



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

28 юни 2012 година \*

„Обжалване — Право на достъп до документите на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи относно производство за контрол върху концентрация между предприятия — Регламент (ЕО) № 139/2004 — Отказ на достъп — Изключения, свързани със защитата на целите на дейностите по разследване, на търговските интереси, на правните становища и на процеса на вземане на решения от институциите“

По дело C-477/10 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 23 септември 2010 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват г-н В. Smulders, г-жа Р. Costa de Oliveira и г-н V. Bottka, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

**Agrofert Holding a.s.**, установено в Прага (Чешка република), за което се явяват R. Pokorný и D. Šalek, advokáti,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

**Polski Koncern Naftowy Orlen SA**, установено в Плок (Полша), за което се явяват S. Sołtysiński, K. Michałowska и A. Krasowska Skowrońska, avocats,

**Кралство Дания**, за което се явява г-н S. Juul Jørgensen, в качеството на представител,

**Република Финландия**,

**Кралство Швеция**, за което се явяват г-жа К. Petkovska и г-н S. Johannesson, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н К. Lenaerts, председател на състав, г-н Е. Juhász (докладчик), г-н G. Arestis, г-н Т. von Danwitz и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н Р. Cruz Villalón,

\* Език на производството: английски.

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 септември 2011 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 декември 2011 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяна на Решение на Общия съд на Европейския съюз от 7 юли 2010 г. по дело Agrofert Holding/Комисия (T-111/07, наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което същият отменя Решение D (2007) 1360 на Комисията от 13 февруари 2007 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което се отказва достъп до документите по дело COMP/M.3543 относно концентрацията между полското дружество Polski Koncern Naftowy Orlen SA (наричано по-нататък „PKN Orlen“) и чешкото дружество Unipetrol, образувано в приложение на Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия („Регламентът ЕО за концентрациите“) (ОВ L 24, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 201).

### Правна уредба

- 2 Приет на основание член 255, параграф 2 ЕО (понастоящем след изменението член 15 ДФЕС), Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на тези институции.

- 3 Озаглавеният „Изключения“ член 4 от този регламент гласи:

„[...]“

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

- търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,
- съдебните процедури и правни становища,
- целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

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 разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

4. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, предвидени в параграф 1 или 2, освен ако [е] ясно, че документът [трябва или не трябва да бъде оповестен].

[...]

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

7. Изключенията, както са установени в параграфи 1, 2 и 3, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. В случаите на документи, които са предмет на изключение във връзка със защита на [личния живот] или търговски интереси, и в случай на чувствителни документи може при необходимост този период да е по-голям от определения по-горе“.

4 Член 17 от Регламент № 139/2004, озаглавен „Професионална тайна“, гласи:

„1. Информацията, придобита в резултат от прилагането на настоящия регламент, се използва само за целите на съответното искане, разследване или изслушване.

2. Независимо от разпоредбата на член 4, параграф 3, членове 18 и 20, Комисията и компетентните органи на държавите членки, техни длъжностни лица, служители и други лица, работещи под надзора на тези органи, както и държавни служители и длъжностни лица на други органи от държавите членки не могат да разкриват информация, която са придобили при прилагането на настоящия регламент, която попада в обхвата на задължението за опазване на професионална тайна.

[...]“.

5 Член 18, параграф 3 от този регламент предвижда:

„Комисията основава решението си единствено на възраженията, по отношение на които страните са имали възможност да представят становищата си. Правото на защита [на заинтересованите лица] следва да бъде изцяло спазено при производството. Достъпът до [преписката] е свободен най-малкото за страните, които са преки участници, при съблюдаване на законните интереси на предприятията за защита на техните търговски тайни“.

6 Регламент (ЕО) № 802/2004 на Комисията от 7 април 2004 година за прилагане на Регламент № 139/2004 (ОВ L 133, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 3) е приет в изпълнение на правомощията по член 23, параграф 1 от последния. Член 17 от Регламент № 802/2004, озаглавен „Достъп до преписката и използване на документи“, предвижда:

„1. При поискване Комисията предоставя достъп до преписката на страните, до които е предявила възраженията си, с цел да им се предостави възможност да упражнят правото си на защита. Достъп се предоставя след уведомяване за предявените възражения.

2. При поискване Комисията предоставя и на другите участващи страни, които са били информирани за възраженията, достъп до преписката, доколкото това е необходимо за изготвянето на техните бележки.

3. Правото на достъп до преписката не се разпростира върху поверителна информация или вътрешни документи на Комисията или на компетентните органи на държавите членки. Правото на достъп до преписката не се разпростира и върху кореспонденцията между Комисията и компетентните органи на държавите членки или кореспонденцията между държавите членки.

4. Документите, които са получени посредством предоставянето на достъп до преписката съгласно разпоредбите на настоящия член, могат да се използват само за целите на съответното производство съгласно [Регламент № 139/2004]“.

**Обстоятелствата, предхождащи спора, и решението, с което се отказва достъп до документите**

7 Обжалваното решение съдържа следните констатации:

„1 С решение от 20 април 2005 г. Комисията [...] одобрява на основание член 6, параграф 1, буква б) [от Регламент № 139/2004] нотифицирания на 11 март 2005 г. проект за придобиване (посредством закупуване на акции) на контрол от страна на полското дружество [PKN Orlen] върху чешкото дружество Unipetrol.

2 С писмо от 28 юни 2006 г. жалбоподателят Agrofert Holding a.s. [наричано по-нататък „Agrofert“] иска на основание [Регламент № 1049/2001] Комисията да му предостави достъп до всички непубликувани документи относно производството по нотифициране и предварителна нотификация на придобиването на Unipetrol от PKN Orlen.

[...]

4 С писмо от 2 август 2006 г. [...] [генерална дирекция (ГД) „Конкуренция“ на Комисията] отказва да предостави достъп до документите. След като подчертава, че заявлението за достъп е общо по своето естество, тя приема, че по отношение на въпросните документи са приложими предвидените в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001 изключения. Тя допълва, че оповестяването на произхождащи от нотифициращите страни и трети лица документи противоречи на задължението за професионална тайна, предвидено в член [339 ДФЕС] и член 17, параграфи 1 и 2 от Регламент [№ 139/2004]. Уточнява също така, че не е възможно да се предостави частичен достъп до документите и че не са изложени никакви доводи за съществуването на по-висш обществен интерес, оправдаващ оповестяването.

5 С писмо от 18 август 2006 г. жалбоподателят изпраща на Комисията потвърдително заявление [...] Той оспорва отказа на Комисията, като поддържа по-конкретно че е трябвало да му бъде предоставен частичен достъп до исканите документи. Освен това твърди, че е налице по-висш обществен интерес, оправдаващ оповестяването на въпросните документи, а именно претърпяната от него и от миноритарните акционери на Unipetrol вреда.

[...]

9 Със [спорното решение] генералният секретариат на Комисията потвърждава отказа за достъп, що се отнася до обособените четири категории документи.

- 10 Първо, Комисията счита, че документите, разменени между нея и нотифициращите страни, съдържат чувствителна търговска информация относно търговските стратегии на нотифициращите страни, обема на техните продажби, пазарните им дялове и отношенията с клиентите. Поради това било приложимо изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на търговските интереси. [...] Тя се позовава и на член 17 от Регламент [№ 139/2004], отнасящ се до задължението за професионална тайна [...] Комисията добавя, че щом като целта на производствата за контрол върху концентрациите е да се провери дали нотифицираната концентрация дава на нотифициращите страни пазарна мощ, която може съществено да засегне конкуренцията, всички документи, представени от нотифициращите страни в тези производства, неминуемо съдържат чувствителна търговска информация.
- 11 Комисията смята, че е приложимо и изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, а именно изключението, свързано със защитата на дейностите по разследване. Според Комисията участващите в производство относно концентрация страни трябва да могат да разчитат, че чувствителната информация, съдържаща се в предоставените документи, няма да бъде оповестена. Комисията приема, че оповестяването на въпросните документи би нарушило съществуващите между нея и предприятията отношения на взаимно доверие [...]
- 12 Второ, Комисията счита, че документите, разменени между нея и трети лица, попадат в обхвата на изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 поради причините, изложени по повод документите, разменени между нея и нотифициращите страни.
- [...]
- 14 Четвърто, Комисията посочва следните вътрешни документи:
- [...] (документ № 1),
  - междуведомствена докладна записка, съдържаща проекторешение във връзка с нотифицирането (документ № 2),
  - отговор на правния отдел във връзка с посочената записка (документ № 3),
  - разменени електронни съобщения във връзка с този проект между компетентната служба и правния отдел (документ № 4),
  - отговорите на другите засегнати служби във връзка с посочената докладна записка (документ № 5),
  - [...] (документ № 6),
  - [...] (документ № 7).
- 15 [Документи №1, № 6 и № 7 не са предмет на производството.]
- 16 Що се отнася до документи с номера от 2 до 5, Комисията счита, че оповестяването им ще засегне сериозно процеса ѝ на вземане на решения по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001. Тя подчертава колективния характер на този процес и необходимостта да запази доверието на своите служби. Според Комисията тези документи отразяват свободно изразените становища и позиции при вътрешните (в рамките на

службите) обсъждания. Оповестяването им в случая би засегнало сериозно свободното изразяване на становища [...] Освен това то би намалило желанието на [...] засегнатите от концентрацията предприятия и третите лица да съдействат.

- 17 Комисията смята, че документи № 3 и № 4 също попадат в обхвата на изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, основано на защитата на правните становища [...]
- 18 Комисията добавя накрая, че не е налице по-висш обществен интерес, който да оправдава оповестяването на разглежданите в случая документи и че не е възможно да се предостави частичен достъп. В това отношение тя посочва, че доколкото с разследването си е целяла да провери пазарните условия, свързани с планираната концентрация [...], било невъзможно да определи кои части от разменените между нея и съответните страни документи „не съдържат [...] търговска информация или нямат отношение към разследването и сами по себе си са разбираеми“ [...] Накрая тя споменава факта, че публикуваният вариант на решението относно разглежданата концентрация по дефиниция съдържа неуповярвателната информация и представлява за страните частичен достъп до исканите документи, които не попадат в обхвата на приложимите изключения“.

### Обжалваното решение

- 8 С жалба, подадена на 13 април 2007 г., Agrofert иска от Общия съд да отмени спорното решение и да задължи Комисията да му предостави исканите документи.
- 9 В точки 39—41 от обжалваното решение Общият съд отхвърля второто искане като недопустимо, доколкото, след като отмени даден акт на институция, същата е длъжна съгласно член 266 ДФЕС да вземе необходимите мерки за изпълнение на съдебното решение.
- 10 Искането за отмяна на спорното решение почива най-вече на правното основание, изведено от нарушение на Регламент № 1049/2001. В подкрепа на това основание Agrofert посочва, че към въпросните документи неправилно са приложени изключенията по член 4, параграфи 2 и 3 от този регламент. Общият съд преценява всяка категория от тези документи с оглед на всяко от изключенията, на които се основава спорното решение.

*По отказа да се предостави достъп до документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица*

Относно изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на търговските интереси

- 11 На първо място, Общият съд констатира в точки 54 и 55 от обжалваното решение, че документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица, могат да съдържат чувствителна търговска информация, която евентуално да попада в обхвата на изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на търговските интереси.
- 12 На второ място, Общият съд отбелязва в точки 57—60 от обжалваното решение, че доколкото предвидените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения трябва да се тълкуват и прилагат стеснително, необходимата за обработването на заявление за достъп до документи проверка трябва да бъде конкретна, както и че ако даден документ е свързан с интерес, защитен от някое изключение, това само по себе си не е достатъчно, за да оправдае прилагането на посоченото изключение. От член 4, параграфи 1—3 от този регламент следва, че всички споменати в него

изключения са предвидени като приложими към „Документ“. Поради това само чрез конкретна и индивидуална проверка на всеки документ институцията би могла да прецени дали да предостави на заявителите частичен достъп.

- 13 Съгласно точки 61—64 от обжалваното решение от мотивите на спорното решение изобщо не личи да е направена такава проверка. В това решение общо и абстрактно се посочва, че предвид естеството на производствата за контрол върху концентрациите между предприятия всички документи, предоставени от нотифициращите страни, неминуемо съдържат чувствителна търговска информация. Подобни доводи обаче са твърде неопределени и общи и не може да се приеме, че надлежно доказват извършването в случая на конкретна и ефективна проверка на всеки от разглежданите документи. В точка 65 от обжалваното решение Общият съд приема, че в случая е било напълно възможно да се състави опис на разменените между Комисията и страните документи и да се опише съдържанието на всеки документ, без същевременно да се разгласяват сведения, които трябва да останат поверителни.
- 14 В точки 68—70 от обжалваното решение Общият съд отхвърля довода на Комисията, изведен от задължението за професионална тайна и от защитата на търговската тайна съгласно член 339 ДФЕС и член 17 от Регламент № 139/2004. Той приема, че само някои сведения са търговска тайна и че задължението за професионална тайна не е с такъв обхват, че да бъде оправдан общият и абстрактен отказ да се предостави достъп до документи. Доколкото не всички сведения, събрани в рамките на производствата за контрол върху концентрациите между предприятия, са професионална тайна, задължението за професионална тайна и защитата на търговската тайна по силата на посочените по-горе разпоредби не освобождават Комисията от предвиденото в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 изискване за конкретна проверка на всеки документ. Видно от точка 77 от обжалваното решение обстоятелството, че в производствата за контрол върху концентрациите документите са предоставяни от страните при условията на поверителност в съответствие с Регламент № 139/2004, също не освобождава Комисията от задължението ѝ да извърши конкретна проверка на всеки документ, посочен в заявлението за достъп на основание на Регламент № 1049/2001.
- 15 В точки 73—76 от обжалваното решение Общият съд приема, че дори ако може да бъде изтъкнат в случая, отнасящият се до задължението за зачитане на личния живот член 8 от Европейската конвенция за защита на правата и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), не е основание Комисията да не извърши конкретна и ефективна проверка на всеки от разглежданите документи. Видно от точки 78—80 от обжалваното решение, Общият съд освен това не счита — предвид член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, който предвижда публичен достъп до всички документи, държани от съответната институция (т.е. изготвени или получени от нея), — че документите, предоставени във връзка с дадена концентрация, очевидно попадат в обхвата на изключението по член 4, параграф 2, първо тире от този регламент.
- 16 В точки 81—89 от обжалваното решение Общият съд отхвърля и довода, изведен от оправданите правни очаквания на PKN Orlen, че в съответствие с член 17 от Регламент № 139/2004 документите, предоставени в производството за контрол върху концентрацията, няма да бъдат оповестени. Той констатира, че тази разпоредба не предвижда абсолютна поверителност на всички документи, предоставени от предприятията, и приема, че съображенията, изложени в подкрепа на отказа на достъп до тези документи, трябва да бъдат преценени единствено с оглед на изключенията по член 4 от Регламент № 1049/2001. Той приема също така, че член 17, параграф 1 от Регламент № 139/2004 определя само по какъв начин Комисията може да използва получените сведения и не урежда гарантирания с Регламент № 1049/2001 достъп до документите.

Относно изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване

- 17 В точки 96—99 от обжалваното решение Общият съд признава, че документите, представени в производствата за контрол върху концентрациите, са свързани с дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, и припомня, че тази разпоредба трябва да се прилага само ако оповестяването на съответните документи може да застраши завършването на дейностите по разследване. В случая обаче според Общият съд дейностите по разследване (въз основа на които Комисията приема решението от 20 април 2005 г., с което разрешава концентрацията) към момента на приемане на спорното решение вече са били приключени. Следователно оповестяването на тези документи не би могло да застраши завършването на дейностите по разследване. Що се отнася до довода на Комисията, че оповестяването на тези документи ще наруши съществуващите между нея и предприятията отношения на взаимно доверие и ще засегне ефективността на производствата за контрол върху концентрациите, Общият съд възразява в точки 100—103 от обжалваното решение, че подобни съображения са твърде неопределени, общи и хипотетични и въз основа на тях не може да се приеме, че доводите на Комисията действително важат за всеки от разглежданите документи.

*По отказа, основан на изключението по член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, да се предостави частичен достъп до документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица*

- 18 В точки 107—113 от обжалваното решение Общият съд приема, че макар да не предвижда във всички случаи частичен достъп до документите, член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 за сметка на това изисква конкретна и индивидуална проверка на съдържанието на всеки от тях. Ето защо преценката на документите по категории, а не от гледна точка на съдържанието се в тях конкретни сведения, се оказва недостатъчна. Поради това доводът на Комисията, че всички сведения, предоставени от нотифициращите страни и трети лица, са свързани помежду си, поради което не било възможно да се отделят частите, за които може да се предостави частичен достъп, трябва да се отхвърли, доколкото по този начин Комисията изглежда презумира, общо и без да извърши конкретна и индивидуална проверка на съдържанието на всеки документ, че оповестяването, дори частично, на всички искани документи ще засегне защитените интереси.
- 19 При тези условия Общият съд заключава в точка 116 от обжалваното решение, че спорното решение трябва да бъде отменено, доколкото с него се отказва достъп до документите, разменени, от една страна, между Комисията и нотифициращите страни, и от друга, между Комисията и трети лица, щом като Комисията не е доказала надлежно, че оповестяването на тези документи действително и конкретно ще засегне защитените интереси.

*По отказа, основан на изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, да се предостави достъп до правните становища,*

- 20 В случая от значение са отговорът на правния отдел на Комисията във връзка с междуведомствената докладна записка (вътрешен документ № 3) и разменените между компетентната служба и правния отдел електронни съобщения във връзка с проекта за концентрация (вътрешен документ № 4). В точка 123 от обжалваното решение Общият съд отбелязва, че целта на изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 е да се защити интересът на институциите да получават открити, обективни и пълни правни становища, но от точки 42 и 43 от Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, Recueil, стр. I-4723) следва, че за да може да бъде изтъкната, опасността от засягане на този интерес трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична.



21 Общият съд подчертава в точки 125—128 от обжалваното решение, че макар по принцип Комисията да може да се основава на общи презумпции и на съображения от общ характер, приложими за някои категории документи, тя все пак е длъжна, в съответствие с приетото от Съда в точка 50 от Решение по дело Швеция и Tigso/Съвет, посочено по-горе, да проверява във всеки отделен случай дали подобни съображения от общ характер действително са приложими към конкретния документ, чието оповестяването се иска. В спорното решение обаче Комисията се основава на съображение от общ характер, без да провери, за всяко от исканите становища, дали при конкретните обстоятелства това съображение действително е приложимо. Поради това Комисията не е доказала по какъв начин оповестяването на въпросните правни становища представлява в случая действителна и разумно предвидима, а не изцяло хипотетична опасност за защитата на тези становища. Освен това в точки 129—131 от обжалваното решение Общият съд приема, че прозрачността също е застрашена, когато, както в случая, Комисията действа като административен, а не като законодателен орган, и че задължението да извърши конкретна проверка във всеки отделен случай важи и когато става въпрос за много кратки документи.

22 При тези условия Общият съд заключава в точка 132 от обжалваното решение, че отказът на Комисията да предостави достъп до исканите правни становища трябва да бъде отменен, тъй като същата не е доказала, че оповестяването на въпросните документи действително и конкретно ще засегне защитата на правните становища.

*По отказа на Комисията да предостави достъп до вътрешните си документи, основан на изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на процеса на вземане на решения*

23 В случая става въпрос за вътрешните документи №2—№5. В точки 138 и 139 от обжалваното решение Общият съд констатира, че това са съдържащи становища документи, които са подготвителни спрямо окончателното решение на Комисията, и че поради това попадат в приложното поле на изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, което може да бъде изтъкнато дори след като съответната институция е взела решение. В точки 141—144 от обжалваното решение Общият съд постановява, че за да се приложи това изключение, все пак трябва да се докаже, че достъпът до исканите документи може действително, конкретно и сериозно да засегне защитата на процеса на вземане на решения от съответната институция, и че тази опасност от засягане трябва да е разумно предвидима, а не изцяло хипотетична. Твърдението на Комисията, че оповестяването на исканите документи ще засегне сериозно защитата на процеса на вземане на решения от институцията предвид колективния му характер, било обаче общо, абстрактно и неподкрепено с конкретни доводи, изведени от съдържанието на тези документи.

24 В точка 146 от обжалваното решение Общият съд установява, че Комисията е основала изводите си на естеството на исканите документи, а не на съдържащи се в тях конкретни сведения, въпреки че подобни изводи трябва да са резултат на конкретна и ефективна проверка на всеки от исканите документи. Той отхвърля и довода на Комисията, свързан с доверието и свободата на изразяване на службите ѝ, приемайки, че тези твърдения са твърде хипотетични. Въз основа на горното, в точка 147 от обжалваното решение Общият съд стига до заключението, че фактът, че становищата на службите на Комисията са дадени в рамките на производство за контрол върху концентрация между предприятия, не означава, че по принцип всички вътрешни актове, които съдържат подобни становища, са обхванати от разглежданото изключение.

25 При тези условия Общият съд заключава в точка 150 от обжалваното решение, че Комисията не е доказала надлежно, че изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 е приложимо по отношение на исканите документи.

- 26 Въз основа на всички тези съображения, в точка 154 от обжалваното решение Общият съд приема, че спорното решение следва да бъде отменено.

### **Искания на страните в производството пред Съда**

- 27 Комисията иска от Съда:
- да отмени обжалваното решение,
  - да се произнесе окончателно по въпросите, предмет на настоящото производство по обжалване, и
  - да осъди Agrofert да заплати съдебните разноски, направени в първоинстанционното и в настоящото производство.
- 28 Agrofert иска от Съда:
- да отхвърли изцяло жалбата и
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 29 Кралство Швеция иска от Съда:
- да отхвърли жалбата и
  - да осъди Комисията да заплати направените от Кралство Швеция съдебни разноски.
- 30 PKN Orlen иска от Съда:
- да отмени обжалваното решение,
  - да се произнесе окончателно по въпросите, предмет на настоящото производство по обжалване, и
  - да осъди Agrofert да заплати съдебните разноски, направени от PKN Orlen в първоинстанционното и в настоящото производство.

### **По жалбата**

#### *Доводите на Комисията*

- 31 Като начало Комисията отбелязва, че в решението си Общият съд не се е опитал да намери действително и хармонично равновесие между правните режими, установени с приложимите в случая Регламенти № 139/2004 и № 1049/2001, и така е направил неприложими правилата за поверителност на документите в областта на контрола върху концентрациите.

Първо правно основание: неправилно тълкуване на Регламент № 1049/2001, доколкото при тълкуването на изключенията по член 4 от Регламент № 1049/2001 не са взети предвид някои разпоредби на Регламент № 139/2004

- 32 Комисията възпроизвежда вече изложения пред Общия съд довод, че член 339 ДФЕС и член 17 от Регламент № 139/2004, които съдържат задължение за опазване на професионална тайна, са от значение за тълкуването и прилагането на изключенията от правото на достъп, предвидени в Регламент № 1049/2001, за да се запази единството на правния ред на Съюза посредством еднообразно и непротиворечиво тълкуване на различните законодателни актове.

- 33 Тя изтъква, че макар Регламент № 1049/2001 да е норма с общо приложение, ограниченията на правото на достъп са формулирани доста широко и поради това трябва да се тълкуват, така че да защитават законните интереси, обществени или частни, във всички области на дейност на институциите, още повече когато тези интереси са изрично защитени с други разпоредби на правото на Съюза. Това било потвърдено в Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Bavarian Lager (C-28/08 P, Сборник, стр. I-6055, точки 58, 59, 64 и 65) и Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точки 61 и 63), в които Съдът отхвърля тълкуването на Регламент № 1049/2001, дадено от Общия съд, по съображение че същият не е взел предвид други правни актове, които също са били приложими по посочените дела. Освен това с Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, стр. I-8533, точка 84) Съдът потвърдил, че е необходимо хармонично тълкуване на приложимото право.
- 34 Все пак изводът, до който стига Общият съд в обжалваното решение, можел да доведе до стълкновение между приложимите норми. Всъщност Регламент № 139/2004 възлагал на предприятията, които участват в производство за контрол върху концентрация, императивни и широкообхватни задължения за предоставяне на сведения и за разкриване на търговски тайни, като същевременно съдържал и разпоредби, установяващи гаранции за засилена защита. Целта на тези гаранции била, от една страна, да се осигури в обществен интерес правилното функциониране на системата за контрол върху концентрациите, и от друга — да се защити законният интерес на съответните предприятия сведенията, които са предоставили на Комисията, да бъдат използвани единствено за целите на разследването.
- 35 Като се позовава на член 28 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), Комисията подчертава, че със задължението за опазване на търговската тайна на предприятията, което важи в областта на конкуренцията, се цели да се гарантира и правото им на защита, което е основен принцип на правото на Съюза и е провъзгласено в член 6 от ЕКПЧ, както посочва Съдът в точка 299 от Решение от 15 октомври 2002 г. по дело Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P и C-254/99 P, Recueil, стр. I-8375). Освен това сведенията, предоставени на Комисията от предприятията, участващи в производство за контрол върху концентрация, трябва да се разглеждат като попадащи в частната им сфера на дейност по смисъла на член 8 от ЕКПЧ. Доколкото тези предприятия може да се окажат задължени да предоставят на Комисията свои сведения, предвидените в тази разпоредба условия трябва да бъдат спазвани.
- 36 В контекста на Регламент № 139/2004 право на достъп до преписката имали право само преките участници в производството и евентуално други физически или юридически лица, които докажат достатъчен интерес. На заявители, които не докажат такъв интерес, се отказвал достъп. Според тълкуването на Общия съд такъв заявител по принцип разполагал по силата на Регламент № 1049/2001 с безусловно право на достъп до всеки документ и освен това можел свободно да го използва за каквато и да е цел, което явно противоречало на Регламент № 139/2004. Поради това Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 88 от обжалваното решение, че предвиденото в Регламент № 139/2004 задължение събраните сведения да се използват единствено за целта на съответното искане за предоставяне на сведения се отнася само до начина, по който Комисията може да използва тези сведения, и не урежда гарантираната с Регламент № 1049/2001 достъп до документи.
- 37 Комисията поддържа, че по отношение на документите, свързани с производствата за контрол върху концентрациите, следва да се приложат по аналогия съображенията на Съда в точки 54, 55, 61 и 62 от посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, постановено във връзка с производствата за контрол на държавните помощи, и така да се признае съществуването на обща презумпция, че оповестяването на документи, разменени само

за нуждите на производствата за контрол върху концентрациите и недостъпни за лицата, които не докажат достатъчен интерес, по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване. Поради това Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като не взел предвид разпоредбите на Регламент № 139/2004 и като отдал предимство на Регламент № 1049/2001 спрямо други правни актове на Съюза, което на практика лишавало от полезно действие основните правила за правилното функциониране на системата за контрол върху концентрациите. В това отношение Комисията се позовава и на точка 56 от Решение по дело Комисия/Bavarian Lager, посочено по-горе.

Второ правно основание: неправилно тълкуване на член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001

– Първа част: по задължението за извършване на конкретна и индивидуална проверка на всеки документ

- 38 Комисията подчертава, че според Общия съд съответната институция трябва да извърши конкретна и индивидуална проверка на всеки от документите, посочени в заявлението за достъп, дори в случаите, в които е ясно, че същото се отнася до документи, попадащи в обхвата на някое от изключенията. Това задължение важало за всички изключения по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, независимо към коя област спадат исканите документи и независимо от спецификата на съответната област. Ето защо Общият съд не взел предвид правилата, приложими към производствата за контрол върху концентрациите, въпреки че Съдът, предвид особеностите на производството за контрол на държавните помощи, признава в Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, съществуването на обща презумпция, че публичното оповестяване на документи от преписката по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване, и въз основа на тази презумпция приема, че достъпът до исканите по това дело документи следва да бъде отказан. Комисията счита, че подобен извод се налага и в случая.

– Втора част: относно изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на дейностите по разследване

- 39 Що се отнася до позицията на Общия съд, че след приемането на решението относно концентрацията и приключването на административното производство това изключение вече не може да бъде изтъквано, Комисията възразява, че в производствата за контрол върху концентрациите изключението, основано на защитата на търговските интереси, и изключението, основано на защитата на целите на дейностите по разследване, са тясно свързани и че предоставените сведения не престават да бъдат поверителни след приключването на административното производство. Впрочем съгласно член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 търговските интереси биха могли да бъдат защитени повече от 30 години. Всеки друг подход би имал твърде неблагоприятно въздействие върху желанието на предприятията да съдействат на Комисията. Като подчертава, че видно от формулировката на разглежданата разпоредба, въпросното изключение е предвидено, за да защитава „целите на дейностите по разследване“, а не единствено самите дейности, Комисията изтъква, че общата презумпция, установена в Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, е приложима дори след като решението относно дадена концентрация е станало окончателно.

– Трета част: относно изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на търговските интереси

- 40 Това изключение касае документите, обменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица. Комисията потвърждава становището си, че правилата във връзка с контрола върху концентрациите между предприятия изискват да ѝ бъдат предоставени

множество строго поверителни сведения, които очевидно са обхванати от задължението за опазване на професионална тайна, предвидено в член 339 ДФЕС и член 17 от Регламент № 139/2004. Само по себе си това съображение било достатъчно, за да обори позицията на Общия съд, че чрез индивидуална проверка на всеки поискан документ трябва да се установи дали оповестяването му действително и конкретно може да засегне защитаваните интереси.

– Четвърта част: относно изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на процеса на вземане на решения

- 41 Това изключение е изтъкнато във връзка с вътрешни документи № 2—5. Комисията отбелязва, че член 17, параграф 3 от Регламент № 802/2004 изрично изключва вътрешните документи от правото на достъп до преписката, когато такова е предоставено, за да могат страните в производството да упражнят правото си на защита. Причина за ограничаването на достъпа до тези документи били естеството на производството и колективният характер на процеса на вземане на решения от Комисията, който налагал членовете на Комисията да разполагат с всички необходими сведения, за да приемат решение в обществен интерес. Ако трябваше да се съобразяват с опасността от оповестяване, службите на Комисията вероятно биха били по-малко склонни да изтъкнат евентуалните пропуски в проекторешението или да изразят различно мнение, което би засегнало процеса на вземане на решения. По тази причина подобни документи не трябвало да бъдат достъпни дори след като решението относно дадена концентрация е станало окончателно. Освен това даденото от Общия съд тълкуване на Регламент № 1049/2001 предоставяло на обществеността повече права отколкото на страните, пряко засегнатите от производствата за контрол върху концентрациите.

– Пета част: относно изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на правни становища

- 42 Това изключение е изтъкнато конкретно във връзка с вътрешни документи № 3 и № 4. Комисията отбелязва, че тези две становища са били предмет на конкретна и индивидуална проверка, в резултат на която е стигнала до извода, че във всички случаи те попадат изцяло в приложното поле на това изключение. На следващо място, Комисията преценила дали е налице евентуален по-висш обществен интерес, който да оправдава оповестяването на същите тези документи, и стигнала до заключението, че в случая очевидно става въпрос за частен интерес, доколкото Agrofert изтъква „претърпяната от него и от миноритарните акционери на Unipetrol вреда“.

#### *Доводите на другите страни*

- 43 Agrofert, жалбоподател в производство пред Общия съд, поддържа, че Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, е без значение в случая, тъй като се отнася до производство относно държавни помощи, при което достъпът до преписката е уреден по различен начин. Agrofert споделя позицията на Общия съд, според който обстоятелството, че даден документ е свързан с интерес, защитен от изключение по член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, само по себе си не е достатъчно основание за прилагането на това изключение. Поради това Комисията трябвало да прецени искането за оповестяване от гледна точка на сведенията, съдържащи се във всеки от исканите документи, а не общо.
- 44 PKN Orlen, встъпило в производството пред Общия съд в подкрепа на Комисията, отбелязва, че то ѝ е съдействало, разчитайки изцяло на факта, че изпратените на тази институция документи, които съдържат търговски тайни, както и всички други съобщения, разменени в рамките на производството за контрол върху концентрацията, ще бъдат използвани единствено за целите на провежданото разследване и няма да бъдат разгласявани на трети лица. То имало пълно

основание за това предвид уредбата в Регламент № 139/2004. Не можело с един нормативен акт на Съюза да се предоставят гаранции за защита на сведения и документи, а с друг тази защита напълно да се лишава от ефективност. Естеството на обменената информация не се променяло с приключването на производството относно концентрацията. Да се разреши публичният достъп до преписката след приключването на производството означавало изцяло да се пренебрегнат съображенията, обосновавали защитата на дейностите по разследване.

- 45 Кралство Швеция, встъпило в производството пред Общия съд в подкрепа на Agrofert, изтъква, че съгласно Регламент № 1049/2001 достъпът до документите е общото правило. Поради това изключенията от това правило трябвало да се тълкуват стеснително. Редът, по който институциите трябва да се произнасят по заявленията за достъп, бил уточнен от Съда в Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, в което той описва трите етапа, през които обикновено трябва да се премине, за да се установи дали съответното заявление за достъп може да бъде уважено. В обжалваното решение Общият съд правилно констатирал, че в случая Комисията не е изпълнила всички етапи на проверката.
- 46 Според Кралство Швеция фактът, че конкретни нормативни актове съдържат различни правила във връзка с достъпа до документи, не означава, че тези актове, чиято цел е съвсем различна от тази на изключенията в Регламент № 1049/2001, автоматично имат предимство спрямо разпоредбите на този регламент, тъй като подобно схващане би го изпразнило от съдържание. Следователно обхватът на Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, бил ограничен до областта на държавните помощи. В заключение, липсвало безусловно изискване за поверителност на всички предоставени документи и достъпът можел да бъде отказан само на основание на изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001.

#### *Съображенията на Съда*

- 47 Като начало следва да се отбележи, че в спорното решение Комисията е направила разграничение между, от една страна, документите, които тя е разменила в производството за контрол върху разглежданата концентрация с нотифициращите страни и с трети лица (документи, попадащи в обхвата на член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, свързани със защитата на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване, и в обхвата на член 17 от Регламент № 139/2004), и от друга страна, вътрешните документи, изготвени от службите на Комисията при проверката на тази концентрация (документи, които попадат в обхвата на член 4, параграф 2, второ тире и параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, отнасящи се съответно до защитата на правните становища и на процеса на вземане на решения от институцията.
- 48 Това разграничение между документите, разменени с нотифициращите страни и с трети лица, от една страна, и вътрешните документи, от друга, присъства както в писмената защита, представена от Комисията в първоинстанционното производство, така и в обжалваното решение на Общия съд. Когато излага съображенията си в жалбата, Комисията също се придържа към този подход на обособяване на въпросните документи. Поради това в анализа си Съдът също ще възприеме това разграничение.

По отказа да се предостави достъп до документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица

- 49 С първото правно основание и с първата, втората и третата част от второто правно основание на жалбата си Комисията по същество упреква Общия съд, че при тълкуването на изключенията от правото на достъп, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 и отнасящи се до защитата съответно на търговските интереси и на

целите на разследването, не е взел предвид приложимите разпоредби на Регламент № 139/2004 във връзка с достъпа до документи, представени в производство за контрол върху концентрация между предприятия.

- 50 С оглед на практиката на Съда във връзка с отношението между Регламент № 1049/2001 и някои конкретни нормативни актове на Съюза, установена по-специално с посочените по-горе решения по дело Комисията/Bavarian Lager, по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau и по дело Швеция и др./API и Комисия, това оплакване следва да се приеме за основателно.
- 51 Всъщност в настоящия случай е от значение отношението между Регламент № 1049/2001 и друг акт, а именно Регламент № 139/2004, уреждащ специфична област от правото на Съюза. Тези два регламента имат различни цели. Първият цели да осигури възможно най-голяма прозрачност на процеса на вземане на решения от органите на публична власт, както и на информацията, на която се основават техните решения. Той следователно има за цел в най-голяма степен да улесни упражняването на правото на достъп до документите, както и да насърчи добрите административни практики. Вторият има за цел да осигури опазването на професионалната тайна в производствата за контрол върху концентрациите между предприятия с общностно измерение.
- 52 Посочените регламенти не съдържат разпоредби, които да предвиждат изрично предимството на единия регламент спрямо другия. Поради това тези два регламента следва да се прилагат така, че да не се стига до противоречие помежду им и да се осигури съгласувано прилагане.
- 53 В съответствие с практиката на Съда, макар целта на Регламент № 1049/2001 е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите, това право все пак се подчинява, предвид режима на изключения, уредени в член 4 от този регламент, на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 51).
- 54 В случая подаденото от Agrofert заявление се отнася до всички непубликувани документи, свързани с производството за контрол върху разглежданата концентрация. Комисията отказва да предостави на Agrofert документите, свързани с това производство, които е разменила с нотифициращите страни или с трети лица, като се позовава на изключенията от правото на достъп, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 и изведени от защитата съответно на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване.
- 55 В това отношение следва да се отбележи, че когато преценява заявление за достъп до държани от нея документи, съответната институция на Съюза може да вземе предвид няколко от посочените в член 4 от Регламент № 1049/2001 основания за отказ.
- 56 Безспорно е, че въпросните документи действително са свързани с дейност по разследване по смисъла на третото тире от разпоредбата, посочена в точка 54 от настоящото решение. Освен това предвид целта на производствата за контрол върху концентрациите, а именно да се провери дали дадена концентрация осигурява на нотифициращите страни пазарна мощ, която може да засегне съществено конкуренцията, Комисията събира в тези производства чувствителна търговска информация относно търговските стратегии на съответните предприятия, обема на техните продажби, пазарните им дялове и търговските им отношения, поради което достъпът до свързаните с тези контролни производства документи може да засегне защитата на търговските интереси на въпросните предприятия. Поради това в случая изключението, основано на защитата на търговските интереси, и изключението, основано на защитата на целите на дейностите по разследване, са тясно свързани.

- 57 Безспорно, за да се откаже достъп до даден документ, по принцип не е достатъчно този документ да е свързан с дейност или интерес по член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, доколкото съответната институция трябва да обясни и по какъв начин достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение. В това отношение обаче институцията може да се позове 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 (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точки 53 и 54 и цитираната съдебна практика).
- 58 По отношение на производствата за контрол върху държавните помощи Съдът приема, че подобни общи презумпции могат да следват от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [88 ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), който се отнася конкретно до държавните помощи и съдържа разпоредби относно достъпа до сведения и документи, получени в производство по разследване и контрол върху държавна помощ (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точки 55—57).
- 59 Подобни общи презумпции са приложими в производствата за контрол върху концентрациите между предприятия, тъй като правната уредба на тези производства съдържа и строги правила във връзка с получената или установена в хода на тези производства информация.
- 60 Всъщност член 17 и член 18, параграф 3 от Регламент № 139/2004, както и член 17 от Регламент № 802/2004 ограничават използването на сведенията, събрани в рамките на производствата за контрол върху концентрациите между предприятия, като предоставят достъп до преписката само на „страните, които са преки участници“ и на „Другите участващи страни“, при спазване на законния интерес на съответните предприятия техните търговски тайни да не бъдат разгласявани, и като изискват събраните сведения да се използват единствено за целите на съответното искане за предоставяне на сведения, разследването или изслушването, а сведенията, които по естеството си представляват професионална тайна, да не бъдат оповестявани.
- 61 Наистина правото на запознаване с административната преписка в рамките на производство за контрол върху концентрация и правото на достъп до документите по силата на Регламент № 1049/2001 се различават от правна гледна точка, но също така е вярно, че те водят до положение, което е сходно във функционален аспект. Всъщност, независимо от правното основание, на което е разрешен, достъпът до преписката позволява на заинтересованите лица да получат представените на Комисията коментари и документи (вж. в този смисъл Решение по дело Комисията/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 59).
- 62 При тези условия всеобщият достъп по силата на Регламент № 1049/2001 до документите, разменени в рамките на тези производства между Комисията и нотифициращите страни или трети лица, би могъл, както Комисията подчертава, да застраши равновесието, което законодателят на Съюза е искал да осигури в Регламента ЕО относно концентрациите, между, от една страна, задължението на съответните предприятия да предоставят на Комисията евентуално чувствителна търговска информация, за да може тя да прецени съвместимостта на планираната концентрация с общия пазар, и от друга страна, гаранцията за засилена защита, чрез професионалната и търговската тайна, на предоставените на Комисията сведения.
- 63 Ако на основание на Регламент № 1049/2001 достъп до документите могат да получат лица, различни от тези, които съгласно правната уредба на контрола върху концентрациите имат право на достъп до преписката или могат да се считат за заинтересовани, но не са упражнили правото си на достъп или такъв им е бил отказан, установеният в посочената правна уредба режим би бил поставен под въпрос.



- 64 Следователно за целите на тълкуването на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, Общият съд е трябвало да признае наличието на обща презумпция, че оповестяването на съответните документи по принцип засяга защитата на търговските интереси на участващите в концентрацията предприятия, както и защитата на целите на дейностите по разследване, свързани с производството за контрол върху тази концентрация (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 61).
- 65 Съображението, изложено от Общия съд в точка 88 от обжалваното решение, а именно че задължението съгласно Регламент № 139/2004 за ограничаване на използването на сведенията, предоставени от предприятията в рамките на производство за контрол върху концентрация, определя само по какъв начин Комисията може да използва тези сведения и не урежда гарантирания с Регламент № 1049/2001 достъп до документите, също е неправилно от правна гледна точка.
- 66 Предвид естеството на интересите, защитавани в рамките на контрола върху концентрациите, следва да се приеме, че изводът, направен в точка 64 от настоящото решение, важи независимо дали заявлението за достъп се отнася до вече приключило или до всящо контролно производство. Всъщност публикуването на чувствителна информация относно икономическата дейност на участващите в концентрацията предприятия може да засегне търговските им интереси, без значение дали има всящо контролно производство или не. Освен това перспективата за подобна публикация след приключване на контролното производство може да възпре предприятията да съдействат в случаите на всящо производство.
- 67 Впрочем следва да се подчертае, че съгласно член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 изключенията във връзка с търговските интереси или чувствителните документи са приложими за период от 30, а ако е необходимо, и повече години.
- 68 Тази обща презумпция не изключва възможността да се докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Комисията/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62).
- 69 С оглед на изложените по-горе съображения се налага изводът, че като не взема предвид режима за достъп до документи в рамките на производствата за контрол върху концентрациите между предприятия и като постановява погрешно в точки 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 и 110—114 от обжалваното решение, че в конкретния случай не е очевидно, че следва да се откаже достъп до документите, които са разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица и са посочени в заявлението за достъп, подадено от Agrofert на основание Регламент № 1049/2001, без да извършва предварително конкретно и самостоятелно разглеждане на тези документи, Общият съд допуска грешка при тълкуването на член 4, параграф 2, първо и трето тире от този регламент.
- 70 Поради това трябва да се приемат първото правно основание и първата, втората и третата част от второто правно основание на жалбата и следователно да се отмени обжалваното решение, доколкото с него се отменя спорното решение в частта, в която се отказва достъп до документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица.

По отказа да се предостави достъп до вътрешните документи на Комисията

- 71 Този отказ се отнася до вътрешните документи с номера от 2 до 5 от списъка, представен от Комисията и възпроизведен в точка 14 от обжалваното решение (вж. точка 7 от настоящото решение).

- 72 Както от спорното решение, така и от писмената ѝ защита пред Общия съд и от четвъртата и петата част от второто правно основание на жалбата ѝ е видно, че Комисията обосновава позицията си по отношение на тези документи с довода, че отказът за достъп до тях е оправдан по силата на изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, изведено от защитата на процеса на вземане на решения, а що се отнася до документи № 3 и № 4 — и по силата на изключението по член 4, параграф 2, второ тире от този регламент, изведено от защитата на правните становища.
- 73 В настоящото производство е безспорно, че всички вътрешни документи, до които се иска достъп, попадат в обхвата на изключението, изведено от защитата на процеса на вземане на решения от институцията, а два от тях, а именно документи № 3 и № 4, попадат в обхвата и на изключението, свързано със защитата на правните становища. Безспорно е също така, че към момента на подаване на заявлението за достъп до документите производството за контрол върху концентрацията, до която се отнасят тези документи, е приключено и съответното решение на Комисията вече е окончателно.
- 74 В това отношение следва да се отбележи, че когато към момента на подаване на заявлението за достъп до вътрешни документи, изготвени в административно производство за контрол на дадена концентрация, решението на Комисията относно тази концентрация е отменено от Общия съд с решение със сила на пресъдено нещо поради необжалването му и когато след това отменително решение Комисията не е възобновила дейността си по разследване с оглед на евентуалното приемане на ново решение относно посочената концентрация, в Решение от 21 юли 2011 г. по дело Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, наричано по-нататък „Решението по дело MyTravel“) Съдът приема по същество, че за да може да откаже достъп до такъв вътрешен документ, съответната институция трябва да извърши конкретна и индивидуална проверка на този документ и да изложи точните причини, поради които счита, че оповестяването му действително и конкретно ще засегне интереса, защитен с член 4, параграф 3, втора алинея или с член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.
- 75 Подобен подход е възможен и в случай като разглеждания, в който при подаването на заявлението за достъп до вътрешни документи решението на Комисията, приключващо производството за контрол на концентрацията, до която се отнасят въпросните документи, вече е окончателно поради необжалването му по съдебен ред.
- 76 Всъщност в такъв случай Комисията трябва в решението за отказ да изложи и подкрепи с доказателства точните причини (от гледна точка на конкретното съдържание на отделните поискани документи), поради които е заключила, че оповестяването на всеки един от тези документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решение (вж. в този смисъл Решение по дело MyTravel, точки 81, 82, 89, 90, 98, 102 и 103).
- 77 В това отношение следва да се отбележи, че позоваването на изключението по член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, след като вече е прието решение, е подчинено на строги изисквания (вж. в този смисъл Решение по дело MyTravel, точки 78—80). Всъщност това изключение обхваща само някои видове документи, а условието, за да бъде отказът обоснован, е оповестяването да може „сериозно“ да засегне процеса на вземане на решения от институцията.
- 78 Що се отнася до позоваването на изключението, изведено от защитата на правните становища, следва също така да се обърне особено внимание на факта, че в случая решението на Комисията е станало окончателно и че вече не е възможно законосъобразността му да бъде оспорена пред юрисдикциите на Съюза. При тези обстоятелства съответната институция е трябвало да обясни по какъв начин достъпът до даден документ може действително и конкретно, а не по силата на общи и абстрактни съображения, да засегне защитения с това изключение интерес (вж. по аналогия Решение по дело MyTravel, точки 110, 115 и 117).

- 79 От изложеното по-горе се налага изводът, че в случая Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като по същество е приел в точки 120—132 и 137—147 от обжалваното решение, че Комисията е трябвало да докаже, че достъпът, включително частичният, до всеки един от поисканите вътрешни документи може да засегне действително, конкретно и сериозно защитата на процеса на вземане на решения от институцията, и в частност че оповестяването на съдържащите правни становища документи създава разумно предвидима, а не изцяло хипотетична опасност за защитата на тези становища.
- 80 Поради това четвъртата и петата част от второто правно основание на настоящата жалба трябва да се отхвърлят.

### **По жалбата пред Общия съд**

- 81 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът може, когато отмени обжалваното съдебно решение, сам да постанови решение по делото, когато фазата на производството позволява това. В случая това е така, що се отнася до спора по повод отказа да се предостави достъп до документите, предмет на тази част от обжалваното решение, която трябва да бъде отменена с настоящото решение.
- 82 Всъщност Съдът разполага с необходимите данни, за да се произнесе окончателно по съдържащите се в жалбата на Agrofert правни основания срещу отказа на Комисията да предостави достъп до документите, които е разменила с нотифициращите страни и с трети лица, позовавайки се на изключенията, изведени от защитата на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване.
- 83 Що се отнася до прилагането на тези изключения, Agrofert на първо място поддържа в жалбата си пред Общия съд, че член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува в смисъл, че съответната институция е длъжна да извърши конкретна и индивидуална проверка на всеки от документите, посочени в заявлението за достъп, че не всички документи и не всички сведения, съдържащи се в тях, са обхванати от тези изключения и че поради това е можело да бъде отказан само достъпът до някои техни части. Освен това Комисията неправилно се позовава на член 17 от Регламент № 139/2004.
- 84 Както обаче е видно от точки 57—67 от настоящото решение, член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, тълкуван с оглед на специфичната правна уредба на контрола върху концентрациите между предприятия, допуска Комисията да приложи общата презумпция, че оповестяването на документите, разменени с нотифициращите страни и с трети лица в рамките на такова контролно производство, по принцип може да засегне защитата на търговските интереси на съответните предприятия и защитата на целите на свързаните с това производство дейности по разследване, без да извършва конкретна и индивидуална проверка на тези документи. Поради това доводите на Agrofert трябва да бъдат отхвърлени.
- 85 На второ място Agrofert изтъква пред Общия съд, че е налице по-висш обществен интерес, който налага оповестяването на исканите документи — интерес, изразяващ се в случая във вредата, която това дружество претърпяло в качеството си на миноритарен акционер на Unipetrol, придобито от PKN Orlen в рамките на разглежданата концентрация.
- 86 В това отношение, макар наистина, както е видно от точка 68 от настоящото решение, посочената по-горе обща презумпция да не изключва правото на всяко заинтересовано лице да докаже съществуването на по-висш обществен интерес, оправдаващ оповестяването на исканите документи, все пак следва да се приеме, че интересът, на който се позовава Agrofert, не е по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Ето защо този довод е несъстоятелен.

- 87 Другите доводи, изложени от Agrofert в първоинстанционното производство, също са несъстоятелни.
- 88 Твърдяното нарушение на член 1, втора алинея ДЕС няма отделно значение извън правното основание, изведено от неправилното прилагане на изключенията по член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Всъщност принципът на откритост, провъзгласен по общ начин в посочения член 1, втора алинея, е конкретизиран с този регламент.
- 89 Правното основание, изведено от твърдението за административни пропуски при обработването на заявлението за достъп — доколкото Agrofert твърди, че Комисията не е спазила сроковете, в които е трябвало да отговори на потвърдителното заявление, — е неотнормено. Доколкото Комисията е отговорила на това потвърдително заявление, преди Agrofert да предприеме действията, на които при липсата на отговор в предвидените срокове има право съгласно член 8, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, въпросното просрочие не може да опорочи отговора на Комисията по начин, който да доведе до неговата отмяна.
- 90 В резултат на това трябва да се отхвърли жалбата, подадена от Agrofert пред Общия съд, за отмяна на спорното решение, доколкото с него се отказва достъп до документите, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица в рамките на производството за контрол върху концентрацията между PKN Orlen и Unipetrol.

#### По съдебните разноски

- 91 Съгласно член 122, първа алинея от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна или когато е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски.
- 92 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от този правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 69, параграф 3 от посочения правилник обаче Съдът може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства. Член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник предвижда, че държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски, а третата алинея на посочената разпоредба — че Съдът може да вземе решение друга встъпила страна да понесе направените от нея съдебни разноски.
- 93 Тъй като Комисията е загубила частично по своите правни основания, а жалбата на Agrofert е частично отхвърлена, всяка страна следва да понесе съдебните разноски, направени от нея както в първоинстанционното, така и в настоящото производство по обжалване.
- 94 PKN Orlen и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) **Отменя точка 2 от диспозитива на Решение на Общия съд на Европейския съюз от 7 юли 2010 г. по дело Agrofert Holding/Комисия (T-111/07), доколкото с нея се отменя Решение D (2007) 1360 на Европейската комисия от 13 февруари 2007 г., с което се отказва достъп до документите по дело COMP/M.3543 относно концентрацията между Polski Koncern Naftowy Orlen SA и Unipetrol, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица.**

- 2) **Отменя точка 3 от диспозитива на обжалваното решение.**
- 3) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**
- 4) **Отхвърля жалбата, подадена от Agrofert Holding a.s. пред Общия съд на Европейския съюз, за отмяна на Решение D (2007) 1360 на Европейската комисия от 13 февруари 2007 г., с което се отказва достъп до документите по дело COMP/M.3543 относно концентрацията между Polski Koncern Naftowy Orlen SA и Unipetrol, разменени между Комисията и нотифициращите страни и между Комисията и трети лица.**
- 5) **Европейската комисия и Agrofert Holding a.s. понасят съдебните разноски, направени от тях в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.**
- 6) **Polski Koncern Naftowy Orlen SA и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи