



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
У. ВОТ
представено на 28 ноември 2017 година¹

Дело C-57/16 P

**ClientEarth
срещу**

Европейска Комисия

„Обжалване — Достъп до документите на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Заявление за достъп до проекта за доклад за оценка на въздействието, до доклада за оценка на въздействието и до становището на Комитета по оценка на въздействието — Обща презумпция за поверителност — Отказ да се предостави достъп — Законодателни документи“

I. Въведение

1. Настоящото производство по обжалване е продължение на воденото пред Общия съд на Европейския съюз дело по жалба на ClientEarth против две решения на Европейската комисия, с които тя му отказва достъп до документи. По-конкретно с решение от 1 април 2014 г. Комисията отказва на жалбоподателя достъп до доклад за оценка на въздействието във връзка с проект за задължителен инструмент, определящ стратегическата рамка на процедурите по проверка и надзор, основани на рисковете и отнасящи се до законодателството на Европейския съюз в областта на околната среда, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието. Освен това с решение от 3 април 2014 г. Комисията отказва на жалбоподателя достъп и до проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на Съюза, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието (наричани по-нататък „спорните документи“).
2. Поради това жалбоподателят обжалва двете решения пред Общия съд, който с решение от 13 ноември 2015 г., ClientEarth/Комисия (T-424/14 и T-425/14, EU:T:2015:848, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) отхвърля подадената жалба.
3. В това решение Общият съд по същество постановява, че спорните документи попадат в една и съща категория и след като оповестяването им засяга процеса на вземане на решения за изработването на предложения за законодателни актове от Комисията, е налице обща презумпция за поверителност.
4. Жалбоподателят оспорва това решение пред Съда, като в подкрепа на исканията му встъпват финландското и шведското правителство.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

5. В рамките на настоящото производство по обжалване Съдът ще трябва да се произнесе преди всичко по въпроса дали дадена институция може да основава отказа за достъп до оценки на въздействието на обща презумпция за поверителност, като се има предвид самото естество на тези оценки. Поради това той ще трябва да прецени дали, когато изготвя актове, свързани със законодателна процедура, Комисията действа в качеството на законодател. При тази преценка Съдът ще трябва да се произнесе относно необходимия баланс между принципа на прозрачност, подобряването на обществените обсъждания, независимостта на Комисията и поверителността на информацията, както тези понятия могат да бъдат изведени от 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 Комисията².

6. В настоящото заключение излагам съображенията, поради които считам, че обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено.

II. Правна уредба

A. Регламент № 1049/2001

7. Съображения 2 и 6 от този регламент гласят:

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

[...]

(6) По-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели, включително съгласно [делегирани] пълномощия, като се следи за запазването на ефективността на процеса на вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен“.

8. Член 2, параграфи 1 и 4 от Регламент № 1049/2001 предвижда следното:

„1. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.

[...]

4. Без да се засягат членове 4 и 9, документите се предоставят за достъп на обществеността било въз основа на писмено заявление, било пряко в електронна форма или чрез използването на регистър. По-конкретно документи, изготвени или получени в хода на законодателна процедура, са пряко достъпни в съответствие с член 12“.

² ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76.

9. Съгласно член 4, параграфи 3 и 6 от Регламент № 1049/2001:

„3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато [оповестяването] на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, 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 [оповестяват]“.

10. Член 12, параграф 2 от този регламент посочва, че „[п]о-конкретно, законодателните документи, т.е. документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки, следва[, без да се засяга прилагането на] членове 4 и 9[,] да бъдат пряко достъпни“.

Б. Регламент № 1367/2006

11. Съображения 7 и 15 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на [Орхуската конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността³]⁴, гласят:

„(7) [...] [P]азпоредбите за достъп до информация за околната среда следва да се прилагат по отношение на институции и органи на Общността, действащи в законодателно качество.

[...]

(15) Когато Регламент [...] № 1049/2001 предвижда изключения, те се прилагат[, освен ако е предвидено друго в специалните] разпоредби от настоящия Регламент относно искания за информация за околната среда. Основанията за отказ що се отнася до достъп до информация за околната среда, следва да се тълкуват ограничително, като се вземе предвид обслужвания обществен интерес чрез разкриване и дали изисканата информация се отнася до емисии в околната среда. Терминът „търговски интереси“ включва споразумения за поверителност, сключени от институции или органи, действащи в качеството си на банкови институции“.

3 ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“.

4 ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126.

12. Член 1, параграф 1, букви а) и б) от този регламент гласи:

„1. Целта на настоящия регламент е да спомогне осъществяването на задълженията, произтичащи от [Орхуската конвенция], чрез определяне на правила за прилагане на разпоредбите на Конвенцията към институции и органи на Общността, и по-специално чрез:

- а) гарантиране на правото на публичен достъп до информация за околната среда, получена или изготвена от институции или органи на Общността, и с която те разполагат и чрез установяване на основните [условия и практически правила за упражняването] на това право;
- б) гарантиране, че информацията за околната среда се предоставя непрекъснато и се разпространява на обществеността, с цел да се постигне възможно най-широката системна наличност и разпространение. За тази цел използването по-специално на компютърна телекомуникационна и/или електронна технология, когато е налична, следва да бъде насърчавано“.

13. Съгласно член 2, параграф 1 от този регламент:

„1. По смисъла на настоящия регламент:

[...]

г) „информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма относно:

[...]

- iii) мерки (включително административни мерки), като например, политики, законодателство, планове, програми, екологични споразумения и дейности, които оказват или биха могли да окажат въздействие върху елементите на околната среда, посочени в i) и ii), както и мерки и дейности, предназначени да предпазват тези елементи;
- iv) доклади относно прилагането на екологичното законодателство;
- v) анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в iii)

[...]“.

14. Член 3 от Регламент № 1367/2006 посочва:

„Регламент [...] № 1049/2001 се прилага по отношение на всяко искане на заявител за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите и органите на Общността, без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридическо лице, без дискриминация въз основа на мястото, където е регистрирано, или действителното място на упражняване на дейност.

По смисъла на настоящия регламент думата „институция“ в Регламент [...] № 1049/2001 се чете като „институция или орган на Общността“.

15. Член 6 от този регламент предвижда:

„1. Що се отнася до член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент [...] № 1049/2001 с изключение на разследвания и по-специално тези, касаещи вероятни нарушения на законодателството на Общността, се счита, че съществува първостепенен обществен интерес при оповестяването на информация, когато исканата информация се отнася до емисии в околната среда. Що се отнася до другите изключения, описани в член 4 от Регламент [...] № 1049/2001, основанията за отказ се тълкуват ограничително, като се взема предвид обществения интерес от разкриване и дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда.

2. В допълнение на изключенията, описани в член 4 от Регламент [...] № 1049/2001, институциите и органите на Общността могат да откажат достъп до информация за околната среда, когато разкриването на информацията би оказало неблагоприятно въздействие върху защитата на околната среда, за която се отнася информацията, като например размножителните места на редки видове“.

III. Обстоятелствата по делото

16. Жалбоподателят е сдружение с нестопанска цел с предмет на дейност защита на околната среда.

17. На 20 януари 2014 г. той подава до Комисията две заявления за достъп до документи на основание Регламент № 1049/2001. Както вече посочих, първото от тях е за получаване на достъп до оценката на въздействието, направена от Комисията относно прилагането на стълба „достъп до правосъдие“ от Орхуската конвенция, а второто за получаване на достъп до оценката на въздействието, направена от Комисията относно промяната на европейската правна рамка за проверките и надзора на околната среда на национално равнище и на равнището на Съюза.

18. С писмо от 13 февруари 2014 г. Комисията отхвърля второто заявление. По този повод тя уточнява, че това заявление се отнася до „[Д]оклад за оценка на въздействието във връзка с проект за задължителен инструмент, определящ стратегическата рамка на процедурите по проверка и надзор, основани на рисковете и отнасящи се до законодателството на [Съюза] в областта на околната среда“, както и до становището на Комитета по оценка на въздействието относно този доклад. Този отказ е основан на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

19. С писмо от 17 февруари 2014 г. Комисията отхвърля и първото заявление. По този повод тя уточнява, че това заявление се отнася до „проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на [Съюза]“, както и до становището на Комитета по оценка на въздействието относно този проект. Този отказ е основан на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент.

20. На 4 март 2014 г. жалбоподателят подава до Комисията две потвърдителни заявления на основание член 7, параграф 2 от същия регламент.

21. С писма от 24 март 2014 г. Комисията уведомява жалбоподателя, че на основание член 8, параграф 2 от този регламент срокът за отговор на тези потвърдителни заявления е удължен с петнадесет работни дни.

22. С писма от 1 и 3 април 2014 г. Комисията потвърждава отказа за предоставяне на достъп до спорните документи на основание на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 (наричани по-нататък „спорните решения“).

23. В спорните решения, на първо място, Комисията посочва най-напред, че при обсъжданията и преговорите с оглед на приемането от нея на законодателни инициативи относно проверките и надзора в областта на околната среда и относно достъпа до правосъдие в същата тази област е започнала изготвянето на оценки на въздействието, които все още са в ход. В това отношение тя уточнява, че оценките на въздействието имат за цел да подпомогнат подготвянето на такива инициативи и че стратегическите избори („policy choices“), които се съдържат в една законодателна инициатива, се подкрепят от съдържанието на съответната оценка на въздействието.

24. По-нататък, според Комисията оповестяването на този етап на спорните документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на тази институция, който е в ход, тъй като би засегнало свободата ѝ на действие и би намалило възможностите за намиране на компромиси. Освен това подобно оповестяване би могло да породи външен натиск, който би могъл да препятства трудния процес на вземане на решения, по време на който би трябвало да цари климат на доверие. Наред с това Комисията се позовава и на разпоредбите на член 17, параграф 1 ДЕС и на член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС.

25. В това отношение, от една страна, в решението от 1 април 2014 г. Комисията изтъква, че проверките и надзорът са ключов елемент от привеждането в действие на публичните политики — област, по отношение на която още от 2001 г. институциите се опитват да привлекат вниманието и да насърчат предприемането на действия на равнището на Съюза — както и че обсъждането е трябвало да бъде защитено от фактори на външно въздействие, тъй като подобно въздействие би могло да засегне качеството на контрола върху държавите членки.

26. От друга страна, в решението от 3 април 2014 г. Комисията поставя акцент върху чувствителното естество на въпроса за достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, върху възможните различия в становищата на отделните държави членки, както и върху факта, че са изтекли десет години от предложението ѝ за директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2003 г. относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда⁵.

27. Накрая, в спорните решения Комисията добавя, че различни документи относно двете оценки на въздействието, които са в ход, вече са на разположение в интернет и че всички други документи относно посочените оценки на въздействието ще бъдат публикувани при приемането на законодателни предложения от колегиума на членовете на Комисията.

28. Предвид горепосочените обстоятелства Комисията заключава в обжалваните решения, че достъпът до исканите документи трябва да бъде отказан на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като процесът на вземане на решения е на много ранен чувствителен етап („at a very early and delicate stage“).

29. На второ място, Комисията приема, че никакъв по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на исканите документи. В това отношение тя отбелязва, че Съюзът е длъжен да запази, защити и подобри качеството на околната среда, а оттам и на човешкото здраве. Тази цел може да бъде постигната чрез недискриминационен достъп до правосъдие по въпроси на околната среда. Въпреки това, от една страна, Комисията не счита, че е в състояние да определи по какъв начин оповестяването на този етап на исканите документи ще помогне на живеещите в Съюза лица да повлияят непряко на околната среда, в която живеят, предвид

⁵ COM(2003) 624 окончателен.

това, че достъпът до правосъдие вече е възможен пред националните юрисдикции, а въпросният процес на вземане на решения е насочен единствено към подобряване на този достъп. Освен това Комисията добавя, че през 2013 г. е била проведена публична консултация, по време на която заинтересованите страни, сред които и гражданското общество, са имали възможност да допринесат за определяне на основните насоки на предложенията. От друга страна, според Комисията оповестяването на този етап би засегнало процеса на вземане на решения и би накърнило възможността за постигане на възможно най-добрия компромис. Освен това според нея общественият интерес би бил по-добре гарантиран, ако въпросният процес на вземане на решения протича без какъвто и да било външен натиск.

30. На трето място, Комисията отхвърля възможността да предостави частичен достъп по смисъла на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, тъй като изключението обхваща исканите документи в тяхната цялост.

31. В резултат от отказа за оповестяване на 11 юни 2014 г. ClientEarth подава две жалби за отмяна съответно на решението от 1 април 2014 г. (дело T-425/14) и на това от 3 април 2014 г. (дело T-424/14).

32. Първата част на единственото основание, изтъкнато от ClientEarth, е че Комисията неправилно стига до извода за съществуване на опасност от сериозно засягане на нейния процес на вземане на решения и за липса на по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на спорните документи.

33. Втората част на това основание е, че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране.

34. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбите на ClientEarth.

IV. Искания на страните

35. С жалбата си ClientEarth иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, включително тези на встъпилите страни.

36. С решение на председателя на Съда от 12 юли 2016 г. финландското и шведското правителство са допуснати да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателя.

37. Комисията иска жалбата да бъде отхвърлена и ClientEarth да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

V. По жалбата

A. Предварителни бележки

38. В съдебното заседание, проведено на 3 юли 2017 г., Комисията посочи, че на 28 април същата година е публикувала съобщение, с което оповестява, че инициативата „достъп до правосъдие“ по въпроси на околната среда е приключена и е отпаднала без последващи законодателни действия. Тя също уточни, че след публикуването на това съобщение, на 28 юни 2017 г. е публикувала единия от спорните документи, а именно проекта за доклад за оценка на

въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда⁶, до който с решение от 3 април 2014 г. е отказала достъп по заявлението на ClientEarth.

39. Според постоянната съдебна практика предметът на спора трябва да продължава да съществува, също както и правният интерес, до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала⁷. След като един от спорните документи, до който ClientEarth желае да получи достъп, е оповестен публично, част от предмета на подадената от него жалба отпада; липсва основание за произнасяне по искането за достъп до проекта за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

40. Поради това считам, че Съдът трябва да приеме, че липсва основание за произнасяне по искането за отмяна на решението от 3 април 2014 г. в частта относно достъпа до доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

Б. Съображения

41. В подкрепа на жалбата си ClientEarth изтъква две основания. Първото основание е, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че съществува обща презумпция за поверителност на спорните документи.

42. Второто основание, посочено при условията на евентуалност, е, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 133—163 от обжалваното съдебно решение не е приел, че съществува по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на спорните документи.

43. Първото основание включва пет части, които ще бъдат разгледани по следния начин.

1. По четвъртата част на първото основание, а именно грешка при прилагане на правото, тъй като Общият съд не отчел специфичното естество на спорните документи, поради което не предоставил възможно най-широк достъп до тях

а) Доводи на страните

44. ClientEarth, подкрепяно от финландското и шведското правителство, счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 100—106 от обжалваното съдебно решение е приел, че принципът на възможно най-широк обществен достъп до документите на институциите е неприложим за спорните документи, тъй като при изготвяне на оценка на въздействието с оглед внасянето на законодателно предложение Комисията не действа в качеството на законодател, поради което естеството на разглежданите документи е без значение.

⁶ Този документ е достъпен на следния адрес в интернет:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷ Вж. решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 26 и цитираната съдебна практика).

45. На първо място, според жалбоподателя Общият съд е трябвало да вземе предвид, че тези документи, оценките на въздействието, са неразделна част от законодателния процес, и по-специално от решението дали да бъде внесено законодателно предложение. Той счита, че макар при изготвянето на документи от този вид Комисията формално да не действа в качеството на законодател, тези документи все пак са основата за законодателното предложение.

46. Във връзка с това финландското правителство цитира практиката на Съда, съгласно която „[п]розрачността в това отношение допринася за засилване на демокрацията, като позволява на гражданите да контролират цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права“⁸. Счита, че съгласно тази съдебна практика основният фактор, който следва да се отчита, не е толкова качеството на законодател на институцията, която приема документа, до който е поискан достъп, колкото самото естество на този документ, който може да представлява основата на бъдещо законодателство.

47. Шведското правителство от своя страна счита, че когато изготвя оценки на въздействието, Комисията действа като законодател, тъй като подготвя и изработва законодателни предложения.

48. Ето защо жалбоподателят и финландското и шведското правителство приемат, че съгласно съображение 6 от Регламент № 1049/2001 и практиката на Съда на гражданите на Съюза би трябвало да се осигури възможно най-широк достъп именно до документи като спорните.

49. На второ място, жалбоподателят счита, че противно на постановеното от Общия съд в точка 106 от обжалваното съдебно решение, практиката на Съда не дава основание за признаването на общи презумпции, приложими за законодателни документи или за документи, свързани с евентуални законодателни предложения.

50. Обратно, Комисията поддържа, че към момента, в който е поискан достъп до спорните документи, не е имало никакво законодателно предложение и следователно към този момент не е съществувал никакъв законодателен документ. Във връзка с това тя отбелязва, че когато предложението за политика бъде прието или отпадне, документът от този вид се оповестява публично и тогава гражданите могат да се запознаят с него, за да проверят цялата информация, която е в основата на законодателната работа на Съюза.

51. Освен това Комисията счита, че дори да трябва спорните документи да се квалифицират като „законодателни“ по смисъла на член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, това не променя факта, че тази разпоредба се прилага при спазване на членове 4 и 9 от този регламент, както констатира Общият съд в точка 105 от обжалваното съдебно решение. Поради това било допустимо да се признае, че съществува обща презумпция за поверителност в контекста на приемането на законодателни актове, както посочил Общият съд в точка 106 от обжалваното съдебно решение, цитирайки решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет⁹.

⁸ Решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 45 и 46) и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 32 и 33).

⁹ C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

б) Съображения

52. Напомням, че член 15, параграф 3 ДФЕС и член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) закрепват правото на достъп до документите на институциите. Съгласно член 1 от Регламент № 1049/2001 целта на този регламент е да определи принципите, условията и границите на това право на достъп. В тази връзка, след като достъпът до документи е принципно положение, всяко изключение от този принцип трябва да се тълкува стриктно¹⁰.

53. Член 4 от посочения регламент съответно съдържа списък с изключения от правото на достъп до документи на институциите, сред които е и посоченото от Комисията като основание за нейния отказ да осигури достъп до спорните документи, предмет на главното производство. Щом Комисията реши да откаже достъп до документ, когато неговото оповестяване би засегнало някой от защитените от този член интереси, тя по принцип трябва да предостави обяснения за това по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от тази разпоредба¹¹. На следващо място, институцията трябва да провери дали не съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването, въпреки че ще бъде засегнат интересът, защитен с член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001¹².

54. Съдът обаче приема, че съответната институция може да се позовава на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, за да обоснове по какъв начин достъпът до посочените документи би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в член 4 от този регламент изключение. В това отношение тя трябва да уточни съображенията от общ порядък, на които основава презумпцията, че оповестяването ще засегне някой от интересите, защитени от предвидените в тази разпоредба изключения. За целта тя не е длъжна да направи конкретна преценка на съдържанието на всеки един от тези документи¹³.

55. При все това прилагането на обща презумпция за поверителност не изключва правото на лицата, поискали достъп до съответния документ, да докажат, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му¹⁴.

56. Към момента Съдът е допуснал пет общи презумпции за поверителност. Така приема се, че е налице обща презумпция за поверителност относно достъпа до документи от административната преписка в производство за контрол върху държавни помощи¹⁵, достъпа до писмените становища, представени от институция в рамките на съдебно производство¹⁶, заявление за достъп до документите, разменени между Комисията и уведомяващите страни или трети лица в рамките на производство за контрол върху концентрации между предприятия¹⁷, искане на организация с нестопанска цел за достъп до административна преписка в производство за установяване на неизпълнение на задължения в досъдебната му фаза¹⁸, както и относно заявление за достъп до всички документи, съдържащи се в преписка относно процедура по прилагане на член 81 ЕО, впоследствие член 101 ДФЕС¹⁹.

10 Вж. решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 35 и 36).

11 Вж. решения 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. 71 и 72) и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 31).

12 Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 44).

13 Вж. решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 72 и 73 и цитираната съдебна практика).

14 Вж. решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 62).

15 Решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 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).

17 Решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

57. В рамките на законодателната дейност ролята на принципа на прозрачност е по-важна. Действително, докато съображение 4 и член 1 от Регламент № 1049/2001 предоставят на обществеността право на достъп до документите на институциите, което трябва да е възможно най-широко, съображение 6 от същия регламент посочва, че по-широк достъп до тези документи следва да бъде предоставен именно когато институциите функционират като законодатели. В този смисъл Съдът вече е посочил, че „[п]розрачността в това отношение допринася за засилване на демокрацията, като позволява на гражданите да осъществят контрол върху цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права“²⁰.

58. Претеглянето на особения интерес, чиято защита трябва да се осигури, като не се оповести съответният документ, и на, по-специално, общия интерес от предоставяне на достъп до този документ, е особено релевантно, когато съответната институция действа в качеството на законодател²¹.

59. При това положение, с оглед на изложеното, в случая се поставя въпросът дали предвид естеството на спорните документи, чието оповестяване е поискано, Общият съд правилно е допуснал обща презумпция за поверителност във връзка с тях.

60. От обжалваното съдебно решение е видно, че в точка 102 Общият съд е приел, че „макар да е вярно, че съгласно разпоредбите на член 17, параграф 2 ДЕС правото да се предлага приемането на законодателни актове по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС принадлежи, по принцип и ако не е предвидено друго, на Комисията, това не променя факта, че съгласно член 14, параграф 1 ДЕС и член 16, параграф 1 ДЕС Парламентът и Съветът осъществяват съвместно законодателната функция. Освен това от член 289, параграфи 1—3 ДФЕС следва, че представлява законодателен акт всеки акт, който е приет чрез законодателна процедура, тоест, от една страна, всеки регламент, директива или решение, приети по силата на обикновената законодателна процедура, посочена в член 294 ДФЕС, съвместно от Парламента и Съвета по предложение на Комисията, и от друга страна, всеки регламент, директива или решение, приети по силата на специалната законодателна процедура, тоест в зависимост от случая от Парламента с участието на Съвета, или от Съвета с участието на Парламента“.

61. По-нататък в точка 103 от това решение Общият съд посочва, че „когато подготвя и изготвя предложение за акт, включително от законодателно естество, Комисията сама по себе си не действа в качеството на законодател, тъй като, от една страна, този процес по подготовка и изготвяне неизбежно предхожда законодателната процедура в същински смисъл, в хода на която впрочем трябва да се определи самото естество на акта, който следва да бъде предложен, и от друга страна, законодателната функция се осъществява от Парламента и от Съвета“.

62. В точка 105 от обжалваното съдебно решение в отговор на един от доводите на жалбоподателя Общият съд уточнява, че „[д]ори да се предположи [...], че исканите документи следва да се квалифицират като „законодателните документи“ по смисъла на посочения член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, трябва да се отбележи, че тази разпоредба се прилага само ако не „[се засяга прилагането на] членове 4 и 9“ от същия регламент [...]. Както бе констатирано в точки 97 и 99 [от това съдебно решение], при прилагането на член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент Комисията има право да презумира, че оповестяването на исканите документи по принцип засяга сериозно процеса на вземане на решение при изготвянето на предложение за политика, докато не приеме решение в тази насока“.

20 Вж. решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46) и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 33).

21 Вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 32 и 33).

63. Макар действително Комисията да не може да се квалифицира като „законодател“ в тесен смисъл, считам все пак, че ролята ѝ в законодателния процес я превръща ако не в квази-законодател, то поне в необходимо действащо лице, което е част от този процес и без чиято инициатива в Съюза не би съществувала никаква законодателна дейност. Действително, както напомня Съдът в своето решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия²², „съгласно член 17, параграф 2 ДЕС законодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено „по предложение на Комисията“, освен ако в Договорите е предвидено друго [...]“²³. Именно тя следва да „взема решение дали да представи или не дадено предложение за законодателен акт, освен ако не е длъжна да направи това по силата на правото на Съюза [...]. На основание на същото правомощие Комисията, която съгласно член 17, параграф 1 ДЕС допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока, следва при представянето на предложение за законодателен акт да определи и предмета, целта и съдържанието му“²⁴.

64. Освен това с оглед на самия текст на член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, както и неговата обща структура и целта, която преследва, считам, че определящо за целите на по-широкото право на достъп до документите на Съюза е не толкова качеството на институцията, колкото самото естество на тези документи.

65. Всъщност в този член, който отразява съображение 6 от споменатия регламент — което, напомням, предвижда по-широк достъп до документи, когато институциите функционират като законодатели — се предвижда, че „законодателните документи, т.е. документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки, следва[, без да се засяга прилагането на] членове 4 и 9[,] да бъдат пряко достъпни“.

66. Както припомних в точка 57 от настоящото заключение, прозрачността в законодателната област допринася за засилване на демокрацията, като позволява на гражданите да осъществят контрол върху цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права.

67. Тъй като Комисията е инициатор на законодателния процес, именно документите, които тя подготвя и разработва в рамките на този процес, стоят в основата на законодателната дейност, с която гражданите имат право да се запознаят. Точно до тези документи трябва да се предостави по-широк достъп съгласно член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 във връзка със съображение 6 от същия.

68. Оценка на въздействието, както и последващите ги доклади попадат точно в тази категория документи. Действително, за да определи предмета, целта и съдържанието на законодателното предложение, Комисията по-специално използва оценки на въздействието, които позволяват да се направи конкретна и документирана преценка на данните във връзка със случая, както и оценка на предвидимите последици от евентуалното приемане на съответния законодателен акт. Видно от Насоките относно оценката на въздействието²⁵, „[о]ценката на въздействието е съвкупност от логични етапи, следвани при подготовката на предложения за

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Вж. точка 68 от това съдебно решение.

24 Вж. точка 70 от това съдебно решение.

25 Насоките относно оценката на въздействието на Комисията от 15 януари 2009 година (SEC(2009) 92).

законодателство. Това е процес, по време на който се събира и предоставя на вниманието на създателите на политики информацията относно предимствата и недостатъците на възможните варианти за политика въз основа на анализ на потенциалните им последици. Резултатите от този процес се обобщават и представят в доклад за [оценка на въздействието]²⁶.

69. Ето защо за мен няма съмнение, че оценките на въздействието и докладите от тях трябва да се ползват от по-широк достъп в съответствие с разпоредбите на Регламент № 1049/2001. Следователно по отношение на тях не може да се приложи обща презумпция за поверителност.

70. Всъщност всички документи, за които Съдът е признал, че се прилага обща презумпция за поверителност, са били свързани или с административно, или с висящо съдебно производство²⁷.

71. Настоящият случай е съвсем различен.

72. Той се вписва в рамките на законодателна процедура, за която намерението на самия законодател на Съюза е да осигури по-голяма прозрачност, а не в рамките на административно или съдебно производство²⁸. Именно оттук произтича право на достъп до документите на институциите, при липса на каквото не би съществувала търсената прозрачност. Съдът не пропуска да припомни съображенията за нея в решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турсо/Съвет²⁹, в което посочва, че „именно прозрачността в [законодателния процес] ще допринесе за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин и ще увеличи доверието му в тях, като осигури открито обсъждане на различните гледни точки. В действителност е вероятно именно липсата на информация и на обсъждане да породи съмнения в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен акт, но и за легитимността на целия процес на вземане на решения“³⁰.

73. Още при приемането на Договора от Маастрихт държавите членки осъзнават значението на този принцип и приканват Комисията да представи в кратки срокове на Съвета доклад относно мерките за разширяване на обществения достъп до информацията на разположение на институциите³¹. В резултат от това в Договора от Амстердам е включен член 255 ЕО, впоследствие член 15 ДФЕС, и най-вече е приет член 42 от Хартата, който закрепва правото на достъп до документите на институциите като основно право.

74. Наличието на обща презумпция за поверителност е изключение от това основно право и следователно трябва да се тълкува ограничително, както Съдът напомня в редица случаи, и по-специално в решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турсо/Съвет³².

75. Освен това посочих, че в съответствие с разпоредбите на Регламент № 1049/2001 Комисията си запазва правото да откаже достъп до своите документи, ако в конкретния случай обоснове наличието на риск от сериозно засягане на процеса на вземане на решения и ако установи, че няма по-висш обществен интерес от оповестяването на тези документи. Решението за прилагане на обща презумпция за поверителност в случай като настоящия обаче в действителност би довело до преобръщане на установената от този регламент система. Комисията би могла да се освободи от задължението за конкретно обосноваване във всеки отделен случай на отказа за достъп до посочените документи и да основе същия на

26 Вж. стр. 5 от Насоките.

27 Вж. решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 78).

28 Вж. член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 във връзка със съображение 6 от него.

29 C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Вж. точка 59 от това съдебно решение.

31 Вж. Декларация № 17 относно правото на достъп до информация, приложена към Договора от Маастрихт.

32 C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

съображения от общ порядък. Освен това желаещият да получи достъп до документите на Комисията би бил длъжен да докаже наличието на такъв по-висш обществен интерес. На практика това би довело до преобръщане на тежестта на доказване, което изглежда несъвместимо с член 42 от Хартата, с цитираната по-горе в настоящото заключение практика на Съда, както и със самата воля на законодателя на Съюза във връзка със законодателните документи.

76. В допълнение, противно на поддържаното от Комисията, считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 106 от обжалваното съдебно решение, като е посочил, че в решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Тигсо/Съвет³³, „Съдът за първи път [...] допуска възможността дадена институция да се позове на общи презумпции“ във връзка със законодателни документи. Всъщност Общият съд има предвид конкретно точки 46, 47 и 50 от това съдебно решение. Те обаче са част от разясненията, дадени от Съда относно протичането на проверката, която сезираната със заявление за достъп до документи институция трябва да извърши, и относно съдържанието на мотивите, които трябва да изложи след това. Едва по-нататък в решението Съдът пристъпва към разглеждане на изложените от жалбоподателите основания. Следователно простото напомняне, направено от Съда в точки 46, 47 и 50, не може да се разбира в смисъл, че той приема за възможно при подобни случаи институциите да се основават на общи презумпции за поверителност.

77. Ето защо с оглед на изложеното считам, че приемайки в точки 100—106 от обжалваното съдебно решение, че Комисията правилно се е основала на обща презумпция за поверителност, за да откаже достъп до спорните документи, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

2. По първата част на първото основание, а именно твърдение за неправилно прилагане на практиката на Съда

а) Доводи на страните

78. Според ClientEarth, подкрепяно от финландското и шведското правителство, в точки 55—127 от обжалваното съдебно решение Общият съд приложил неправилно практиката на Съда относно признаването на обща презумпция за поверителност. В този смисъл Общият съд не отчел обстоятелството, че Съдът вече е приел, че той е допуснал грешка при прилагане на правото, като е разширил периметъра на общата презумпция за поверителност, включвайки в него проучвания относно съответствието на законодателството на различни държави членки с правната уредба на Съюза в областта на околната среда. Съдът поставил акцент върху „изискването за стриктно тълкуване и прилагане на такава презумпция, която всъщност представлява изключение от задължението за конкретно и индивидуално разглеждане от съответната институция на всеки документ, посочен в заявлението за предоставяне на достъп [...], както и по-общо от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите на Съюза“³⁴.

79. Признавайки, че за оценките за въздействието се прилага обща презумпция за поверителност, Общият съд не отчел това изискване и пренебрегнал фундаменталния характер на принципа на прозрачност, закрепен в Договора, както и в Регламент № 1049/2001.

³³ C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

³⁴ Вж. решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 80 и 81).

80. Жалбоподателят освен това упреква Общия съд, че в точка 67 от обжалваното съдебно решение въз основа на практиката на Съда стига до извода, че обща презумпция за поверителност може да се признае, когато „правилното протичане“ на съответното производство изисква това, при положение че делата, по които е призната такава презумпция, се отнасят само до документи, свързани с висящо съдебно или административно производство — в който случай Комисията действа като пазител на Договорите и орган, натоварен с прилагането на правото на Съюза — че такива презумпции са признати по силата на принципа на равни процесуални възможности или по сходни съображения, или пък понеже има опасност достъпът до такива документи да засегне пряко интересите на съответната институция, като осуети възможността ѝ за ефективна защита, или интересите на трети лица от запазване на поверителността на информацията, предадена на Комисията.

81. Освен това жалбоподателят и финландското правителство считат, че по делата, по които Съдът признава наличието на обща презумпция за поверителност, той обосновава решението си с това, че тази презумпция е изведена изрично от наличието на специфична правна уредба, ограничаваща по един или друг начин достъпа до документи или предвиждаща, че достъп до тях не се предоставя на трети лица³⁵.

82. Според жалбоподателя Общият съд неправилно прилага практиката на Съда и защото спорните документи не са свързани с административно производство, в което Комисията трябва да следи за спазването на правото на Съюза, нито със съдебно производство, достъпът до тези документи не би могъл да засегне интереси, обичайно защитени посредством обща презумпция в практиката на Съда, като например равните процесуални възможности, и този достъп не благоприятства интересите на конкретно трето лице, понеже ClientEarth е неправителствена организация, която си поставя за цел защитата на околната среда и не насърчава частни интереси.

83. Комисията отвърща, че от практиката на Съда относно признаването на общи презумпции за поверителност по никакъв начин не може да се изведе правило, съгласно което, за да приложи подобни презумпции, Комисията би трябвало да действа като орган по прилагане на правото на Съюза. Напротив, тя счита, че в точки 68—75, 78 и 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приложил правилно тази съдебна практика, приемайки, че признаването на обща презумпция за поверителност по отношение на документи като спорните предполага, от една страна, те да попадат в една и съща категория документи, и от друга страна, с оглед на правилата, уреждащи подготвянето на политически предложения от Комисията, да е възможно достъпът до исканите документи да засегне сериозно конкретната процедура, докато същата е все още в ход.

84. Освен това Комисията поддържа, противно на това, което жалбоподателят намеква, че член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 предвижда именно, че ефективността на процеса на вземане на решения на институциите представлява самостоятелен интерес, чиято защита може да обоснове изключения от достъпа на обществеността да документите.

б) Съображения

85. Според жалбоподателя Общият съд е приложил неправилно съдебната практика относно общите презумпции за поверителност.

³⁵ Във връзка с това ClientEarth цитира решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Финландското правителство цитира по-специално решения от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), от 28 юни 2012 г., Комисия/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) и от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738).

86. В точка 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че „от [...] практика[та на Съда] следва, че за да може една обща презумпция да бъде противопоставена надлежно на лице, което иска достъп до документи на основание Регламент № 1049/2001, е необходимо исканите документи да са част от една и съща категория документи или да са от едно и също естество“. След това в точка 67 от това решение той приема, че „от тази съдебна практика следва, че прилагането на общи презумпции е продиктувано основно от императивната необходимост да се осигури правилното функциониране на въпросните производства и да се гарантира, че няма да бъдат засегнати целите им. Така признаването на обща презумпция може да се основе на несъвместимостта на достъпа до документите от някои производства с правилното протичане на тези производства и на опасността от тяхното засягане, тъй като общите презумпции позволяват да се осигури правилното протичане на производството чрез ограничаване на намесата на трети лица“. По-нататък Общият съд посочва, че „[п]рилагането на специфични правила, предвидени в [правен] акт по отношение на определено производство, провеждано пред институцията на Съюза, за нуждите на което са били представени исканите документи, е един от критериите, които могат да обосноват признаването на обща презумпция“.

87. От изложеното следва, че Общият съд изглежда счита, че за да се приложи обща презумпция за поверителност, трябва да се вземат предвид три критерия, а именно документите да попадат в една и съща категория или да са от едно и също естество, достъпът до документите да затруднява правилното протичане на съответното производство, както и да има законодателен акт, уреждащ конкретно правилата за достъп до поисканите документи, като според Общия съд последният критерий не е решаващ³⁶.

88. Безспорно от практиката на Съда следва, че за прилагането на обща презумпция за поверителност съответните документи трябва да са от едно и също естество³⁷. За сметка на това обаче, макар наистина в петте случая, в които Съдът признава такива презумпции³⁸, залогът да е бил правилното протичане на определено производство, не смятам, че такива презумпции могат да се прилагат във всякакви производства, включително в рамките на законодателната процедура. Действително, както Съдът напомня в решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия³⁹, „[п]о всички дела, [по които е потвърдено наличието на обща презумпция за поверителност], разглежданият отказ на достъп се отнася до група от документи ясно отграничени посредством общата им принадлежност към преписка, свързана с висящо административно или съдебно производство“⁴⁰.

89. В посоченото съдебно решение, постановено няколко месеца преди обжалваното съдебно решение, Съдът изглежда, тъкмо напротив, ограничава приложимостта на общите презумпции за поверителност до случаите, в които документите, чието оповестяване е поискано, са част от висящо административно или съдебно производство. Във връзка с това, както напомня ClientEarth, Съдът изрично отхвърля разширяването на периметъра на общата презумпция за поверителност, така че в него да бъдат включени изследвания относно съответствието на законодателството на различни държави членки с правото на Съюза в областта на околната среда, които са извършени от предприятие по искане и за сметка на Комисията и към момента на изпращане на решението за отказ на достъп до тези изследвания не са имали връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения⁴¹.

³⁶ Вж. точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение.

³⁷ Вж. по-специално решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 50).

³⁸ Вж. точка 56 от настоящото заключение.

³⁹ C-612/13 P, EU:C:2015:486.

⁴⁰ Вж. точка 78 от това съдебно решение.

⁴¹ Вж. точки 77—82 от това съдебно решение.

90. Освен това, както посочих в точки 72—75 от настоящото заключение, не само от текстовете на първичното и вторичното право, но и от практиката на Съда следва, че правото на достъп до документите на институциите, което е проявление на принципа на прозрачност, е право, изключенията от което трябва в още по-голяма степен да се тълкуват стриктно, тъй като става дума за основно право и в случая, за законодателни документи.

91. При това положение, макар в точки 58—61 от обжалваното съдебно решение Общият съд да припомня правилно практиката на Съда относно изискването за сриктно тълкуване на изключенията от правото на достъп до документи на институциите, той не прави изводите, които се налагат с оглед на особеното естество на спорните документи.

92. Поради това, като в точки 55—127 прилага неправилно практиката на Съда, Общият съд допуска грешка при прилагане на правото.

3. По втората част на първото основание, а именно грешка при прилагане на правото, тъй като Общият съд счита, че член 17, параграфи 1—3 ДЕС е правно основание за установяването на обща презумпция за поверителност в полза на спорните документи

а) Доводи на страните

93. В рамките на втората част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от финландското и шведското правителство, твърди, че Общият съд не е можел да се позове на член 17, параграфи 1—3 ДЕС, за да обоснове обща презумпция за поверителност на спорните документи. На първо място, според него по-голямата прозрачност на процеса на вземане на решения укрепва независимостта на Комисията и, противно на постановеното от Общия съд в точки 55—99 от обжалваното съдебно решение, не прави Комисията по-податлива на всякакви външни въздействия и натиск, с което да я възпрепятства при пълна независимост и в общ интерес да упражни поверената ѝ роля съгласно член 17, параграфи 1—3 ДЕС.

94. Тъкмо напротив, жалбоподателят счита, че както Съдът е посочил в точка 45 от решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет⁴², по-голямата прозрачност води до по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократична система. Общественият достъп до документи като спорните следователно би дал възможност не само за по-добра съпротива на външен натиск, доколкото прозрачността на процеса на оценка на въздействието би направила натискът по-видим за външния свят, а и би позволил на гражданите да се запознаят по-добре с различните интереси в рамките на процеса на вземане на решения, както и да поискат обсъждане, без при това да засегне независимостта на Комисията, нито поле за размисъл, от която тя трябва да се ползва.

95. Освен това ClientEarth поддържа, че в точки 62 и 63 от решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет⁴³ Съдът ясно посочил, че институция не може да откаже достъп, изтъквайки засягане на независимостта ѝ, само поради това, че достъпът до документите би могъл да породи опасност от външен натиск.

96. На второ място, жалбоподателят счита, че член 17 ДЕС не би могъл да съставлява общо основание, позволяващо на Комисията да възрази срещу достъпа до нейни документи поради това, че тяхното оповестяване би засегнало сериозно процеса на вземане на решения. Той счита всъщност, че подобен подход крие опасност от прекомерно разширяване на изключението от правото на достъп до документи на институциите, тъй като би било достатъчно Комисията

⁴² C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁴³ C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

просто да се позове на член 17 ДЕС, за да не признае това право. В тази връзка ClientEarth цитира точки 43—45 от заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дела ClientEarth/Комисия и ClientEarth и PAN Europe/EFSA⁴⁴. Жалбоподателят добавя, че ако бъде потвърден от Съда, този подход ще е в разрез с принципа, че изключенията от правото на достъп се тълкуват стриктно.

97. Комисията отвърща, че противно на поддържаното от жалбоподателя, правилата за подготовка и изготвяне на предложения за политики на Комисията не предвиждат постоянен диалог между нея и заинтересованите лица в рамките на този процес. Тя посочва, обратно, че както Общият съд правилно приле в точки 79—84 и 96 от обжалваното съдебно решение, ако бъде установен подобен постоянен диалог, по-специално след публикуването на документи като спорните, тя не би разполагала с достатъчна свобода за самостоятелно обсъждане и би се оказала в невъзможност да взема решения при пълна независимост, както предвижда член 17, параграф 3 ДЕС.

98. Във връзка с довода на жалбоподателя, че разбирането на процеса на вземане на решения няма да навреди на независимостта ѝ, Комисията посочва, че ако заявлението за достъп до спорните документи има за цел добре да се разбере този процес, жалбоподателят или всяко друго заинтересовано лице може спокойно да изчака публикуването на тези документи след приключване на процеса било с изготвянето на законодателно предложение, било с отпадането на инициативата.

б) Съображения

99. По същество жалбоподателят упреква Общия съд, че е постановил, че прилагането на обща презумпция за поверителност от Комисията с цел да откаже достъп до спорните документи е било основателно, тъй като „такава обща презумпция се налага с оглед на правилата, уреждащи подготовката и изготвянето от Комисията на предложения за политики, в това число евентуално и на предложения за законодателни актове“⁴⁵.

100. След като в точки 79—82 от посоченото решение припомня ролята на Комисията в законодателния процес, Общият съд посочва, че Комисията трябва да може да действа при пълна независимост и в служба на общия интерес при подготовката и изготвянето на предложения за политики⁴⁶. След като изяснява функцията на оценките на въздействието и приема, че те допринасят за постигане на целта за прозрачност и откритост на процеса на вземане на решения на Комисията във връзка с подготовката и изготвянето на предложения за политики, както и на тази да се позволи на заинтересованите страни да участват в посочения процес⁴⁷, Общият съд прави въз основа на това извода, че след като се проведат консултациите със заинтересованите страни и се събере необходимата информация, Комисията трябва да разполага с пространство за размисъл, за да реши при пълна независимост, без външен натиск или въздействие от страна на трети лица, кои инициативи за политики следва да бъдат предложени⁴⁸. По-конкретно в точка 95 от това решение Общият съд постановява, че „важно е [...] право[то] на инициатива [на Комисията в законодателната област] да се защити от всяко влияние на публични или частни интереси, които биха се опитали, извън рамките на организираните консултации, да принудят Комисията да приеме определена инициатива за политика, да я промени или дори да се откаже от нея, и които по този начин биха удължили или дори усложнили обсъждането в рамките на тази институция“.

⁴⁴ C-612/13 P и C-615/13 P, EU:C:2015:219.

⁴⁵ Вж. точка 78 от обжалваното съдебно решение.

⁴⁶ Вж. точки 83 и 84 от това съдебно решение.

⁴⁷ Вж. точки 85—93 от това съдебно решение.

⁴⁸ Вж. точка 94 от обжалваното съдебно решение.

101. Поради това в точка 96 от това решение Общият съд приема, че „[п]ри положение [...], че както следва от точка 88 [от обжалваното съдебно решение], в доклада за оценка на въздействието се прави сравнение между различните възможни на този етап варианти за политика, оповестяването на този доклад, пък било то и само като проект, както и на становищата на Комитета в това отношение, крие в себе си повишен риск трети лица да се опитат да повлияят целенасочено на Комисията, извън организирани от нея публични консултации, да избере определен вариант за политика, както и относно съдържанието на предложението за политика, което тя следва да приеме. Ако същите лица или организации, изразили становище по време на публичната консултация, имат пряк достъп до документните относно оценката на въздействието, те биха могли да изложат нови съображения или критики относно възможните варианти и хипотези, поддържайки по-специално че тяхното становище не е било отчетено надлежно или в достатъчна степен, а след приключване на фазата на публични консултации Комисията трябва да разполага с възможност за самостоятелен размисъл, който да бъде отдалечен [временно] от външен натиск и въздействия от всякакво естество“.

102. Най-напред, както вече посочих по-горе, не мисля, че институцията има възможност да приложи обща презумпция за поверителност за законодателни документи като спорните.

103. Както сочи жалбоподателят, този извод се потвърждава и от практиката на Съда. Действително в решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет⁴⁹, по дело относно отказан достъп до законодателен документ Съдът постановява, че „именно прозрачността в това отношение ще допринесе за по-голямата легитимност на институциите в очите на европейския гражданин и ще увеличи доверието му в тях, като осигури открито обсъждане на различните гледни точки. В действителност е вероятно именно липсата на информация и на обсъждане да породи съмнения в съзнанието на гражданите не само по отношение на законосъобразността на конкретен акт, но и за легитимността на целия процес на вземане на решения“⁵⁰.

104. По-нататък Съдът приема, че относно „[щ]о се отнася [...] до довода [...], според който независимостта на правната [...] служба [на Съвета] щяла да бъде поставена под въпрос от евентуалното оповестяване на правните становища, изготвени от нея в рамките на законодателни процедури, трябва да се констатира, че това опасение се намира в центъра на интересите, защитени от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност [...] това изключение има за цел именно да защити интереса на определена институция да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища“. На следващо място, Съдът посочва, че „[п]ри все това следва да се отбележи, че както пред Първоинстанционния съд, така и пред Съда, Съветът се основава в това отношение на обикновени твърдения, които по никакъв начин не се подкрепят от подробно развити доводи. В светлината на следващите съображения обаче по нищо не личи, че съществува действителна опасност от засягане на посочения интерес, която да е разумно предвидима и да не е изцяло хипотетична“⁵¹.

105. Накрая, в точка 64 от същото решение Съдът постановява, че „[к]олкото до евентуален натиск с цел да се повлияе върху съдържанието на становищата на правната служба на Съвета, достатъчно е да се отбележи, че дори да се допусне, че върху членове на тази правна служба ще бъде оказан неправомерен натиск с подобна цел, именно този натиск, а не възможността за оповестяване на правните становища, ще засегне интереса на тази институция да получава открити, обективни и пълни правни становища и явно Съветът ще трябва да приеме подходящите мерки, за да го прекрати“.

49 C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Вж. точка 59 от това съдебно решение.

51 Вж. точки 62 и 63 от това съдебно решение.

106. Според мен от тази съдебна практика е видно, че макар Комисията, също както и Съветът, да трябва да разполага с поле за размисъл, свободно от всякакъв външен натиск, за да остане независима в законодателната област, и за целта да има възможност да обоснове отказа на достъп до законодателен документ с член 4 от Регламент № 1049/2001, все пак от нея се изисква да докаже, че съществува реална опасност от засягане на процеса на вземане на решения, която е разумно предвидима, а не чисто хипотетична.

107. Ето защо считам за несъвместимо с тази съдебна практика да се приеме, че дадена институция може да се позове на обща презумпция за поверителност, за да откаже достъп до законодателен документ, ако, както посочих, тя може да обоснове прилагането ѝ със съображения от общ порядък. Считам също, че именно в решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Тигсо/Съвет⁵², Съдът отхвърля възможността за прилагане на обща презумпция за поверителност по отношение на правните становища, които са законодателни документи, тъй като в точка 57 от него постановява, че „Първоинстанционният съд неправилно е приел, че съществува обща необходимост от поверителност по отношение на становищата на правната служба на Съвета по законодателни въпроси“.

108. Следователно, като в точка 97 от обжалваното съдебно решение е стигнал до извода, че „Комисията има право да презумира, без да разглежда конкретно и индивидуално всеки от документите, изготвени във връзка с подготовката на оценка на въздействието, че оповестяването на тези документи по принцип засяга сериозно процеса ѝ на вземане на решение при изготвянето на предложение за политика“, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

4. По третата част на първото основание, а именно грешка при прилагане на правото, тъй като Общият съд не е проверил дали интересът, защитен от член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, е специално, конкретно и действително засегнат

а) Доводи на страните

109. В рамките на третата част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от шведското правителство, твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че за спорните документи се прилага обща презумпция за поверителност, без да провери дали съществува опасност оповестяването на този вид документи да засегне специално, конкретно и действително интереса, защитен от член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

110. Всъщност според жалбоподателя, в съответствие с практиката на Съда, институциите на Съюза могат да откажат достъп до документите си само ако обяснят по какъв начин достъпът до тези документи би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от изключение⁵³, при това дори ако съответната институция се основава на обща презумпция за поверителност във връзка с определена категория документи. Жалбоподателят счита, че тази предпоставка е необходима, за да може всеки гражданин да се запознае със съображенията, поради които искането му е отхвърлено, както и за да се гарантира, че само когато достъпът до поисканите документи засяга специално и действително интереса, защитен от член 4, параграф 3 от този регламент, е оправдано изключение от принципа за възможно най-широк достъп.

52 C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374.

53 Решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 64).

111. ClientEarth поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като в точка 96 от обжалваното съдебно решение е приел, че Комисията може да се основе на общи и хипотетични съображения, за да откаже достъп до спорните документи. Всъщност според жалбоподателя не било достатъчно да се твърди, както допуснал Общият съд, че оповестяването би засегнало специално и действително процеса на вземане на решения на съответната институция, тъй като трето лице би могло да се опита да повлияе на политическите решения, определени в доклада за оценка на въздействието. При такова положение обосноваването от Комисията на отказа да предостави достъп до свои документи с подобни общи и хипотетични съображения, можело да представлява злоупотреба.

112. Финландското правителство добавя, че според него не може да се счита, че всяко оповестяване на съдържаща се в спорните документи информация автоматично „засяга сериозно“ процеса на вземане на решение на Комисията по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от този регламент.

113. Комисията отвърща, на първо място, че в точка 96 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изяснил каква е обективната, реална и конкретна опасност от евентуалното оповестяване на спорните документи за процеса ѝ на вземане на решения. Тази опасност произтичала от обстоятелството, че подобно оповестяване би позволило на лица, които вече са изразили становище по време на публичната консултация, да изложат нови съображения или критики, с което да навлязат в полето за самостоятелен размисъл, с което Комисията трябва да разполага. На второ място, Комисията отбелязва, че както посочва Общият съд в точка 120 от обжалваното съдебно решение, жалбоподателят не е наясно с основната характеристика и целта на общата презумпция, която след като бъде призната, позволява Комисията да посочи общи мотиви за отказ и да спести необходимостта от конкретно разглеждане на всеки от исканите документи поотделно.

б) Съображения

114. Разбирам, че според жалбоподателя, когато дадена институция отказва достъпа до документи въз основа на обща презумпция за поверителност, тя все пак трябва да провери дали има опасност оповестяването на този вид документи да засегне специално, конкретно и действително интереса, защитен от член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Всъщност той поддържа, че институцията следва да направи същата проверка като тази, която е задължена да извърши при конкретна преценка на отделния документ.

115. Не споделям това становище. Напомням, че съгласно постоянната съдебна практика „[съответната институция] може да основе [отказа да предостави достъп до документи] на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят за документи от едно и също естество“⁵⁴. Следователно общата презумпция за поверителност позволява на институцията, която се позовава на нея, да обоснове отказа за достъп до документ с вредите, които оповестяването на такъв вид документ поначало би причинило. В този смисъл Съдът приема, че те могат да се изразяват в засягане на правото на защита или на равните процесуални възможности или пък в общо засягане на съдебните производства.

⁵⁴ Вж. решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Турсо/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 50), 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. 74), от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 45) и от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 65).

116. Впрочем в решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия⁵⁵, Съдът постановява, че „Комисията може да се основе на презумпцията, че оповестяването на писмените становища, представени в рамките на висящи съдебни производства, засяга тези производства по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 и следователно през цялото времетраене на тези производства тя може да откаже достъп до такива документи, без да е длъжна да извършва конкретна проверка на последните“⁵⁶. Също така в решение от 14 юли 2016 г., Sea Handling/Комисия⁵⁷, Съдът постановява за документи, свързани с производства за контрол върху държавни помощи, че „в случая Общият съд не е следвало да разглежда въпроса дали оповестяването на съдържанието на поисканите от Sea Handling документи може да увреди защитените интереси, тъй като Общият съд е задължен само да провери дали Комисията има основание да счита, че тези документи са част от разследване, провеждано в рамките на производство за контрол върху държавни помощи“⁵⁸. Той приема, че „[д]ействително, както Общият съд правилно е отбелязал в точка 65 от [своето] решение [от 25 март 2015 г., Sea Handling/Комисия (T-456/13, непубликувано, EU:T:2015:185)], изискването да се провери дали в конкретния случай действително се прилага такава обща презумпция не може да се тълкува в смисъл, че институцията би трябвало да разгледа поотделно всички документи, чието оповестяване е било поискано, тъй като това изискване би лишило тази обща презумпция от нейното полезно действие“⁵⁹.

117. Смисълът от такава презумпция е именно да е възможно да се предполага, че оповестяването на определен вид документи би засегнало някой от защитените интереси, без да се налага извършването на конкретна проверка на тези документи поотделно. Именно това е причината, поради която, както вече посочих, това изключение от правото на достъп до документите на институциите трябва в още по-голяма степен да се тълкува стриктно.

118. Поради тези съображения считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е проверил дали интересът, защитен от член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, е засегнат специално, конкретно и действително.

5. По петата част на първото основание, а именно грешка при прилагане на правото, тъй като в резултат от признаната от Общия съд обща презумпция за поверителност в полза на спорните документи се стига до необоримост на тази презумпция

119. ClientEarth, подкрепяно от финландското правителство, твърди, че в точки 113—127 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е въвел критерии, които правят общата презумпция за поверителност необорима. По-конкретно, като е постановил в точка 120 от това решение, че доводите на жалбоподателя, изведени по-специално от недоказването на реална опасност от обществен натиск, от нечувствителния характер на спорните документи и от ирелевантността на факта, че процесът на вземане на решения се намира на ранен етап, по никакъв начин не могат да оборят тази обща презумпция, тъй като с тях единствено се критикува общият характер на мотивите на спорните решения и не се изтъкват конкретни обстоятелства, които позволяват оборването на тази обща презумпция, Общият съд я е направил необорима.

⁵⁵ C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541.

⁵⁶ Вж. точка 146 от това съдебно решение.

⁵⁷ C-271/15 P, непубликувано, EU:C:2016:557.

⁵⁸ Вж. точка 68 от това съдебно решение.

⁵⁹ Вж. точка 69 от това съдебно решение.

120. Комисията отвърща, че доводите на жалбоподателя показват непознаване на самото естество на общата презумпция за поверителност на този вид документи. Освен това тя счита, противно на жалбоподателя, че след като Общият съд е посочил, че липсват каквито и да било конкретни обстоятелства, позволяващи оборването на тази обща презумпция, всъщност тя е оборима, но в случая жалбоподателят не е доказал защо оповестяването на поисканите документи не би засегнало процеса на вземане на решения на Комисията.

121. Тъй като считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел наличието на обща презумпция за поверителност в полза на спорните документи, считам, че не следва да се обсъжда петата част на първото основание.

122. С оглед на всички изложени съображения считам, че следва да се приеме, че е налице първото основание, и при това положение да се отмени обжалваното съдебно решение.

123. С оглед на това не смятам за нужно да разглеждам второто основание, изтъкнато от жалбоподателя при условията на евентуалност.

VI. По съдебните разноски

124. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В случая, след като ClientEarth е поискало Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да ги заплати.

125. В допълнение, в съответствие с член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Република Финландия и Кралство Швеция в качеството на встъпили страни понасят собствените си съдебни разноски.

VII. Заключение

126. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да постанови следното:

- „1) Липсва основание за произнасяне по искането за отмяна на решение от 3 април 2014 г., с което Европейската комисия отказва достъп до проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на Европейския съюз.
- 2) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 13 ноември 2015 г., ClientEarth/Комисия (T-424/14 и T-425/14, EU:T:2015:848).
- 3) Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.
- 4) Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски“.