъп по силата на Регламент № 1049/2001 до документи с произход от различни от Technion образувания, които се отнасят до тези образувания и въз основа на които одиторът е достигнал до изложеното в проектодоклада му за одита предварително заключение относно реалността на разходите за работата на г-н К., които Technion претендира от Комисията. Така от самата формулировка на заявлението за достъп е видно, че всички документи, до които то явно се отнася, са част от административната преписка по одита на Technion и поради това попадат в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 57 На второ място, във връзка с основателността на прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, следва да се отбележи, че към момента на приемане на обжалваното решение одитът на Technion продължава. Това обстоятелство засилва предвидимата опасност публичното оповестяване на спорните документи да засегне целите на одитните дейности, които в случая са свързани с проверката на необходимостта и допустимостта на претендираните от Technion разходи и в крайна сметка със защитата на финансовите интереси на Съюза. Всъщност, както посочва Комисията в обжалваното решение, това оповестяване излага одитора и компетентните служби на Комисията на предвидимата опасност от външен натиск, което би могло да навреди на ефикасността на одита на Technion. Оповестяването може също така да ограничи свободата на действие, с която разполага Комисията, при извършване на допълнителни одити и разследвания въз основа на резултатите от одита на Technion след неговото изпълнение и приключване.

- 58 Следва освен това да се отбележи, че по силата на член II.29 от Общите условия в приложение II към договорите Mosaica, Cosoop и Qualeg одитът от името на Комисията трябва да се извърши поверително, което означава, както страните потвърждават в отговорите си на поставен от Общия съд писмен въпрос, че по силата на тази клауза документите и информацията, поставени на разположение на одитора, не могат да се съобщават или оповестяват на трети лица, които не са страни по договора. Следователно оповестяването на документите на основание на Регламент № 1049/2001 би засегнало същината на тази договорна клауза, доколкото би позволило на трети лица, които не са страни по договора, а именно на широката общественост, да има достъп до посочените документи.
- 59 Така от гореизложените съображения следва, че при обстоятелствата в настоящия случай, свързани с формулировката на заявлението за достъп, с факта, че това заявление се отнася до документи, които са част от административната преписка по одита на Technion, и с факта, че този одит все още продължава към момента на приемане на обжалваното решение, Комисията с право счита, без да е необходимо да извършва конкретен и индивидуален преглед на всеки от спорните документи, че явно достъпът до тях трябва да бъде отказан на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 60 От друга страна, от това, че в настоящия случай Комисията има основание да не извършва конкретен и индивидуален преглед на спорните документи, следва, че тя има и основание да счита, че посочените документи явно са обхванати в своята цялост от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, без да е налице възможност за предоставяне на частичен достъп (вж. в този смисъл и по аналогия решение LPN/Комисия, точка 48 по-горе, EU:T:2011:448, т. 127).
- 61 Доводите, които жалбоподателите привеждат пред Общия съд, не поставят под съмнение извода на Комисията, че спорните документи явно са обхванати в своята цялост от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 62 На първо място, жалбоподателите твърдят, че оповестяването на спорните документи няма да попречи на успешното провеждане на одитната процедура, нито на преследваните с нея цели, доколкото съдържащите се в посочените документи данни представляват само изцяло фактически констатации. Следователно не би могло да се очаква какъвто и да е натиск, влияние или договаряне.
- 63 Този довод следва да се отхвърли, тъй като фактическото естество на спорните документи не изключва възможността за упражняване на натиск върху одитора и службите на Комисията и за опити да се повлияе на техните действия. Всъщност, както правилно отбелязва Комисията, ако доводът на жалбоподателите се приеме, изключението по отношение на одитите би станало безпредметно, тъй като те по своето естество са свързани с проверка на данни от фактическо естество. Впрочем защитаваият с това изключение интерес е да се осигури възможност одитите да се провеждат независимо и без натиск, било то от одитираното образувание, от други заинтересовани образувания или от широката общественост.
- 64 На второ място, жалбоподателите твърдят, като се позовават на решения Franchet и Вук/Комисия, точка 43 по-горе (EU:T:2006:190, т. 111 и 112) и Toland/Парламент, точка 47 по-горе (EU:T:2011:252, т. 45), че обосновката на Комисията, според която имало опасност оповестяването на спорните документи да възпрепятства успешното провеждане на бъдещи одити, водела до обуславяне на достъпа до посочените документи от случайно, бъдещо и евентуално далечно събитие, зависещо от бързите действия и полагането на необходимата грижа от страна на различните органи. Това разрешение би било в противоречие с целта на достъпа до документите, която е да се даде възможност на гражданите да упражняват по-ефективен контрол върху законосъобразното упражняване на публичната власт.

- 65 Трябва обаче да се посочи, че за разлика от делата, по които са постановени решения Franchet и Вук/Комисия, точка 43 по-горе (EU:T:2006:190) и Toland/Парламент, точка 47 по-горе (EU:T:2011:252), по които разглежданите дейности по разследване и одит са приключили към датата на приемане на решението, с което се отказва достъп до документите, в настоящия случай към датата на приемане на обжалваното решение одитът на Technion продължава. При това положение оповестяването на спорните документи е могло да навреди не само на евентуалните последващи действия въз основа на окончателния доклад, с който се приключва одитът, но и на действията по продължаващия одит на Technion.
- 66 На трето място, следва да се отхвърли и доводът на жалбоподателите, според който оповестяването на спорните документи не е можело да попречи на одита на Technion, тъй като към датата на приемане на обжалваното решение той е бил на път да бъде приключен. Вярно е, разбира се, че одитът приключва месец и няколко дни след приемането на обжалваното решение и самата Комисия посочва в обжалваното решение, че одитът е във финална фаза. Въпреки това е факт, че към датата на приемане на обжалваното решение все още не е приет окончателният доклад, с който приключва одитната процедура, и все още са били възможни и предвидими допълнителни проверки във връзка с този одит. Следователно трябва да се приеме, че публичното оповестяване на спорните документи на основание на Регламент № 1049/2001, от една страна, поражда предвидима и действителна опасност от накърняване на ефикасността на одита на Technion, който продължава, и от друга страна, ограничава свободата на действие на службите на Комисията във връзка с последващи действия по приетия окончателен доклад.
- 67 С оглед на гореизложеното, първите три повдигнати правни основания за отмяна следва да бъдат отхвърлени.
- По четвъртото правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност вследствие на липсата на съпоставяне на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, с обществения интерес
- 68 Жалбоподателите се оплакват, че Комисията не е съпоставила изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, с обществения интерес, който диктувал оповестяването на спорните документи, като по този начин нарушила принципа на пропорционалност.
- 69 Жалбоподателите твърдят, че освен частния интерес на Technion да използва възможността да представи становището си в рамките на състезателната одитна процедура, съществува и интересът на другите участници във въпросните проекти образувания да проверят законосъобразността на провежданите спрямо тях одити и на евентуалните претенции на Комисията за възстановяване на суми.
- 70 Според жалбоподателите е налице и обществен интерес от оповестяването на спорните документи, който е свързан с прозрачността на одитите. Всъщност бил налице обществен интерес да се провери начинът, по който Комисията провежда одитните си процедури, за да може да се провери дали мерките, предприети за отстраняване на твърдените пропуски, са подходящи и целесъобразни. Прозрачността била желателна и за да се даде възможност на съдоговорителите на Комисията да въведат необходимите процедури, за да изпълнят поставените от нея изисквания.
- 71 Комисията оспорва това правно основание.

- 72 Следва да се припомни, че по силата на член 4, параграф 2, последна част на изречението от Регламент № 1049/2001 институциите на Съюза отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им би засегнало защитата по-специално на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, „освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.
- 73 Предвид доводите на жалбоподателите и съдържанието на член 4, параграф 2, трето тире, последна част на изречението от Регламент № 1049/2001 Общият съд трябва да провери основателността на обжалваното решение, в което се приема, че не е налице по-висш обществен интерес по смисъла на горепосочената разпоредба.
- 74 По силата на член 2, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 от правото на достъп до документите на институциите на Съюза се ползва „всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка“. Оттук е видно, че предназначението на този регламент е да гарантира достъпа до документите за всички, а не само достъпа на заявителя до документите, които са свързани с него (решение *Franchet* и *Вук/Комисия*, точка 43 по-горе, EU:T:2006:190, т. 136).
- 75 Следователно частният интерес, на който може да се позове авторът на заявление за достъп до документ, отнасящ се лично до него, не би могъл да се вземе предвид при преценката за наличието на по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2, последна част от изречението от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решение *Franchet* и *Вук/Комисия*, точка 43 по-горе, EU:T:2006:190, т. 137; вж. също в този смисъл и по аналогия решение *Reagens/Комисия*, точка 49 по-горе, EU:T:2014:139, т. 144).
- 76 В настоящия случай жалбоподателите се позовават неколккратно на необходимостта *Technion* да получи достъп до спорните документи, за да може надлежно да упражни правата си в рамките на състезателната одитна процедура. Впрочем интересът, на който се позовават жалбоподателите, представлява частен интерес на *Technion* и следователно е без значение при съпоставянето на интересите, предвидено в член 4, параграф 2, последна част на изречението от Регламент № 1049/2001 (вж. точка 75 по-горе). Дори да се предположи, че както твърдят жалбоподателите, *Technion* има право да получи достъп до спорните документи, при това положение е достатъчно да се посочи, че такова право не би могло да се упражни конкретно чрез прибегване до установените с Регламент № 1049/2001 механизми за публичен достъп до документи (вж. по аналогия решение от 1 февруари 2007 г., *Sison/Съвет*, C-266/05 P, Сб., EU:C:2007:75, т. 48). Впрочем следва да се припомни, че с писмото си от 4 октомври 2010 г. (вж. точка 9 по-горе) Комисията предава на *Technion* индивидуално, а не на основание на Регламент № 1049/2001 ДУП, свързани с проектите *Qualeg* и *Mosaica*, като по този начин според нея му предоставя доказателства за действителността на фактите, за които е упрекван г-н К.
- 77 Въз основа на посочените в точка 76 по-горе съображения, следва да се приеме, че интересът на другите участвали във въпросните проекти образувания, на който се позовават жалбоподателите (вж. точка 69 по-горе), също е частен интерес.
- 78 Накрая, свързаният с прозрачността на одитите интерес на широката общественост и на съдоговорителите на Комисията, на който жалбоподателите се позовават на последно място (вж. точка 70 по-горе), определено е обществен интерес, доколкото има обективен и общ характер (вж. в този смисъл решение *Reagens/Комисия*, точка 49 по-горе, EU:T:2014:139, т. 142). Въпреки това при обстоятелствата в случая свързаният с прозрачността на одитите интерес не е толкова голям, че да трябва да има превес над интереса за защита на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит.

- 79 Във връзка с това следва да се припомни най-напред, че съдът на Съюза вече се е произнесъл, че общественият интерес от получаване на достъп до документ на основание на принципа за прозрачност, който има за цел да осигури по-добра възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, по-голяма ефективност и по-голяма отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократичната система, няма същата тежест по отношение на документ, спадащ към административно производство, както по отношение на документ, свързан с производство, в рамките на което институцията на Съюза действа в качеството на законодател (вж. в този смисъл решения от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Сб., EU:C:2010:376, т. 60 и Reagens/Комисия, точка 49 по-горе, EU:T:2014:139, т. 140).
- 80 Впрочем в случая спорните документи явно са част от административно производство, а именно от одитна процедура.
- 81 На следващо място, за да бъдат релевантни доводите на жалбоподателите във връзка с обществения интерес да се провери начинът, по който Комисията провежда одитните си процедури (вж. точка 70 по-горе), би трябвало спорните документи да отразяват политиката и общата методика на Комисията в областта на одитите и да не засягат конкретно отделно предприятие. Настоящият случай обаче не е такъв, доколкото спорните документи доказвали, както се посочва в самото заявление за достъп, че разходите за персонал, които Technion претендира за работата на г-н К., не отговарят на договорените условия за допустимост.
- 82 Накрая, във връзка с интереса на съдоговорителите на Комисията, свързан с прозрачност на одитите (вж. точка 70 по-горе), следва да се отбележи, че както правилно твърди Комисията, посочените съдоговорители разполагат със средства по силата на договорните си отношения с Комисията, чрез които да получат от нея необходимата информация и които ще им позволят да изпълнят поставените от нея изисквания.
- 83 С оглед на трите гореизложени съображения следва да се приеме, че в настоящия случай интересът, свързан с прозрачността на одитите, на който се позовават жалбоподателите, не представлява „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4, параграф 2, последна част от изречението от Регламент № 1049/2001.
- 84 Предвид изложеното по-горе четвъртото правно основание за отмяна следва да бъде отхвърлено.
- 85 Поради това трябва да се приеме, че прилагането от страна на Комисията на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 относно защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, не е опорочено от грешка. От това следва, че евентуални грешки, допуснати от Комисията при прилагане на правото или в преценката по отношение на прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 относно защитата на частния живот и личната неприкосновеност, във всеки случай не биха се отразили на законосъобразността на обжалваното решение и приведените правни основания следва да се отхвърлят като неотнормирани, доколкото са свързани с прилагането на това изключение.
- 86 Следователно жалбата трябва да се отхвърли изцяло, без да е необходимо разглеждане на възраженията за недопустимост, противопоставено от Комисията.

### По съдебните разноси

- 87 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноси в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда Technion — Israel Institute of Technology и Technion Research & Development Foundation Ltd да заплатят съдебните разноси.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 май 2015 година.

Подписи