



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
E. SHARPSTON  
представено на 17 ноември 2016 година<sup>1</sup>

**Дело C-562/14 P**

**Кралство Швеция  
срещу**

**Европейска комисия**

„Обжалване — Достъп до документи на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Изключение от правото на достъп — Член 4, параграф 2, трето тире — Защита на целите на дейностите по разследване — Документи по преписка във връзка с процедура EU Pilot — Отказ да бъде предоставен достъп — Задължение на съответната институция да извърши индивидуална проверка на документите, посочени в заявлението за достъп“

1. С настоящата жалба Кралство Швеция иска от Съда да отмени решение на Общия съд от 25 септември 2014 г., *Spirlea/Комисия*<sup>2</sup>. С това решение Общият съд отхвърля жалбата на г-н Darius Nicolai Spirlea и г-жа Mihaela Spirlea (наричани по-нататък „г-н и г-жа Spirlea“) за отмяна на решението на Европейската комисия от 21 юни 2012 г., с което се отказва предоставянето на достъп до документи по преписката относно процедура EU Pilot (наричано по-нататък „спорното решение“)<sup>3</sup>.

2. Член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001<sup>4</sup> установява няколко изключения от правото на публичен достъп до документи, притежание на институциите на ЕС. В своята практика Съдът е приел, че институциите на ЕС могат да отхвърлят искания за достъп въз основа на общи презумпции срещу оповестяването, когато съответните документи попадат в една от пет категории<sup>5</sup>. В такива случаи при разглеждане на искания за достъп съответната институция не е длъжна да проверява индивидуално въпросните документи<sup>6</sup>.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решение T-306/12, EU:T:2014:816 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

3 — Вж. още точки 9—12 по-долу.

4 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

5 — Категориите са следните: i) документи от административна преписка, отнасящи се до производство за контрол върху държавните помощи; ii) писмени становища, депозираны от дадена институция в рамките на съдебно производство; iii) документи, разменени между Комисията и направилите уведомление страни в хода на производство за контрол върху концентрациите между предприятия; iv) документи, свързани с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, и v) документи, свързани с производство съгласно член 101 ДФЕС. Вж. решение от 16 юли 2015 г., *ClientEarth/Комисия* (C-612/13 P, EU:C:2015:486 (наричано по-нататък „решение ClientEarth“), т. 77 и цитираната съдебна практика. Вж. още точки 38—41 по-долу.

6 — Вж. например решение от 14 ноември 2013 г., *LPN и Финландия/Комисия* (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738 (наричано по-нататък „решение LPN“), т. 39.

3. Основният въпрос в това производство по обжалване е дали Съдът следва да добави шеста категория документи, по отношение на които да се прилага общата презумпция за неоповестяване, а именно документи, притежание на Комисията в контекста на процедура EU Pilot<sup>7</sup>. За да се отговори на този въпрос, трябва да се прецени дали характеристиките на тази процедура и на производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС (по-специално досъдебната фаза на това производство) са толкова сходни, че общата презумпция срещу оповестяването, която се прилага към последното, следва да обхваща и документите по процедура EU Pilot.

## Законодателство

### *Договор за функционирането на Европейския съюз*

4. Член 15, параграф 1 ДФЕС установява по-специално общия принцип, че институциите на ЕС работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост. Съгласно член 15, параграф 3, първа и втора алинея ДФЕС гражданите на Съюза имат право на достъп до документите на институциите на Съюза. Към това право се прилагат определени принципи и условия, включително ограничения, основани на публичния или личния интерес, определени от Европейския парламент и Съвета чрез регламенти.

### *Харта на основните права на Европейския съюз*

5. Правото на достъп до документи е закрепено в член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>8</sup>.

### *Регламент № 1049/2001*

6. В съображенията на Регламент № 1049/2001 се посочва, че този регламент цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документи и да установи основните принципи и ограничения за този достъп в съответствие с член 15 ДФЕС (съображение 4). По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията (съображение 11).

7. Член 1 от Регламента определя принципите, условията и границите на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на институциите на ЕС, установено в член 15 ДФЕС, по такъв начин, че да се гарантира „възможно най-широк достъп до документите“.

8. Член 4 е озаглавен „Изключения“. Съгласно член 4, параграф 2, трето тире:

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

[...]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

7 — Вж. точка 9 по-долу.

8 — ОВ С 83, 2010 г., стр. 389 (наричана по-нататък „Хартата“).

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

## Процедура EU Pilot

9. За първи път Комисията предлага въвеждане на пилотен проект за подобряване на прилагането на правото на Европейския съюз в своето съобщение „Европа на резултатите — прилагане на правото на [ЕС]“<sup>9</sup>. В Договорите няма специално правно основание за тази процедура, която действа от април 2008 г. През 2010 г. Комисията посочва, че:

„Идеята, залегнала в основата на проекта, е тази система да се използва за всички въпроси и проблеми, свързани с прилагането на правото на Съюза, когато от държавите членки се изисква информация или обяснения [...] Освен това се счита за уместно да се гарантира предоставянето на поне минимална възможност за намиране на бързо и положително решение преди започването на производство за установяване на неизпълнение на задължение, замествайки настоящите административни практики [т.нар. „предхождаща уведомителното писмо по член 258 ДФЕС процедура“] [...]“<sup>10</sup>.

## Обстоятелства, предхождащи спора, и спорното решение

10. Г-н и г-жа Spirlea са родители на починало през август 2010 г. дете, като твърдяната причина за смъртта е терапевтично лечение въз основа на автоложни стволови клетки, проведено в частна клиника, установена в Дюселдорф (Германия) (наричана по-нататък „частната клиника“). С писмо от 8 март 2011 г. те подават до генерална дирекция (ГД) „Здравеопазване“ на Комисията жалба, в която поддържат по същество, че частната клиника е могла да осъществява това терапевтично лечение вследствие на неизпълнението от страна на германските органи на техните задължения по Регламент (ЕО) № 1394/2007<sup>11</sup> относно лекарствените продукти за модерна терапия. Комисията започва процедура EU Pilot<sup>12</sup>, за да провери дали е допуснато нарушение на Регламент № 1394/2007. В съответствие с тази процедура на 10 май и 10 октомври 2011 г. Комисията отправя до германските органи две искания за информация, на които последните отговарят съответно на 7 юли и на 4 ноември 2011 г.

11. В съответствие с Регламент № 1049/2001 г-н и г-жа Spirlea искат достъп до документите, съдържащи сведения относно разглеждането на жалбата им. На 26 март 2012 г. с две отделни писма Комисията отказва да предостави достъп. На 30 април 2012 г. Комисията уведомява г-н и г-жа Spirlea, че не може да констатира твърдяното нарушение от германските органи на правото на Европейския съюз, и по-специално на Регламент № 1394/2007.

12. На 21 юни 2012 г. със спорното решение Комисията отказва да предостави достъп до исканите документи на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. По същество тя приема, че оповестяването на двете искания за информация, отправени от Комисията до германските органи на 10 май и на 10 октомври 2011 г. в рамките на процедура

9 — По-нататък го наричам „Съобщението от 5 септември 2007 г.“ (COM(2007) 502 окончателен). Първите 15 държави членки, участващи в проекта, са Австрия, Чешката република, Дания, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Нидерландия, Португалия, Словения, Испания, Швеция и Обединеното кралство. Понастоящем всички 28 държави членки участват в процедурата, станалата известна като процедура EU Pilot.

10 — Вж. точка 3.1 от работния документ на службите на Комисията от 3 март 2010 г. „Данни за функционирането на системата до началото на февруари 2010 г. Придружителен документ към доклада от Комисията „Доклад за оценка на проекта EU Pilot“ (COM(2010) 70 окончателен).

11 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно лекарствените продукти за модерна терапия и за изменение на Директива 2001/83/ЕО и на Регламент (ЕО) № 726/2004 (ОВ L 324, 2007 г., стр. 121).

12 — Процедура Pilot 2070/11/SNCO (наричана по-нататък „процедура 2070/11“)

2070/11 (наричани по-нататък „спорните документи“)<sup>13</sup>, би могло да засегне правилното протичане на започнатата по отношение на германските органи процедура по разследване. Освен това тя отхвърля възможността за частичен достъп до спорните документи в съответствие с член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. Комисията констатира още, че не е налице по-висш обществен интерес по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламента, който да обоснове оповестяването на спорните документи. Накрая, на 27 септември 2012 г. Комисията уведомява г-н и г-жа Spirlea, че процедура 2070/11 е приключена окончателно.

### **Производство пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

13. На 6 юли 2012 г. г-н и г-жа Spirlea подават жалба пред Общия съд, с която искат отмяна на спорното решение. Дания, Финландия и Швеция встъпват в производството в тяхна подкрепа. Чешката република и Испания встъпват в подкрепа на Комисията. В изпълнение на определение на Общия съд Комисията представя спорните документи за проверка. Документите не са оповестени пред г-н и г-жа Spirlea, нито пред встъпилите страни.

14. С първото правно основание г-н и г-жа Spirlea поддържат, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е тълкувала член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 в смисъл, че тя може да откаже оповестяването на документите, отнасящи се до процедура EU Pilot, без да ги подложи на конкретна и индивидуална проверка. Общият съд отхвърля това основание и постановява, че Комисията не е допуснала грешка при тълкуването на тази разпоредба<sup>14</sup>. Общият съд приема, противно на твърденията на Кралство Швеция, че Комисията е проверила, че тези документи са предмет на процедура по разследване, която още е в ход, и че следователно общата презумпция за неоповестяване действително е приложима спрямо тях<sup>15</sup>. Поради това Общият съд отхвърля твърдението на г-н и г-жа Spirlea, че Комисията не е претеглила правилно противоположните интереси, що се отнася до преценката за наличие на по-висш обществен интерес<sup>16</sup>.

15. С второто си основание г-н и г-жа Spirlea упрекуват Комисията, че не е признала правото им на частичен достъп до спорните документи. Общият съд отхвърля това основание като недопустимо<sup>17</sup>. Общият съд отхвърля и третото основание на г-н и г-жа Spirlea, според което Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране съгласно член 296 ДФЕС<sup>18</sup>. Накрая, Общият съд отхвърля четвъртото основание, според което Комисията е нарушила правилата за разглеждане на жалбите на гражданите на Съюза, предвидени в съобщението ѝ от 20 март 2002 г.<sup>19</sup>.

### **Жалбата и производството пред Съда**

16. Шведското правителство иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

13 — Спорните документи включват само двете искания за информация на Комисията, но не и отговора на държавата членка. Вж. точка 21 по-долу.

14 — Точка 80 от обжалваното съдебно решение.

15 — Точка 85 от обжалваното съдебно решение.

16 — Точка 102 от обжалваното съдебно решение.

17 — Точка 107 от обжалваното съдебно решение.

18 — Точка 124 от обжалваното съдебно решение.

19 — Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Европейския омбудсман относно отношенията с жалбоподателя при нарушения на правото на [ЕС] (СОМ(2002) 141 окончателен). Вж. точка 130 от обжалваното съдебно решение.

- да обяви спорното решение за недействително, както и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

17. Швеция изтъква три основания за обжалване. Според първите две основания Общият съд е тълкувал неправилно член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 в два аспекта: първо, като е приел, че когато се позовава на изключението за разследвания, Комисията може да основе решението си на обща презумпция, че при процедура EU Pilot следва да се отказва достъп, и второ, като е постановила, че преценката на Комисията за липса на по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2, последно изречение от същия регламент не е опорочена. С третото основание се твърди, че Общият съд е приложил неправилно правото на Съюза, като е постановил, че в контекста на жалба за отмяна по член 263 ДФЕС законосъобразността на спорния акт, дори когато той е свързан с разглеждане на искане по Регламент № 1049/2001, трябва да се преценява въз основа на фактическите и правните обстоятелства, съществуващи към момента на приемане на този акт.

18. Дания и Финландия подкрепят жалбата на Швеция.

19. Германия встъпва в подкрепа на Комисията, която се подкрепя още от Чешката република и Испания.

**По първото основание за обжалване: неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 — обща презумпция за неоповестяване на документи по процедура EU Pilot**

20. В подкрепа на първото основание за обжалване Швеция посочва, че общият принцип, който следва да се прилага при разглеждане на искания за достъп до документи, е принципът за гарантиране на възможно най-голяма прозрачност. В съответствие с това изключенията от този принцип следва да се тълкуват и прилагат стеснително.

*Обжалваното съдебно решение*

21. Първо, според Общия съд е явно, че предмет на производството е отказът на Комисията да предостави достъп до отправените от нея искания за информация до германските органи от 10 май и 10 октомври 2011 г., а не становището на държавата членка от 4 ноември 2011 г.<sup>20</sup> Той счита, че към момента на приемане на спорното решение започнатата по отношение на Германия процедура EU Pilot все още е била в ход. Безспорно било, че спорните документи са свързани с „разследване“ по смисъла на изключението, установено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. При всички положения от съобщението от 5 септември 2007 г. било видно, че целта на процедурите EU Pilot е да се провери дали правото на ЕС се спазва и се прилага правилно в държавите членки<sup>21</sup>.

22. Общият съд проверява и дали Комисията все пак е била длъжна да извърши конкретна преценка на съдържанието на всеки от спорните документи, или, напротив, тя е могла само да се позове на обща презумпция за засягане, посредством оповестяването, на целите на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение. В хода на тази проверка Общият съд констатира, че Съдът е установил като изключение от ръководния принцип на прозрачност, че институциите на Съюза могат да се позоват на общи презумпции,

20 — Точка 44 от обжалваното съдебно решение.

21 — Точка 45 от обжалваното съдебно решение.



които се прилагат за определени категории документи<sup>22</sup>. Индивидуална и конкретна проверка на всеки документ може да не бъде необходима, когато поради особените обстоятелства по делото е очевидно, че достъпът трябва да бъде отказан или, напротив, разрешен. В тези случаи съответната институция може да се основава на обща презумпция, която се прилага за определени категории документи, когато сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, отнасящи се за документи от едно и също естество или от една и съща категория<sup>23</sup>. Съдът е признал съществуването в определени случаи на такива общи презумпции във връзка с изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001<sup>24</sup>.

23. Общият съд посочва, че използването на обща презумпция за неоповестяване не е маловажен въпрос: такива презумпции не само стесняват обхвата на основния принцип на прозрачност, закрепен в член 11 ДЕС, член 15 ДФЕС и Регламент № 1049/2001, но и на практика ограничават достъпа до разглежданите документи. Следователно използването на такива презумпции трябва да се основава на сериозни и убедителни причини, като всяко изключение от субективно право или от общ принцип на правото на Съюза, включително от правото на достъп, предвидено в член 15, параграф 3 ДФЕС във връзка с Регламент № 1049/2001, трябва да се прилага и тълкува ограничително<sup>25</sup>.

24. Общият съд прави извод, че „[...] доводите, изтъкнати от [г-н и г-жа Spirlea] и от държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа, които в случая са свързани както с неформалния характер на процедурата EU Pilot, така и със съществуващите разлики между тази процедура и производството за установяване на неизпълнение на задължения, не са достатъчни, за да се констатира грешка в отправната точка на мотивите в [спорното решение], съгласно която с оглед на целта на процедурата EU Pilot общата презумпция за отказ, призната от съдебната практика за производствата за установяване на неизпълнение на задължения, включително досъдебната им фаза, би трябвало да се прилага и в рамките на процедурите EU Pilot. Всъщност ratio decidendi на Съда в [решение LPN и Финландия/Комисия<sup>26</sup>], [...], както и съществуващите сходства между процедурата EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС обосновават такова признаване“<sup>27</sup>.

25. На първо място, Общият съд счита, че свързващият елемент между съображенията на Съда относно различните категории документи, за които се признава обща презумпция за отказ, е възможното застрашаване на правилното протичане на разглежданите процедури. Този свързващ елемент обаче е приложим и за процедурите EU Pilot. В спорното решение Комисията изхожда от същата отправна точка, когато обяснява, че процедурата EU Pilot следва да се провежда при климат на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка, позволяващ започването на процес на преговори и постигането на компромис с цел уреждане на спора по взаимно съгласие, без да се налага започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС<sup>28</sup>. Това е така, въпреки че процедурите EU Pilot не са във всяко отношение равностойни на производства в областта на контрола върху

22 — Точка 48 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

23 — Точка 49 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

24 — В точка 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва четири категории общи презумпции. Впоследствие Съдът добавя пета категория: вж. бележка под линия 5 по-горе.

25 — Точки 52 и 53 от обжалваното съдебно решение.

26 — Вж. бележка под линия 6 по-горе.

27 — Точка 56 от обжалваното съдебно решение.

28 — Точка 57 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

държавните помощи или върху концентрациите, нито на съдебни производства, нито пък тези процедури са равностойни помежду си. Този факт обаче не е попречил на Съда във всички тези случаи да признае възможността за позоваване на общи презумпции, приложими спрямо определени категории документи<sup>29</sup>.

26. На второ място, процедурите EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, и по-конкретно досъдебната му фаза, имат сходства, обосноваващи прилагането на общ подход в двата случая. Тези сходства имат превес над разликите<sup>30</sup>. И двете производства позволяват на Комисията да изпълнява пълноценно ролята си на пазител на Договорите. Процедурите EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения имат за цел да гарантират спазването на правото на Съюза, предоставяйки на съответната държава членка възможност да се защити и да избегне, ако е възможно, съдебното производство. И в двата случая, когато счете, че държава членка не е изпълнила задълженията си, Комисията следва да прецени дали е целесъобразно да предприеме действия срещу тази държава<sup>31</sup>. Освен това производствата имат двустранен характер — между Комисията и съответната държава членка<sup>32</sup>. Накрая, макар процедурата EU Pilot да не е във всяко отношение равностойна на производството за установяване на неизпълнение на задължения, тя може да доведе до започване от страна на Комисията на процедурата по член 258 ДФЕС, тъй като при приключването на процедура EU Pilot Комисията може формално да предприеме действия за установяване на нарушение посредством официално уведомително писмо и евентуално да сезира Съда, който да установи твърдяното от нея неизпълнение на задължения от съответната държава членка. При тези обстоятелства оповестяването на документи в рамките на процедурата EU Pilot би могло да повлияе отрицателно на следващата фаза, а именно производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Освен това, ако Комисията е длъжна да дава достъп до чувствителни сведения, предоставени от държавите членки, и да разкрива техните доводи за защита в рамките на процедурата EU Pilot, държавите членки няма да желаят да ги споделят от самото начало<sup>33</sup>.

27. Затова Общият съд заключава, че „[...] когато съответната институция се позовава на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с процедурите по разследване, тя може да се основе на обща презумпция, за да откаже достъп до документи, свързани с процедурата EU Pilot като етап, предхождащ евентуалното формално образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка“<sup>34</sup>.

28. Освен това Общият съд отхвърля доводите на г-н и г-жа Spirlea, включително твърдението, че обща презумпция, що се отнася до свързаните с процедура EU Pilot документи, при всички положения може да бъде призната само когато става въпрос за заявление за достъп до „всички документи“, а не само до два документа, както е в конкретния случай<sup>35</sup>.

29 — Точка 58 от обжалваното съдебно решение.

30 — Точка 59 от обжалваното съдебно решение.

31 — Точка 60 от обжалваното съдебно решение.

32 — Точка 61 от обжалваното съдебно решение.

33 — Точка 62 от обжалваното съдебно решение.

34 — Точка 63 от обжалваното съдебно решение.

35 — Точки 72—76 от обжалваното съдебно решение.

### *Твърдения на страните*

29. Шведското правителство твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото по отношение на следното. Първо, допуснал е Комисията да се основе на обща презумпция за неоповестяване, за да отхвърли заявлението на г-н и г-жа Spirlea за достъп до документи. Общият съд трябвало да постанови, че Комисията е била длъжна да разгледа конкретното съдържание на всеки документ. Второ, доколкото съществува такава обща презумпция срещу оповестяването на документи в досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС, тя не трябва да служи като основа за общ подход към документи по процедура EU Pilot, тъй като различията между двете производства са повече от сходствата. Трето, доколкото може да се приложи обща презумпция по отношение на свързани с процедура EU Pilot документи, заявлението за достъп трябвало да се отнася за „всички документи“, а не само за два, какъвто е случаят в разглежданото производство.

30. В подкрепа на тези доводи Дания твърди, че процедурите EU Pilot включват и други случаи, освен възможни производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, и са по-широкообхватни от досъдебната фаза на такива производства. Приблизително една четвърт от процедурите EU Pilot, в които участва Дания, засягали изцяло фактически въпроси. В тези случаи не можело да се приеме, че следва да се откаже достъп до кореспонденция въз основа на обща презумпция.

31. Финландия добавя, че не може да се приеме, че документите по процедура EU Pilot съдържат предварителните становища на Комисията и държавите членки във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължение от държава членка, а оповестяването би засегнало целта на иска по член 258 ДФЕС. Финландия също така споделя мнението на Швеция, че обща презумпция срещу оповестяване се прилага само по отношение на множество документи. Общият съд погрешно бил приел, че релевантният критерий за приложимост на обща презумпция за поверителност е качествен, а не количествен.

32. Комисията твърди, че доводите на шведското правителство са несъстоятелни и при всички положения от практиката на Съда следва, че дадена институция може да отхвърли заявление за достъп до документи, основавайки се на обща презумпция, дори когато заявлението се отнася само за няколко документа.

33. Чешката република и Испания също твърдят, че решението на Общия съд е правилно. По-специално, те считат, че всички процедури EU Pilot имат за цел да се провери доколко държавите членки спазват правото на Съюза. Те добавят, че практическите или функционалните сходства между процедурата EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка означават, че двете са съпоставими.

34. Германия също счита, че обжалваното съдебно решение е правилно. Тя изтъква, че броят на нарушенията е намалял след въвеждането на процедурата EU Pilot, тъй като делата могат да се разрешават по-бързо и не е необходимо да се открива производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Следователно от решаващо значение е поддържането на тази атмосфера на взаимно доверие за в бъдеще. Евантуално задължение за оповестяване на документи по процедура EU Pilot би могло да възпрепятства правилното протичане на процедурата. Съществуват множество сходства между процедурата EU Pilot и досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Германия не приема твърдението на Швеция, че процедурите EU Pilot имат по-широк обхват на приложение от производството за установяване на неизпълнение на



задължения от държава членка. Предметът на процедурите EU Pilot включва единствено въпроси, които могат да бъдат повдигнати съгласно член 258 ДФЕС. Искания за информация от изцяло фактическо естество (както посочват Швеция и Дания) не могат да бъдат обект на процедури EU Pilot, освен ако са свързани с евентуално нарушение на правото на Съюза.

35. В отговор на съображенията на Германия Швеция посочва различията между нейния опит с процедури EU Pilot и този на Германия. В Швеция делата, свързани с обемни преписки и чувствителни документи, са изключение. Тези различия отразяват различаващите се мнения на държавите членки за последиците на тази процедура и пречат на прилагането на обща презумпция за поверителност за всички EU Pilot дела. Финландия допълва, че неформалното естество на процедурите EU Pilot предполага, че обменът на информация и обсъжданията между Комисията и държава членка са много различни от случващото се в производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Следователно по отношение на документите по процедура EU Pilot не следва да се прилага обща презумпция срещу оповестяване<sup>36</sup>.

### *Преценка*

#### Предварителни бележки

36. Член 42 от Хартата гарантира правото на гражданите на ЕС на достъп до документите на институциите<sup>37</sup>. Самият Регламент № 1049/2001 изрично посочва, че цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите на институциите на Съюза<sup>38</sup>. Същевременно следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията от това право, а институциите на Съюза следва да бъдат в състояние да изпълняват задачите си<sup>39</sup>. Всички изключения следва да бъдат целесъобразни и необходими<sup>40</sup> и тъй като те дерогират общия принцип на възможно най-широк публичен достъп до документите, трябва да се тълкуват и прилагат стриктно<sup>41</sup>. По принцип една институция на Съюза може да обоснове решението си да отхвърли искане за достъп до документи по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят до документи от едно и също естество<sup>42</sup>.

37. От констатациите на Общия съд в точка 45 от обжалваното съдебно решение следва, че процедура 2070/11 представлява дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Ако не съществува обща презумпция, че достъпът до документите, създадени в рамките на тази процедура, може да бъде отказан, Комисията трябва да провери всеки отделен документ и да прецени дали следва да се предостави достъп. Не следва автоматично, че документите трябва да бъдат оповестени<sup>43</sup>.

36 — Финландия се позовава на решението на Съда по дело ClientEarth, което е постановено, след като Общият съд произнася обжалваното съдебно решение.

37 — Вж. точки 4 и 5 по-горе.

38 — Вж. съображение 4.

39 — Вж. съображение 11.

40 — Вж. решение от 6 декември 2001 г., Съвет/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661), т. 27 и 28.

41 — Вж. решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 75 и цитираната съдебна практика).

42 — Вж. решение ClientEarth, т. 69 и цитираната съдебна практика.

43 — Вж. точка 74 по-долу.

*Общи презумпции за неоповестяване*

38. Всичките пет категории документи, до които Съдът е отказал достъп въз основа на обща презумпция съгласно член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, включват групи документи, които са ясно определени от обстоятелството, че принадлежат към преписка по висящо административно или съдебно производство. Така предоставянето на общо право на достъп до документи би могло да засегне естеството и хода на съответното производство<sup>44</sup>.

39. В четири от петте категории Съдът разглежда и тълкува правилата на Съюза, уреждащи съответното производство, заедно с разпоредбите относно достъпа до документи, които се съдържат в Регламент № 1049/2001. Правилата за държавните помощи са предмет на решение TGI<sup>45</sup>, правилата, уреждащи производствата пред съдилищата на Съюза, са разгледани в решение API<sup>46</sup>, правилата относно производствата за контрол върху концентрации между предприятия са обект на преценка в решение Éditions Odile Jacob<sup>47</sup>, а правилата относно картелите са разгледани в решение EnBW<sup>48</sup>. По този начин Съдът е искал да постигне съгласувано тълкуване на разглежданите конкретни процедурни правила и разпоредбите на Регламент № 1049/2001. Решенията на Съда по тези дела поддържат баланса, който законодателят на Съюза е имал за цел да запази, между правилата на ЕС, уреждащи съответното производство, и Регламента.

40. Липсва законодателство, което да урежда процедурата EU Pilot, както и конкретни процедурни правила. Следователно в контекста на тази процедура няма еквивалент на правилата, уреждащи производството за контрол върху държавни помощи, съдебните производства, производството за контрол върху концентрации между предприятия или практиките, които са несъвместими с общия пазар.

41. По отношение на петата категория Съдът се е произнесъл, че има опасност общото оповестяване на документите по преписка в досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка да измени естеството на това производство и неговото протичане и следователно това оповестяване по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Оповестяването би могло да направи още по-труден процеса на преговори и постигането на споразумение за преустановяване на твърдяното нарушение между Комисията и съответната държавата членка, за да се осигури възможност за спазване на правото на Съюза и за избягване на съдебно производство пред съдилищата на Съюза<sup>49</sup>.

42. Доколкото не съществуват конкретни правила, уреждащи досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, Съдът не е бил длъжен да разгледа въпроса дали предоставянето на общ достъп въз основа на Регламент № 1049/2001 би засегнало конкретни процедурни разпоредби. Такава е позицията и във връзка с процедурата EU Pilot.

44 — Вж. бележка под линия 5 по-горе.

45 — Вж. решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 55—58, наричано по-нататък „решение TGI“).

46 — Вж. решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 96—100, наричано по-нататък „решение API“).

47 — Вж. решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 118—121, наричано по-нататък „решение Éditions Odile Jacob“). Вж. още решение от 28 юни 2012 г., Комисия/AgrofertHolding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, т. 60 и 64—66).

48 — Вж. решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 86—90 и 93, наричано по-нататък „решение EnBW“).

49 — Вж. решение LPN, т. 55—65.

43. Дали сходствата между процедурите EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, и по-специално неговата досъдебна фаза, са от такова естество, че и при първите да следва да съществува обща презумпция срещу оповестяването на документи?

44. Според мен, въпреки че има известно припокриване между тези две процедури, обстоятелствата не са напълно еднакви.

45. Не съществува формално определение на процедура EU Pilot. В своето съобщение „Европа на резултатите — прилагане на правото на [ЕС]“ Комисията прави разграничение между запитвания и оплаквания. Запитванията налагат да се изясни фактическото или правното положение в държава членка. Оплакванията са свързани с твърдение за нарушение на правото на Съюза, което съответната държава членка се очаква да преустанови в рамките на определен срок. При липса на разрешение на проблема Комисията може да предприеме по-нататъшни действия, включително производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка<sup>50</sup>. Наскоро Комисията заяви следното: „Преди да образува официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията работи в партньорство с държавите членки за разрешаване на проблемите по ефикасен начин и в съответствие с правото на Съюза посредством процес на структуриран диалог с ясни срокове, който беше въведен за тази цел. Този процес се нарича „EU Pilot“<sup>51</sup>.

46. Съществува съгласие между държавите членки, участващи в настоящото производство, доколкото всички те приемат, че процедурата EU Pilot замества досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Швеция обаче (подкрепяна от Дания и Финландия) твърди, че процедурата EU Pilot е с по-широк обхват от досъдебната фаза на производството по член 258 ДФЕС и включва и други дейности по разследване, свързани с прилагането на правото на Съюза. Тези държави посочват, че някои от процедурите EU Pilot са свързани със запитвания относно факти, а не представляват досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Следователно различията между двете процедури са повече от сходствата. Дания изтъква, че една четвърт от процедурите EU Pilot, в които тя участва, засягат изцяло фактически въпроси. Швеция допълва, че в нейния опит с процедури EU Pilot случаите на обмен на чувствителни документи са изключение.

47. Комисията, Чешката република, Германия и Испания не приемат това мнение.

48. Макар за мен да е ясно, че процедурата EU Pilot действително „замества тромата процедура, предшестваша уведомителното писмо по член 258 [ДФЕС], [изпратено]“ чрез постоянните представителства на държавите членки с по-структурирана ясна система“<sup>52</sup>, процедурата EU Pilot може да се използва и за установяване на фактическото или правното положение в държавите членки по отношение на прилагането на правото на Съюза извън контекста на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Датското правителство изрично потвърждава, че има точно такъв опит с процедурата EU Pilot.

50 — Вж. съобщението от 5 септември 2007 г., т. 2.2, стр. 7 (вж. бележка под линия 9 по-горе).

51 — Вж. доклада на Комисията „Мониторинг върху прилагането на правото на Съюза, годишен доклад за 2014 г.“ (COM(2015) 329 окончателен), стр. 5.

52 — Както посочва Генералната дирекция на Европейския парламент за вътрешни политики, отдел „Граждански права и конституционни въпроси“, „Tools for ensuring implementation and application of EU law and evaluation of their effectiveness“, 2013 г., т. 5.3.1.

49. В обжалваното съдебно решение Общият съд също така признава, че не всички процедури EU Pilot са еквивалентни на производството за установяване на неизпълнение на задължения<sup>53</sup>. Общата цел на мониторинга върху прилагането на правото на ЕС при първите включва по-специфичната цел на второто, чието предназначение е да предостави възможност на засегнатата държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — надлежно да изтъкне доводите на защитата си срещу направените от Комисията твърдения за нарушение<sup>54</sup>.

50. Следователно е необходимо да се направи разграничение между процедурите EU Pilot, които действително заместват досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, и тези, които не я заместват.

51. Тъй като приложното поле на процедурата EU Pilot надхвърля това на производството за установяване на неизпълнение на задължения, е невъзможно да се установи точно по какъв начин оповестяването би засегнало целта и хода на процедурите EU Pilot<sup>55</sup>. Освен това липсата на конкретни правила, уреждащи процедурата EU Pilot, означава, че обхватът на всяко изключение от общия принцип на прозрачност би бил твърде неясен.

52. Поради това не приемам, че процедурата EU Pilot като цяло представлява нова, шеста категория документи, по отношение на които следва да се прилага обща презумпция срещу оповестяване. Убедена съм, че този извод съответства на изискването, че такава обща презумпция трябва да се тълкува и прилага стриктно, тъй като е изключение от правилото, че съответната институция е длъжна да направи конкретна и индивидуална проверка на всеки документ, за който е подадено заявление за предоставяне на достъп в съответствие с Регламент № 1049/2001, и в по-общ план, от принципа (закрепен в член 15 ДФЕС и член 42 от Хартата), че обществеността следва да има възможно най-широк достъп до документите, притежание на институциите на Съюза.

53. Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 63 от обжалваното съдебно решение е стигнал до извода, че по отношение на документи по преписка във връзка с процедура EU Pilot се прилага обща презумпция срещу оповестяването.

54. Положението обаче би било различно, когато процедурата EU Pilot замества досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения. В този случай действително ще се прилага обща презумпция за поверителност, тъй като пълното оповестяване би могло да компрометира възможността преговорите между Комисията и съответната държава членка в тази фаза на производството по член 258 ДФЕС да се проведат в атмосфера на взаимно доверие, а оттам и да засегне защитата на целите, преследвани от дейностите по разследване на институцията<sup>56</sup>.

55. Прилага ли се обща презумпция срещу оповестяването на документи в досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения по отношение на искането на г-н и г-жа Spirlea по Регламент № 1049/2001?

56. Според мен отговорът е отрицателен.

53 — Вж. точка 62 от обжалваното съдебно решение.

54 — Вж. решение LPN, т. 62 и цитираната съдебна практика.

55 — Вж. например точка 9 по-горе.

56 — Вж. решение ClientEarth, т. 74—76 и цитираната съдебна практика.

57. В решение ClientEarth Съдът пояснява практиката си относно общите презумпции за неоповестяване, когато институциите се позовават на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да отхвърлят искания за предоставяне на достъп до документи. Съдът уважава частично жалбата на ClientEarth срещу решението на Общия съд, с което се отхвърля искането му за отмяна на решението, с което Комисията отказва да предостави пълен достъп до определени изследвания относно съответствието на законодателството на различни държави членки с правото на Съюза в областта на околната среда.

58. Съдът разделя спорните изследвания на две категории. Той прави разграничение между, от една страна, изследвания, които към момента на приемане на решението на Комисията, с което се отказва предоставянето на пълен достъп, вече са били включени в преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, образувано чрез изпращане на официално уведомително писмо до съответната държава членка. За тази категория изследвания оповестяването би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване в контекста на производство за установяване на неизпълнение на задължения<sup>57</sup>. От друга страна, Съдът се е произнесъл, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Комисията би могла да включи в обхвата на презумпцията за неоповестяване втората категория изследвания, а именно тези, които при приемането на решението на Комисията *не са* довели до изпращането на официално уведомително писмо. Към този момент все още не е било ясно дали тези изследвания ще накарат Комисията да открие досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Следователно Комисията е била длъжна да разгледа индивидуално всяко искане за достъп до тези изследвания<sup>58</sup>.

59. Тези съображения се прилагат по аналогия с още по-голяма сила към случая на г-н и г-жа Spirlea. Когато на 21 юни 2012 г. се приема спорното решение, те вече са били уведомени от Комисията (на 30 април 2012 г.), че според нея не е допуснато нарушение на Регламент № 1394/2007 и че няма да бъде образувано производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Германия. Следователно ми се струва, че към момента на приемане на това решение не е могло да се приложи обща презумпция срещу оповестяването по отношение на документите по процедура EU Pilot. Не само че тогава процедура 2070/11 все още не е била довела до изпращане на официално уведомително писмо до германските органи, но дори Комисията е била решила да *не* открива досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

60. Следователно според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в обжалваното съдебно решение, че Комисията е могла законосъобразно да включи в обхвата на общата презумпция срещу оповестяването двата спорни документа по процедура 2070/11.

61. Стигайки до този извод, не приемам становището на Швеция и Финландия, че общата презумпция срещу оповестяването може да се прилага само когато искането за достъп се отнася до голям брой документи. В настоящия случай г-н и г-жа Spirlea са поискали достъп само до два документа. Според мен броят на документите, предмета на искането за достъп, е без значение. При позоваване на изключението в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, от решаващо значение, за да се определи дали е приложима обща презумпция срещу оповестяването, е въпросът дали предоставянето на общ достъп би засегнало целта на разглежданата процедура. Това е качествен, а не количествен критерий. Ще добавя, че предвид

57 — Вж. решение ClientEarth, т. 71—76.

58 — Вж. решение ClientEarth, т. 77—82.



предоставеното от законодателя на Съюза общо право на достъп, административното неудобство от разглеждането на голям брой документи по принцип не е основателна причина дадена институция да не изпълнява своите правни задължения по отношение на прозрачността<sup>59</sup>.

62. Като не е постановил, че Комисията е била длъжна да извърши конкретна и индивидуална проверка на всеки от двата документа, поискани от г-н и г-жа Spirlea, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Поради това считам, че първото основание за обжалване е основателно.

**По второто и третото основание за обжалване: неправилно тълкуване на член 4, параграф 2, последно изречение от Регламент № 1049/2001 — по-висш обществен интерес и фактите, които следва да се вземат предвид в спорното решение**

63. Ако Съдът се съгласи с моето заключение относно първото основание за обжалване, не е необходимо да се разглеждат второто и третото основание. Все пак, с цел изчерпателност, ще ги разгледам накратко.

*По второто основание за обжалване*

64. С второто си основание за обжалване Швеция твърди, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуване на понятието за по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2, последно изречение от Регламент № 1049/2001.

65. От точка 94 от обжалваното съдебно решение следва, че според Комисията най-добрият начин да служи на обществения интерес е да приключи процедурата EU Pilot, без да провери спорните документи или да уважи искането на г-н и г-жа Spirlea. Общият съд потвърждава преценката на Комисията, че е от обществен интерес тя сама да изясни, в контекста на процедурата EU Pilot, дали правото на Съюза е било спазено от германските органи<sup>60</sup>.

66. Към датата на приемане на спорното решение обаче Комисията вече е решила да не констатира, че е налице нарушение на правото на Съюза. Следователно, струва ми се, че на този етап общественият интерес вече е бил обслужен. Балансът на интереси се е изместил, поне доколкото Комисията е трябвало да провери спорните документи, за да прецени дали да бъдат оповестени. Затова считам, че Общият съд е сгрешил в преценката си на обществения интерес по смисъла на член 4, параграф 2, последно изречение от Регламент № 1049/2001.

*По третото основание за обжалване*

67. В производството пред Общия съд г-н и г-жа Spirlea упрекуват Комисията, че не им е предоставила достъп до спорните документи с оглед на обществения интерес дори след приключването на процедурата EU Pilot (на 27 декември 2012 г.). В точка 100 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва: „[...]от постоянната съдебна практика следва, че във връзка с жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС, законосъобразността на

59 — Такава е позицията във връзка с тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, независимо от факта че в случаите, свързани с много големи документи или с голям брой документи, член 6, параграф 3 от същия регламент допуска съответната институция и заявителят да се споразумеят неофициално за намирането на справедливо решение. Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), т. 63—69.

60 — Вж. точка 98 от обжалваното съдебно решение.

обжалвания акт трябва да се преценява в зависимост от фактическите и правните обстоятелства, съществуващи към датата, на която е приет актът [...]. Налага се изводът обаче, че [процедура 2070/11] е приключила след приемането на [спорното решение]. Следователно доводът на [г-н и г-жа Spirlea] трябва да се отхвърли<sup>61</sup>.

68. С третото основание за обжалване Швеция оспорва този извод. Тя твърди, че освен обстоятелствата, съществуващи към датата, на която институция на Съюза приема решение, с което се отказва достъп в съответствие с Регламент № 1049/2001, в производство по член 263 ДФЕС пред съдилищата на Съюза, осъществяващи контрол за законосъобразност на тези решения, следва да се вземат предвид и фактите, които са настъпили след приемането на това решение. В подкрепа на това становище Швеция твърди, че в противен случай новонастъпили обстоятелства биха могли да се разглеждат единствено при отправяне на ново искане до съответната институция. Това би довело до увеличаване на броя на процедурите, а оттам до забавяне. Швеция допълва, че принципите в цитираната от Общия съд в обжалваното съдебно решение съдебна практика се отнасят допроизводствата за държавни помощи. Те не следвало да се прилагат към решения по Регламент № 1049/2001, тъй като всеки вид дело има своите конкретни особености<sup>62</sup>.

69. Комисията, подкрепяна от Германия, оспорва това становище.

70. Съгласно член 263 ДФЕС контролът, осъществяван от Съда и от Общия съд, се ограничава до контрол относно законосъобразността на спорните актове. В рамките на контрола юрисдикциите на Съюза не могат да заместят със своите мотиви тези на автора на обжалвания акт<sup>63</sup>. Според постоянната съдебна практика този акт трябва да се преценява с оглед на фактическите и правните обстоятелства към датата на приемане на акта<sup>64</sup>.

71. Ако съдилищата на Съюза трябваше да вземат предвид обстоятелства, настъпили след приемането на обжалвания акт (в настоящия случай, положението при приключване на процедурата EU Pilot), това би било равнозначно на подмяна на мотиви. То би включвало разглеждане на въпроси, които не са били подложени на преценка от автора преди или към момента на приемане на обжалвания акт.

72. Решения, с които се отказва достъп до документи в съответствие с Регламент № 1049/2001, не изискват да се прави изключение по отношение на обхвата на преценката на фактите и обстоятелствата. Швеция неправилно тълкува решението на Общия съд Koninklijke Grolsch. В него Общият съд не допуска, че делата относно картели, които нарушават член 101 ДФЕС, представляват изключение от принципа, че обжалваният акт следва да бъде преразгледан в контекста на фактическите обстоятелства към датата на приемането му. Напротив, както правилно изтъква Германия, в това решение Общият съд само потвърждава, че в хода на административната фаза на такова производство адресатът може да оспори съществуващи отделни фактически или правни въпроси в изложение на възраженията, както и в хода на последващо съдебно производство.

73. Поради това считам, че третото основание за обжалване е неоснователно.

61 — В подкрепа на своето становище Общият съд се позовава на решение от 30 септември 2009 г., Франция/Комисия (T-432/07, непубликувано, EU:T:2009:373, т. 43 и цитираната съдебна практика).

62 — Швеция се позовава по-конкретно на дела, свързани със споразумения, които препятстват, ограничават или нарушават конкуренцията в рамките на вътрешния пазар в нарушение на член 101 ДФЕС, при които е възможно повдигането на нови въпроси дори след подаване на жалба, като например решение от 15 септември 2011 г., Koninklijke Grolsch/Комисия (T-234/07, EU:T:2011:476, т. 37—41, наричано по-нататък „решение Koninklijke Grolsch“).

63 — Вж. решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 141 и цитираната съдебна практика).

64 — Вж. по аналогия решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 45 и цитираната съдебна практика).

### Заключителни бележки

74. Настоящата жалба *не* се отнася до автоматичното оповестяване на писмата между Комисията и държава членка в контекста на процедура EU Pilot. Тя се отнася до това дали съществуващите по член 4 от Регламент № 1049/2001 пет категории документи трябва да се разширят, така че Комисията да може да се позове на *презумпция* за неоповестяване в тези случаи. Ако жалбата бъде уважена — както предложих — Комисията все още ще може, след като разгледа преписката, да откаже достъп до въпросните документи, когато това е целесъобразно.

75. Скорошните събития показаха много ясно опасностите от насърчаване или приемане на ситуация, в която обикновеният гражданин усеща, че правителството е далече и не общува или не поема ангажимент към него. Допълнителните административни неудобства за службите на Комисията, произтичащи от необходимостта от извършване на индивидуална проверка на документите и приемането на решение за оповестяване, са малка цена, която трябва да се плати, за да се увеличи прозрачността и доверието между администрацията на Съюза и гражданите на Съюза<sup>65</sup>. Сърдечно бих посъветвала Съда да има предвид тези принципи, когато се произнася по жалбата.

### Съдебни разноски

76. В съответствие с член 138, параграф 1 и член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Комисията, като загубила страна в настоящото производство по обжалване, следва да заплати съдебните разноски по делото. Правителствата на Чешката република, Дания, Финландия, Германия и Испания понасят направените от тях съдебни разноски.

### Заключение

77. Предвид изложените съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

- да уважи жалбата,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски,
- да осъди правителствата на Чешката република, Кралство Дания, Република Финландия, Федерална република Германия и Кралство Испания да понесат направените от тях съдебни разноски.

<sup>65</sup> — Вж. точка 4 по-горе.