



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

3 юли 2014 година*

„Обжалване — Достъп до документите на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграф 1, буква а), трето тире, параграф 2, второ тире и параграф 6 — Становище на правната служба на Съвета относно започването на преговори с оглед на сключването на международно споразумение — Изключения от правото на достъп — Защита на обществен интерес по отношение на международните отношения — Защита на правните становища — Решение за частичен отказ на достъп“

По дело C-350/12 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 17 юли 2012 г.,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват P. Berman и B. Driessen, както и C. Fekete, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Sophie in 't Veld, за която се явяват O. Brouwer, E. Raedts и J. Blockx, advocaten,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

Европейски парламент, за който се явяват N. Lorenz и N. Görlitz, в качеството на представители,

встъпила страна в производството по обжалване,

Европейска комисия, за която се явяват B. Smulders и P. Costa de Oliveira, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano (докладчик), председател на състава, A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

* Език на производството: английски.

секретар: М. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 октомври 2013 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 февруари 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Съветът на Европейския съюз моли да се отмени решение на Общия съд на Европейския съюз In 't Veld/Съвет (Т-529/09, ЕУ:Т:2012:215, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което частично се отменя решението на Съвета от 29 октомври 2009 г., с което на г-жа In 't Veld се отказва пълен достъп до документ, съдържащ становище на правната служба на Съвета относно препоръка от Европейската комисия до Съвета за разрешаване започването на преговори между Европейския съюз и Съединените американски щати за сключване на международно споразумение за предоставяне на достъп на Министерството на финансите на САЩ до данни за финансови съобщения (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

- 2 Съображения 2, 4 и 11 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 Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласят:

„(2) [Прозрачността] 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. [Прозрачността] допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за [...] ЕС и в Хартата [н]а основните права на Европейския съюз.

[...]

- (4) Настоящият регламент цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО.

[...]

- (11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазване на възможност за изпълнение на задачите им. При оценка на изключенията институциите следва да отчитат принципите на законодателството на Общността по отношение на защитата на личните данни във всички области на дейност на Съюза“.

3 Член 1 от този регламент гласи:

„Целта на настоящия регламент е:

- а) да определи принципите, условията и границите, на базата на съображения за обществен или частен интерес, които регулират правото на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (наричани по-долу „институциите“), посочени в член 255 от Договора за ЕО, с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;

[...]“.

4 Член 2, параграф 3 от посочения регламент има следния текст:

„Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

5 Член 4, параграфи 1, 2 и 6 от същия регламент предвижда:

„1. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

- а) обществения интерес по отношение на:

[...]

— международните отношения,

[...]

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

[...]

— [...] правни становища,

[...]

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

[...]

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

Обстоятелства, предхождащи спора

6 На 28 юли 2009 г. г-жа In 't Veld, член на Европейския парламент, иска достъп по силата на Регламент № 1049/2001 до документ № 11897/09 от 9 юли 2009 г., съдържащ становище на правната служба на Съвета относно „препоръка от Комисията до Съвета за разрешаване започването на преговори между Европейския съюз и Съединените американски щати за

международно споразумение за предоставяне на достъп на Министерството на финансите на Съединените щати до данни за финансови съобщения в рамките на предотвратяването и борбата с тероризма и неговото финансиране“ (наричано по-нататък „подготвяното споразумение“).

- 7 Със спорното решение Съветът разрешава само частичен достъп до този документ, като отказва пълен достъп, позовавайки се на изключенията, предвидени в член 4, параграф 1, буква а), трето тире и параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 относно защитата съответно на обществения интерес по отношение на международните отношения и на правните становища.
- 8 В това решение Съветът посочва, от една страна, че „оповестяването на документ [№ 11897/09] би разкрило на обществеността информация, отнасяща се до някои разпоредби от подготвяното споразумение [...], и следователно би имало отрицателно въздействие върху преговорната позиция на [Съюза], като би попречило и на климата на доверие в текущите преговори“. Съветът добавя, че „оповестяването на документа би разкрило на другата страна [...] сведения, отнасящи се до позицията, която трябва да изрази [Съюзът] в преговорите, които, в случай че правното становище е критично, биха могли да бъдат използвани така, че да отслабят преговорната позиция на [Съюза]“.
- 9 От друга страна, Съветът уточнява, че документ № 11897/09 съдържа „правно становище, отнасящо се до правното основание и до съответните правомощия на [Съюза] и на Европейската общност за сключване на [подготвяното] споразумение“, и че по тази „чувствителна тема, която има отражение върху правомощията на Европейския парламент за сключването на [подготвяното] споразумение, институциите са имали различни позиции“. При тези условия според Съвета „[о]повестяването на съдържанието на документ [№ 11897/09] би накърнило защитата на правните становища, като се има предвид, че то би направило публично достояние вътрешно становище на правната служба, предназначено единствено за членовете на Съвета в контекста на предварителните обсъждания в рамките на Съвета по [подготвяното] споразумение“. Освен това Съветът счита, „че защитата на вътрешното правно становище, отнасящо се до проект на международно споразумение [...], има предимство пред обществения интерес от оповестяването“.

Обжалваното решение и исканията на страните

- 10 На 31 декември 2009 г. г-жа In 't Veld подава жалба за отмяна на спорното решение, като посочва четири основания.
- 11 Първите две основания в тази жалба са изведени от нарушение на член 4, параграф 1, буква а), трето тире и параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Третото основание в подкрепа на жалбата е свързано с нарушение на член 4, параграф 6 от същия регламент, който се отнася до частичния достъп до документите на институциите. Четвъртото основание от своя страна е изведено от нарушение на задължението за мотивиране.
- 12 С обжалваното съдебно решение Общият съд приема частично първото основание на г-жа In 't Veld, както и второто основание в неговата цялост. След като тези две основания са възприети по същество, Общият съд е уважил и третото основание. Четвъртото основание е отхвърлено. Въз основа на това Общият съд отменя частично спорното решение.
- 13 На 24 юли 2012 г. Съветът, подкрепен от Комисията, подава настоящата жалба, с която иска Съдът да отмени обжалваното съдебно решение, да се произнесе окончателно по повдигнатите в жалбата въпроси и да осъди г-жа In 't Veld да заплати съдебните разноски, направени в производствата пред двете инстанции.

- 14 Г-жа In 't Veld, подкрепена от Европейския парламент, иска Съдът да отхвърли жалбата и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

По жалбата

- 15 В жалбата си Съветът упреква Общия съд, че е нарушил две разпоредби на Регламент № 1049/2001, ограничаващи правото на достъп до документи на институциите. Така първото основание е изведено от нарушение на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от този регламент, който се отнася до защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения, а второто основание е свързано с нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от посочения регламент, предвиждащ изключение в полза на правните становища.

По първото основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001

Обжалваното съдебно решение

- 16 За да отговори на първото посочено в жалбата за отмяна на г-жа In 't Veld основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, Общият съд припомня в точки 24 и 25 от обжалваното съдебно решение, че решението, което трябва да бъде взето от институцията съгласно тази разпоредба, е със сложен и деликатен характер, който налага специфична степен на предпазливост, в частност предвид особено чувствителния и съществен характер на защитения интерес, и че следователно приемането на такова решение изисква съответната институция да се ползва с широка свобода на преценка за тази цел, като упражняваният от Общия съд контрол за законосъобразност на това решение следва да се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт.
- 17 В точка 26 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че становището, до което в случая се иска достъп, се отнася по същество до правното основание на решението на Съвета, разрешаващо започването на преговори от името на Съюза с цел сключване на подготвяното споразумение. Поради това в точка 30 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че следва да се провери дали Съветът е доказал, че достъпът до неоповестените елементи от документ № 11897/09 е могъл конкретно и действително да засегне разглеждания обществен интерес.
- 18 За тази цел Общият съд разглежда двата мотива, посочени от Съвета, за да установи дали е налице опасност от такова засягане. По отношение на мотива, че това оповестяване би разкрило на обществеността информация, отнасяща се до някои разпоредби от подготвяното споразумение, което би попречило на климата на доверие в текущите преговори, в точки 35—39 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че въз основа на този мотив Съветът правилно е отказал достъп до частите от документ № 11897/09, съдържащи анализа на специфичното съдържание на това споразумение, които могат да разкрият стратегическите цели, преследвани от Съюза в рамките на преговорите по неговото сключване.
- 19 Що се отнася до мотива, че оповестяването на документ № 11897/09 би разкрило на другата страна сведения, отнасящи се до позицията, която трябва да заеме Съюзът в преговорите (по-специално относно избора на правно основание на подготвяното споразумение), които сведения, в случай че правното становище е критично, биха могли да бъдат използвани така, че да отслабят преговорната позиция на Съюза, в точка 46 от обжалваното съдебно решение

Общият съд отбелязва, че опасността от оповестяване на позициите, изразени в рамките на институциите относно правното основание за сключването на бъдещо международно споразумение, не би могла да докаже сама по себе си съществуването на засягане на интереса на Съюза в областта на международните отношения.

- 20 В това отношение в точки 47—50 от обжалваното съдебно решение Общият съд най-напред отбелязва, че изборът на подходящо правно основание — както за вътрешните, така и за международните действия на Съюза — придобива значение от конституционно естество и че такъв избор не следва само от убеждението на неговия автор, а трябва да се основава на обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, каквито са по-специално целта и съдържанието на акта. От това следва, че тъй като този избор не подлежи на свободна преценка от институцията, евентуалното различие в становищата по този въпрос не може да се приравни на различие между институциите относно елементите, свързани със съдържанието на споразумението. Следователно единствено опасението от оповестяване на евентуална различна позиция в рамките на институциите относно правното основание на решение за разрешаване започването на преговори от името на Съюза не е достатъчно, за да се направи въз основа на това извод за опасност от засягане на защитения обществен интерес в областта на международните отношения.
- 21 Освен това в отговор на довода, изтъкнат от Комисията по този повод, в точки 52 и 53 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че оповестяването на документ, който показва наличието на съмнение относно избора на правното основание за сключването на подготвяното споразумение, само по себе си не би могло да създаде опасност за доверието в Съюза като партньор в преговорите по това споразумение. Всъщност объркването относно естеството на компетентността на Съюза може само да бъде засилено при липса на предварително и обективно разискване между съответните институции по правното основание на подготвяното действие.
- 22 По-нататък, в точка 54 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че в правото на Съюза съществува процедура — предвидена, към момента на настъпване на фактите, в член 300, параграф 6 ЕО — която има за предмет именно да предотвратява усложненията, както на равнището на Съюза, така и в международния правен ред, които могат да се появят поради погрешен избор на правно основание за сключване на международно споразумение, обвързващо Съюза.
- 23 В това отношение Общият съд подчертава в точки 55 и 56 от обжалваното съдебно решение, че към момента на приемането на спорното решение съществуването на различия относно правното основание на подготвяното споразумение вече е било обществено достояние, в частност поради факта, че наличието на такива различия е констатирано в резолюция на Парламента от 17 септември 2009 г. относно подготвяното споразумение.
- 24 Накрая, в точка 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че като посочва изключението, основано на защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения, Съветът се позовава и на факта, че становището на неговата правна служба засяга някои пунктове от проекта на насоки за преговори, чието знание е можело да бъде използвано от другата страна в преговорите. Общият съд приема, че това съображение действително би могло да докаже наличието на опасност от засягане на интереса на Съюза в областта на международните отношения, но че то обосновава разглежданото изключение само за сведенията от документ № 11897/09, свързани със съдържанието на насоките за преговори.
- 25 В точки 58—60 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави извод, въз основа на предходните съображения, че с изключение на сведенията в документ № 11897/09 относно специфичното съдържание на подготвяното споразумение или на насоките за преговори, които могат да разкрият стратегическите цели, преследвани от Съюза в преговорите по това

споразумение, Съветът не е доказал, че оповестяването на останалите аспекти на този документ би засегнало конкретно и действително обществен интерес в областта на международните отношения.

- 26 Затова Общият съд уважава частично първото основание, изтъкнато от г-жа In 't Veld в подкрепа на жалбата ѝ за отмяна.

Доводи на страните

- 27 Първото основание в жалбата на Съвета е свързано с нарушение в обжалваното съдебно решение на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001 и се състои от две части.
- 28 С първата част от това основание Съветът, подкрепен от Комисията, изтъква, че Общият съд е нарушил тази разпоредба, като е приел, че несъгласие във връзка с избора на правно основание за акта на Съюза относно сключването на международно споразумение не може да застраши интереса на Съюза в областта на международните отношения.
- 29 Всъщност според Съвета, като се има предвид, че именно правното основание на акт на Съюза определя приложимата за приемането му процедура, то безспорно влияе и на равновесието между правомощията на институциите. Затова разногласията относно приложимото правно основание поради самото си естество имали много голямо политическо значение и били в основата на потенциални спорове.
- 30 Пзовавайки се на решение Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32) и на становища 1/75 (EU:C:1975:145) и 2/00 (EU:C:2001:664), Съветът поддържа, че въпросът за правното основание на акт на Съюза, свързан със сключването на международно споразумение, има ключово значение за преговорната позиция на Съюза по това споразумение, като несигурността във връзка с определянето на правното основание на същото влияе негативно на преговорите.
- 31 Всъщност според Съвета, от една страна, партньорите на Съюза в преговорите биха могли да използват различията между институциите във вреда на Съюза. От друга страна, съмнението относно юридическата правоспособност на дадена институция да води преговори също щяло да повлияе на доверието в Съюза и на неговата легитимност при международните преговори и щяло да се отрази отрицателно на способността му да ги приключи.
- 32 Що се отнася до позоваването на член 300, параграф 6 ЕО, Съветът счита, че то е изцяло ирелевантно. От една страна, в случая никоя от институциите не се била възползвала от тази възможност. От друга страна, фактът, че тази процедура е възможна, по никакъв начин не смекчавал вредата, причинена от оповестяването на правно становище относно спорно правно основание.
- 33 Освен това резолюцията на Парламента от 17 септември 2009 г., на която се позовава Общият съд, приета няколко месеца след съставянето на документ № 11897/09, незаконосъобразно била разкрила съдържанието на различията, тъй като тази информация никога не е била оповестявана от Съвета в съответствие с Регламент № 1049/2001. При тези обстоятелства Общият съд неправилно бил обосновал решението си по-конкретно с факта, че Европейският парламент е направил информацията публично достояние, като всеки друг извод би означавал да се узакони оповестяване, направено в нарушение на членове 6—8 от този регламент. При всички положения тази резолюция показвала само наличието на различни виждания на институциите, което не означавало, че въпросното становище е станало обществено достояние в неговата цялост.

- 34 За сметка на това г-жа In 't Veld, подкрепена от Европейския парламент, посочва, че доводите на Съвета се основават на неправилно тълкуване на обжалваното съдебно решение, тъй като Общият съд не е приел, че несъгласието относно правното основание на международно споразумение никога не може да засегне обществения интерес в областта на международните отношения. В действителност Общият съд се ограничавал до това да потвърди, че такова несъгласие само по себе си не може да бъде достатъчно, за да се направи изводът, че въпросният интерес е засегнат.
- 35 Тази грешка в отправната точка на мотивацията на Съвета правела неотносими доводите му в подкрепа на първата част на първото основание.
- 36 При всички положения според г-жа In 't Veld тези доводи са неоснователни. Според нея, въпреки че решението на дадена институция да действа въз основа на погрешно основание действително би могло да засегне международните отношения на Съюза, това не променя факта, че оповестяването на становище на тази институция относно правното основание за преговорите не би имало такова въздействие.
- 37 Г-жа In 't Veld допълва, че изборът на правно основание е изцяло вътрешен въпрос, поради което е съмнително, че партньорите на Съюза в преговорите биха могли да използват несигурността, свързана с този избор, за да получат по-добри условия по споразумението. Напротив, партньорите на Съюза в преговорите по принцип имали интерес да се уверят, че подготвяното международно споразумение ще бъде сключено на законно основание, така че да се сведе до минимум опасността от неговото оспорване, включително поради липса на компетентност на институциите да представляват страните по него. Освен това доверието в Съюза по време на преговорите можело да бъде застрашено само от избора на погрешно правно основание, но не и от разискванията относно този избор.
- 38 Накрая, що се отнася до резолюцията на Парламента от 17 септември 2009 г., Общият съд се бил позовал на нея само доколкото тя потвърждавала не съдържанието, а съществуването на различия между Съвета и Европейския парламент относно избора на подходящо правно основание за целите на водене на такива преговори, което било общоизвестно и било споменато и в самото спорно решение.
- 39 С втората част на първото основание в подкрепа на жалбата си Съветът, подкрепен от Комисията, отбелязва, че когато институциите се позовават на някое от изключенията, предвидени в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, за да обосноват свое решение във връзка с предоставяне на достъп до документ, те се ползват за тази цел с широка свобода на преценка, така че упражняваният от Общия съд контрол за законосъобразност на такова решение следва да бъде ограничен.
- 40 В случая обаче Общият съд бил пристъпил към пълен контрол на спорното решение. По-специално в точка 58 от обжалваното съдебно решение той изрично заключил, че „Съветът не е доказал как, конкретно и действително, по-широкият достъп до [...] документ [№ 11897/09] би засегнал обществения интерес в областта на международните отношения“. Според Съвета това изречение, и по-специално изразът „конкретно и действително“, показва, че Общият съд не се е ограничил до това да провери дали фактите са установени точно и дали е налице явна грешка в преценката на фактите, а е поискал от Съвета и да докаже, че оповестяването на този документ ще причини вреди.
- 41 Г-жа In 't Veld, подкрепена от Европейския парламент, отговаря на този довод с аргумента, че практиката на Съда изисква съответната институция да представи доказателство за това, че оповестяването на документ, до който е отказан достъп, би засегнало конкретно и действително някой от интересите, защитени в член 4 от Регламент № 1049/2001. Общият съд се бил ограничил до разглеждане на двата довода на Съвета и на Комисията, целящи да

обосноват неоповестяването на документ № 11897/09, без да нарушава правото на преценка на Съвета, тъй като доводите на тези институции се отнасяли до явни грешки в преценката, които подлежат на контрол от Общия съд, дори когато този контрол е ограничен. Поради това, след като Общият съд не е разгледал нито специфичното съдържание на подготвяното споразумение, нито насоките за преговори, той не е заместил преценката на Съвета със своята.

Съображения на Съда

- 42 Що се отнася до първата част на първото основание, изложено от Съвета в подкрепа на жалбата му, следва да се констатира, че тази част произтича от неправилно тълкуване на обжалваното съдебно решение.
- 43 Всъщност, противно на доводите на Съвета и на Комисията, Общият съд по никакъв начин не е отрекъл, че оповестяването на несъгласие между институциите относно избора на правно основание, позволяващо на дадена институция да сключи международно споразумение от името на Съюза, би могло да засегне интереса, защитен от член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 44 Напротив, в точка 46 от обжалваното съдебно решение Общият съд се ограничава най-напред до това да потвърди, че опасността, свързана с оповестяването на позициите, изразени в рамките на институциите относно такъв избор, не доказва сама по себе си съществуването на засягане на интереса на Съюза в областта на международните отношения. По-нататък, в точка 50 от това съдебно решение той уточнява, че единствено опасението от разкриване на съществуването на различни позиции в рамките на институциите относно подходящото правно основание за приемането на решение за разрешаване започването на преговори от името на Съюза не може да бъде достатъчно, за да се направи въз основа на това извод за опасност от засягане на обществен интерес в областта на международните отношения. Накрая, в точка 52 от посоченото съдебно решение той изключва възможността съществуването на правно разискване относно обхвата на институционалните правомощия във връзка с международните действия на Съюза да позволява да се презумира наличието на опасност за доверието в Съюза при преговорите по международно споразумение.
- 45 Такова тълкуване на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001 не е погрешно от правна гледна точка.
- 46 В това отношение следва да се припомни, че целта на Регламент № 1049/2001, както се посочва в съображение 4 и член 1 от него, е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (решение Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 47 За това право на достъп безспорно съществуват определени ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес. По-специално, и в съответствие със съображение 11 от този регламент, в член 4 от него се предвижда режим на изключения, съгласно който институциите могат да откажат достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някой от интересите, защитени от този член (решение Съвет/Access Info Europe, EU:C:2013:671, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 48 Въпреки това, тъй като се отклоняват от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите, тези изключения следва да се тълкуват и прилагат стриктно (решение Съвет/Access Info Europe, EU:C:2013:671, т. 30 и цитираната съдебна практика).

- 49 Както е видно от обжалваното съдебно решение, документ № 11897/09 съдържа становище на правната служба на Съвета, издадено с оглед на приемането на решението на тази институция за разрешаване започването на преговори от името на Съюза по подготвяното споразумение.
- 50 Впрочем г-жа In 't Veld не оспорва, че изключението от правото на достъп, свързано със защита на обществения интерес по отношение на международните отношения на Съюза, би могло да се приложи спрямо такъв документ.
- 51 Въпреки това само обстоятелството, че даден документ се отнася до интерес, защитен от изключение от правото на достъп, предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001, не може да бъде достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение (вж. в този смисъл решение Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 116).
- 52 Всъщност, от една страна, щом дадена институция реши да откаже достъп до документ, чието оповестяване е било поискано, 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 предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава. Освен това опасността от такова засягане трябва да е разумно предвидима, а не чисто хипотетична (решение Съвет/Access Info Europe, EU:C:2013:671, точка 31 и цитираната съдебна практика).
- 53 От друга страна, когато дадена институция прилага някое от изключенията, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, тя трябва да претегли особения интерес, чиято защита трябва да се осигури, като не се оповести съответният документ, и по-специално общия интерес от предоставяне на достъп до този документ, като има предвид предимствата, които, както се посочва в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, произтичат от по-голямата прозрачност, а именно по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения и по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократичната система (решение Съвет/Access Info Europe, EU:C:2013:671, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 54 Както обаче е видно от точка 7 от обжалваното съдебно решение, със спорното решение Съветът не е представил никакво доказателство, изясняващо по какъв начин достъпът до документ № 11897/09 би създал опасност от конкретно и действително засягане на интереса, защитен от член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 55 Освен това доводите на Съвета не са и от естество да докажат, че мотивите на Общия съд относно тълкуването на тази разпоредба са неправилни от правна гледна точка.
- 56 Всъщност, на първо място, от посочената от Съвета съдебна практика не може да се изведе общо правило, съгласно което оповестяването на съществуването на различие във възгледите на институциите относно правното основание, позволяващо на една от тях да започне преговори за сключване на международно споразумение, и следователно относно определянето на подходящия акт на Съюза за тази цел само по себе си засяга обществения интерес по отношение на международните отношения на Съюза.
- 57 Най-напред, в решение Комисия/Съвет (EU:C:1971:32, т. 86) Съдът приема, че да се заяви пред съответните трети държави на напреднал етап от преговорите относно международно споразумение, че е налице ново разпределение на правомощията в Съюза, би могло да застраши успешния изход от тези преговори. Този случай обаче по никакъв начин не съответства на случая на оповестяване най-много на различия във възгледите на институциите по правното основание на решение, разрешаващо воденето на преговорите по международно споразумение. Той не предполага също така, че въпросното решение би могло да бъде отменено поради тази причина.

- 58 По-нататък, в становище 1/75 (EU:C:1975:145) Съдът посочва отрицателните последици в международен план, които би могло да има евентуално съдебно решение, с което се установява, че с оглед на съдържанието му или с оглед на приетата за сключването му процедура дадено споразумение е несъвместимо с разпоредбите на Договора. Накрая, в становище 2/00 (EU:C:2001:664, т. 5 и 6) Съдът подчертава, че използването на погрешно правно основание може да обезсили самия акт за сключване и че това би могло да създаде усложнения както на равнището на Съюза, така и в международния правен ред. Съображенията на Съда, изразени в тези становища, се вписват в контекста на проверката във връзка с целта на процедурата по член 300, параграф 6 ЕО (понастоящем член 218, параграф 11 ДФЕС). В случая страните не само не са прибегнали до тази процедура, свързана с предварително сезиране на Съда преди сключването на подготвяното споразумение, но и в никакъв случай не е допуснато съществуването на опасност решението на Съвета относно започването на преговори да бъде обявено със съдебно решение за несъвместимо с Договорите.
- 59 На второ място, позоваването от Общия съд в точка 54 от обжалваното съдебно решение на процедурата, предвидена в посочения член 300, параграф 6, има само описателен характер. Това позоваване явно следва да се разбира като показващо, че самият Договор предвижда съдебно производство с предмет правните въпроси, които могат да възникнат във връзка с правното основание на решение за сключване на международно споразумение, производство, което се провежда преди подписването на споразумението и е публично, което позволява да се изключи всяко предположение, че публично оповестени разисквания относно правилното правно основание на такова решение биха могли системно да засягат, конкретно и действително, обществения интерес по отношение на международните отношения.
- 60 На трето и последно място, в рамките на преценката относно съществуването на опасност от засягане на този интерес, Общият съд правилно е отчел в точка 55 от обжалваното съдебно решение обстоятелството, че същественото съдържание на документ № 11897/09 вече е станало обществено достояние посредством резолюция на Парламента. В рамките на такава преценка, отнасяща се до опасността, че оповестяването на даден документ би увредило интереса, защитен в член 4 от Регламент № 1049/2001, обстоятелството, че предходното оповестяване е направено в нарушение на този регламент, е ирелевантно, като последиците от такава незаконосъобразност следва евентуално да се търсят посредством други способности за защита, предвидени в Договорите.
- 61 С оглед на гореизложеното следва да се заключи, че първата част на първото основание, изложено от Съвета в подкрепа на неговата жалба, е неоснователна.
- 62 Във втората част на това основание Съветът изтъква, че Общият съд неправилно е пристъпил към пълен контрол за законосъобразност на спорното решение, докато от практиката на Съда следвало, че той е трябвало да осъществи само ограничен контрол.
- 63 В това отношение следва да се отбележи, че несъмнено е точно, че във връзка с обхвата на съдебния контрол за законосъобразност на решение на дадена институция, с което се отказва публичен достъп до документ въз основа на някое от изключенията, свързани с обществения интерес и посочени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, на последната институция следва да се признае широка свобода на преценка с цел да определя дали оповестяването на документи, спадащи към обхванатите от тези изключения области, може да засегне обществения интерес. Следователно упражняваният от съда на Съюза контрол за законосъобразност по отношение на такова решение трябва да се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно, както и дали не е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт (решение Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 34).

- 64 Същевременно, когато съответната институция отказва достъп до документ, чието оповестяване би засегнало някой от интересите, защитени от посочения член 4, параграф 1, буква а), тази институция продължава да има задължението, както бе припомнено в точка 52 от настоящото решение, да даде обяснения по въпроса как достъпът до този документ би могъл да засегне, конкретно и действително, интереса, защитен от предвидено в тази разпоредба изключение, като опасността от такова засягане трябва да бъде разумно предвидима, а не чисто хипотетична.
- 65 В точка 58 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че с изключение на сведенията от документ № 11897/09, отнасящи се до специфичното съдържание на подготвяното споразумение или на насоките за преговори, които могат да разкрият стратегическите цели, преследвани от Съюза в преговорите по това споразумение, Съветът не е доказал по какъв начин, конкретно и действително, по-широкият достъп до този документ би засегнал обществения интерес в областта на международните отношения.
- 66 За тази цел Общият съд е подложил на проверка само мотивите на спорното решение в това отношение. Всъщност, след като в точка 41 от обжалваното съдебно решение посочва, че Съветът поддържа, че спорното решение споменава опасността, свързана с оповестяването на елементи от анализа във връзка с правното основание на подготвяното споразумение, макар това споменаване да не следва изрично от посоченото решение, Общият съд, въз основа на това съображение, се ограничава до това да констатира в точки 46—50 от обжалваното съдебно решение, че тези мотиви в спорното решение не са достатъчни от правна гледна точка, тъй като обикновената констатация за съществуването на такава опасност не отговаря сама по себе си на изискването съответната институция да установи, конкретно и действително, съществуването на засягане на интереса на Съюза в областта на международните отношения. Общият съд постановява в това отношение, че щом като изборът на правното основание се извършва по обективни критерии и не подлежи на свободна преценка от институцията, евентуалното различие в становищата по тази тема не може да се приравни на различие между институциите относно елементите, свързани със съдържанието на споразумението, което различие евентуално би могло да навреди на интересите на Съюза в областта на международните отношения.
- 67 За сметка на това в точки 57 и 58 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че мотивите на Съвета в подкрепа на спорното решение сами по себе си са достатъчни, що се отнася до сведенията от документ № 11897/09, свързани със специфичното съдържание на подготвяното споразумение или на насоките за преговори, и в точка 59 от това съдебно решение прави извода, че тази институция е доказала опасност от накърняване на обществения интерес в областта на международните отношения единствено по отношение на последните сведения.
- 68 От изложеното по-горе следва, че Общият съд се е ограничил до проверка на мотивите в основата на спорното решение, поради което не е нарушил правото на преценка на Съвета.
- 69 С оглед на тези съображения втората част на първото основание, изложено от Съвета в подкрепа на жалбата му, също е неоснователна и следователно това основание трябва да се отхвърли в неговата цялост.

По второто основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001

Обжалваното съдебно решение

- 70 С оглед на извода, направен след разглеждането на първото основание, изтъкнато от г-жа In 't Veld в подкрепа на жалбата ѝ за отмяна, Общият съд ограничава разглеждането на второто основание, свързано с нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, само до неоповестените части на документ № 11897/09, с изключение на тези, свързани със специфичното съдържание на предвиденото споразумение или на насоките за преговори.
- 71 В точки 69 и 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд най-напред приема, че мотивите на спорното решение, според които Съветът и неговата правна служба могли да бъдат разубедени да изискват, съответно да дават писмени становища по чувствителни въпроси, ако впоследствие тези становища трябва да бъдат оповестени, не са подкрепени с никакво конкретно и обстойно доказателство, годно да установи съществуването в случая на разумно предвидима, а не чисто хипотетична опасност от засягане на интереса на Съвета да получава открити, обективни и пълни правни становища.
- 72 В точка 71 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема още, че тъй като хипотезата на засягане на обществения интерес в областта на международните отношения е предвидена в отделно изключение, посочено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, единствено фактът, че правното становище, съдържащо се в документ № 11897/09, се отнася до областта на международните отношения на Съюза, не е достатъчен сам по себе си за прилагане на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от този регламент.
- 73 По-нататък, в точки 72—74 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че макар да може да се приеме, че когато международните преговори са все още в ход, е необходима засилена защита за документите на институцията, участваща в преговорите, за да се изключи всяко засягане на интереса на Съюза при протичането на тези преговори, това съображение вече е взето предвид с признаването на широка свобода на преценка, от която се ползват институциите в рамките на прилагането на изключението по член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001. Що се отнася до изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от този регламент, Съветът не може основателно да се позове на общото положение, че засягането на защитения обществен интерес би могло да се презумира в чувствителна област, по-специално що се отнася до правни становища, предоставяни в рамките на процедура по преговори за международно споразумение. Конкретно и предвидимо засягане на въпросния интерес не може да се докаже и само с опасение от оповестяване на гражданите на различията във възгледите на институциите относно правното основание на международните действия на Съюза и по този начин от пораждане на съмнение относно законосъобразността на тези действия.
- 74 Що се отнася до довода на Съвета относно опасността от засягане на способността на неговата правна служба да защитава в съдебни производства позиция, по която е изразила отрицателно становище, в точка 78 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че довод с толкова общ характер не може да обоснове изключение от предвидената в Регламент № 1049/2001 прозрачност.
- 75 Накрая, според Общия съд Съветът е бил длъжен да претегли особения интерес, чиято защита трябва да се осигури чрез неоповестяването на документ № 11897/09, спрямо евентуален по-висш обществен интерес, който диктува това оповестяване.

- 76 В това отношение Общият съд припомня в точки 81—95 от обжалваното съдебно решение, че изискванията за прозрачност са по-големи, когато Съветът действа в качеството на законодател. Инициативата и провеждането на преговори за сключване на международно споразумение обаче по принцип представляват дейност на изпълнителната власт. Въпреки това Общият съд добавя и че прилагането на принципа на прозрачност на процеса по вземане на решения на Съюза не би могло да се изключи, що се отнася до международните дейности, в частност когато решение за разрешаване на започването на преговори визиращ международно споразумение, което може да има последици за област от законодателната дейност на Съюза, както подготвяното споразумение, което засяга по същество областта на обработването и обмена на информация в рамките на полицейското сътрудничество и може да повлияе и върху защитата на личните данни. В това отношение, от една страна, фактът, че документ № 11897/09 е свързан с област, потенциално обхваната от изключението, посочено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, отнасящо се до защитата на обществен интерес в областта на международните отношения, не е релевантен за преценката относно прилагането на отделното изключение, отнасящо се до защитата на правните становища, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от същия регламент. От друга страна, фактът, че процедурата за сключване на подготвяното споразумение още е била в ход към момента на приемане на спорното решение, не е решаващ при проверката за евентуалното съществуване на по-висш обществен интерес, който да оправдава оповестяването въпреки опасността от засягане. Всъщност общественият интерес, свързан с прозрачността на процеса на вземане на решения, би бил изпразнен от съдържание, ако неговото отчитане бъде, както предлага Комисията, ограничено до случая, когато процедурата по вземане на решения е приключена.
- 77 Въз основа на тези съображения Общият съд уважава второто основание, посочено от г-жа In 't Veld в подкрепа на жалбата ѝ за отмяна.

Доводи на страните

- 78 Второто основание в жалбата на Съвета е изведено от нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 и се състои от две части.
- 79 В първата част на това основание Съветът, подкрепен от Комисията, твърди, че Общият съд не е отчел особения характер на въпроса, разгледан в правното становище, съдържащо се в документ № 11897/09, и неправилно е приложил критерия за „конкретна и действителна вреда“.
- 80 По-специално Общият съд бил пренебрегнал специфичните обстоятелства по случая, а именно факта, че международните преговори по чувствителен въпрос относно сътрудничеството в борбата срещу тероризма са били в ход към момента на настъпване на фактите и че институциите не са били съгласни относно избора на правното основание за предвиденото споразумение. Фактът, че за целите на изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 Общият съд не е взел предвид разглеждания в правното становище въпрос, противоречал на практиката на Съда, според която сферата на дейност, към която се отнася даден документ, и чувствителното му естество били релевантни във връзка с прилагането на относителните изключения, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от този регламент.
- 81 Според Съвета ударението, поставено от Общия съд в точка 73 от обжалваното съдебно решение върху факта, че интересите, свързани с преговорите по международното споразумение, вече са били взети предвид „с признаването на широка свобода на преценка, от която се ползват институциите в рамките на прилагането на изключението, посочено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент [№ 1049/2001]“, почива върху погрешното схващане, че институцията не може да посочва същите фактически обстоятелства, за да обоснове прилагането на различни изключения по член 4 от въпросния регламент, при положение че

това схващане не се подкрепя нито от самия текст на Регламента, нито от релевантната съдебна практика по въпроса, като в подкрепа на виждането си Съветът цитира решения Комисия/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, т. 55) и Комисия/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, т. 113—115).

- 82 В това отношение Съветът добавя, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като му е наложил да докаже съществуването на действително и конкретно засягане на защитата на правните становища и да представи конкретни и обстойни доказателства за съществуването на тази вреда.
- 83 При всички положения в спорното решение Съветът бил обяснил по какъв начин в случая публичният достъп до документ № 11897/09 би могъл да засегне интереса, защитен от изключението по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. По-специално, от една страна, съществувала реална опасност Европейският парламент да се опита да използва сведения, съдържащи се в правното становище, в политическия обмен между институциите, за да повлияе на водените преговори. От друга страна, към момента на настъпване на фактите преговорите все още са били в ход, а Съдът никога не се бил произнасял в полза на оповестяването на правно становище при подобни обстоятелства.
- 84 Накрая, Съветът изтъква, че съображението на Общия съд в точка 101 от обжалваното съдебно решение, че „общественият интерес, свързан с прозрачността на процеса на вземане на решения, би бил изпразнен от своето съдържание, ако неговото отчитане бе, както предлага Комисията, ограничено до случая, когато процедурата по вземане на решения е приключена“, е несъвместимо с практиката на Съда, която признава, че вътрешни документи, включително правни становища, се ползват с по-голяма степен на защита, докато съответната процедура е в ход. Това съображение противоречало и на формулировката на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, която предвижда специално изключение относно защитата на вътрешните документи, отнасящи се до въпрос, по който институцията все още не е взела решение.
- 85 Според г-жа In 't Veld, подкрепена от Европейския парламент, Общият съд в действителност е проверил само дали обстоятелството, че правното становище се отнася до международните отношения на Съюза, е трябвало да промени анализа му, и в точка 71 от обжалваното съдебно решение е направил извода, че такова обстоятелство не е достатъчно „само по себе си“, за да обоснове отказ, основан на защитата на правните становища.
- 86 Освен това приетото от Общия съд в точка 88 от обжалваното съдебно решение, че „участието на обществото в процедурата, отнасяща се до преговорите и сключването на международно споразумение, по необходимост е ограничено, предвид законния интерес да не се разкриват стратегическите елементи на преговорите“, не означавало, че правното становище относно правното основание за тези преговори е „особено чувствително“. Всъщност обжалваното съдебно решение вече разрешавало на Съвета да заличи от становището сведенията, които съдържат „стратегически елементи на преговорите“, доколкото позволявало на Съвета да премахне „частите от искания документ, съдържащи анализа на специфичното съдържание на подготвяното споразумение, които могат да разкрият стратегическите цели, преследвани от Съюза в преговорите“. Затова частта от съдебното решение, отнасяща се до изключението относно правните становища, засягала само останалите елементи от документ № 11897/09. Следователно доводите на Съвета били неоснователни.
- 87 Що се отнася до твърдяната грешка, допусната от Общия съд при прилагането на критерия за „конкретна и действителна вреда“, г-жа In 't Veld препраща към доводите си, изложени в това отношение в рамките на втората част на първото основание.

- 88 Накрая, що се отнася до твърдяното съществуване в конкретния случай на изключителни обстоятелства, в отговор на доводите на Съвета г-жа In 't Veld поддържа, че първо, по отношение на факта, че оповестяването следва да бъде отказано, тъй като правното становище засяга вътрешни обсъждания в рамките на Съвета относно започването на преговорите, този факт е ирелевантен, доколкото всички правни становища представляват вътрешни обсъждания по въпроса, по който са изготвени. Второ, що се отнася до обстоятелството, че становището засяга „чувствителната област“ на тероризма и неговото финансиране, Съветът не обяснявал защо това обстоятелство е релевантно, за да обоснове ограничаването на достъпа до становище относно правното основание за сключване на международно споразумение като подготвяното. Действително, доколкото становището описва съдържанието на това споразумение и стратегическите цели на Съюза, Общият съд бил решил, че Съветът не е длъжен да оповестява тези елементи. За останалите части на становището обаче, а именно тези относно правното основание, което следва да се приеме с оглед на сключването на подготвяното споразумение, евентуално чувствителното им естество не зависело от самия предмет на споразумението. Трето, относно обстоятелството, че преговорите по това споразумение все още са били в ход, Общият съд правилно бил обяснил, че ако на гражданите бъде отказван достъп до вътрешни документи на институциите, с мотива че процесът на вземане на решения не бил приключил, те никога не биха могли да участват в този процес. Впрочем позоваването на Съвета в този контекст на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не било релевантно, тъй като това изключение не било споменато в спорното решение. Четвърто, във връзка с довода, че оповестяването на документа би увеличило вероятността Европейският парламент да „се опита да използва сведенията, съдържащи се в правното становище, в политическия обмен между институциите, за да повлияе на водените преговори“, г-жа In 't Veld припомня, че в качеството си на член на Европейския парламент тя вече е имала възможност да се запознае със съдържанието на документ № 11897/09 още преди приемането на спорното решение, така че, ако е искала да използва тези сведения в преговорите със Съвета, тя вече е могла да го направи.
- 89 С втората част на второто си основание Съветът, подкрепен от Комисията, твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в рамките на настоящото дело е приложил практиката на Съда, според която във връзка с претеглянето, необходимо съгласно последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, следва да се вземе предвид обстоятелството, че дадено правно становище е изготвено в рамките на законодателна процедура (решение Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374). Съображенията на Общия съд се основавали на предпоставката, че степента на прозрачност, приложима спрямо процеса на вземане на решения на Съюза по време на преговорите по международно споразумение, имащо отражение върху законодателната дейност на Съюза, следва да бъде същата като приложимата спрямо самия законодателен процес на Съюза, което щяло да доведе до необосновано разширяване на обхвата на изводите от решение Швеция и Turco/Съвет (EU:C:2008:374) отвъд законодателната област.
- 90 В действителност съществувало важно разграничение между случаите, когато Съюзът действа в качеството на законодател, и тези, в които действа в рамките на изпълнителните си правомощия във връзка с осъществяването на международните отношения. Самият Регламент № 1049/2001 отчитал специалната защита, която следва да бъде предоставена на международните отношения, чиято поверителност била защитена от изключение, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире — разпоредба, за която обаче законодателят не бил предвидил претегляне на конкуриращите се интереси.
- 91 Макар че въпросите за демократичната отчетност и участието на гражданите на Съюза се поставят по отношение на сключването на международно споразумение и на последващото му въвеждане в действие посредством законодателни актове на Съюза, Съветът поддържа, че това

не може да бъде така във фазата на преговори, която го предхожда, тъй като е невъзможно да бъдат осведомени всички граждани, без същевременно да бъдат информирани и международните партньори, с които Съюзът е в процес на преговори.

- 92 На този довод г-жа In 't Veld отговаря, че Общият съд е разрешил на Съвета да заличи частите от документ № 11897/09, засягащи специфичното съдържание на подготвяното споразумение, които биха могли да разкрият стратегическите цели на Съюза, така че този довод не може да бъде релевантен за обсъжданията на правното основание на споразумението, като се има предвид, че от тях не произтичат никакви „стратегически елементи“.
- 93 Освен това фактът, че правното становище засяга международните отношения и че член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 съдържа специфично „задължително“ изключение, защитаващо международните отношения на Съюза, не премахва необходимостта да се вземе предвид евентуалното съществуване на по-висш обществен интерес в контекста на член 4, параграф 2 от този регламент. Всъщност точно поради въздействието на подготвяното споразумение върху законодателната дейност на Съюза, в случая поради въздействието му върху правила, които следва да бъдат задължителни за всички граждани на Съюза, необходимостта да се придаде по-голяма легитимност на институциите и по-голямото доверие на гражданите в тези институции представлявали по-висш интерес.
- 94 Накрая, във връзка с изтъкнатото от Съвета обстоятелство, че в контекста на водените преговори е невъзможно да бъдат осведомени всички граждани, без същевременно да бъдат информирани и международните партньори, с които Съюзът е в процес на преговори, г-жа In 't Veld уточнява, че макар това съображение да би могло да е релевантно, за да се откаже публичен достъп до частта от документ № 11897/09, отнасяща се до стратегическите цели и насоките за преговори, то не е релевантно по отношение на останалата част от посочения документ, отнасяща се единствено до въпроса за правното основание.

Съображения на Съда

- 95 В самото начало следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда, що се отнася до изключението по отношение на правните становища, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, проверката, която Съветът трябва да извърши при искане за оповестяване на документ, трябва задължително да протече на три етапа, съответстващи на трите критерия, съдържащи се в тази разпоредба (решение Швеция и Turco/Съвет, EU:C:2008:374, т. 37).
- 96 Така най-напред Съветът трябва да се увери, че документът, чието оповестяване се иска, наистина е свързан с правно становище. На второ място, той трябва да провери дали оповестяването на части от въпросния документ, за които е установено, че са свързани с правни становища, би засегнало защитата, от която следва да се ползват последните, в смисъл дали оповестяването би увредило интереса на дадена институция да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища. За да може да се направи позоваване на опасност от засягане на този интерес, опасността трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична. На трето и последно място, ако Съветът счете, че оповестяването на документ би засегнало дължимата на правните становища защита, така както бе определена по-горе, той трябва да провери дали не съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването, въпреки че това ще доведе до засягане на възможността му да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища (вж. в този смисъл решение Швеция и Turco/Съвет, EU:C:2008:374, т. 38—44).

- 97 С първата част на второто основание в жалбата Съветът упреква Общия съд, на първо място, че при преценката си на опасността оповестяването на документ № 11897/09 да засегне интереса, защитен в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, не е взел предвид обстоятелството, че съдържанието на този документ е особено чувствително, доколкото той засяга все още текущи международни преговори, отнасящи се до въпрос, свързан със сътрудничеството в борбата с тероризма.
- 98 Достатъчно да се отбележи в това отношение, че в действителност Общият съд е отчел това обстоятелство в точка 71 от обжалваното съдебно решение, като обаче е приел, че само по себе си то не е достатъчно за прилагане на разглежданото изключение от правото на достъп, тъй като хипотезата на засягане на обществен интерес в областта на международните отношения е предвидена в отделно изключение.
- 99 Това тълкуване не е погрешно от правна гледна точка.
- 100 От една страна е вярно, че за да прецени дадено заявление за достъп до документи, държани от нея, една институция на Съюза може да вземе предвид няколко основания за отказ, посочени в член 4 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решения Комисия/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, т. 113 и Комисия/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, т. 55).
- 101 Въпреки това със своите доводи Съветът всъщност се опитва да обоснове прилагането само на едно основание за отказ, а именно защитата на обществен интерес по отношение на международните отношения, като за тази цел посочва две различни изключения, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001. Дори да се предположи, че едни и същи фактически обстоятелства могат да обосноват прилагането на две различни изключения, когато, както в конкретния случай, жалбоподателят безуспешно се е позовал на изрично предвиденото изключение относно защитата на международните отношения, той не може след това основателно да се позове на същите факти, за да установи презумпция за приложимост на изключение, защитаващо друг интерес, като например правните становища, без да разясни по какъв начин оповестяването на тези документи би могло да засегне, конкретно и действително, този друг интерес.
- 102 От друга страна, самият Общ съд е признал в точка 88 от обжалваното съдебно решение, че участието на обществото в процедурата, отнасяща се до преговорите и сключването на международно споразумение, по необходимост е ограничено, предвид законния интерес да не се разкриват стратегическите елементи на преговорите. В това отношение оплакването на Съвета, с което той упреква Общия съд, че не е извел последиците от това съображение, не се подкрепя от фактите, доколкото именно въз основа на това съображение Общият съд е приел в точки 35—39 от обжалваното съдебно решение, че достъпът до частта от документ № 11897/09, съдържаща стратегическите елементи на преговорите, може основателно да бъде отказан въз основа на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 103 На второ място, Съветът упреква Общия съд, че неправилно е приложил критерия за „конкретна и действителна вреда“.
- 104 В това отношение е достатъчно да се констатира, че предвид съдебната практика, посочена в точка 52 от настоящото решение, Общият съд правилно е припомнил в точка 69 от обжалваното съдебно решение, че опасността оповестяването на документ № 11897/09 да е от естество да засегне конкретно и действително интереса на институцията да изисква правни становища и да получава открити, обективни и пълни становища трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична.

- 105 За да се дадат необходимите обяснения за доказване съществуването на такава опасност, следва, противно на твърденията на Съвета и на Комисията, да се извърши проверката, описана в точка 96 от настоящото решение, дори ако документът, до който се иска достъп, не засяга законодателна процедура.
- 106 Действително, в точка 46 от решение Швеция и Turco/Съвет (EU:C:2008:374) Съдът несъмнено подчертава, че когато Съветът действа в качеството на законодател, са особено релевантни съображенията, според които Съветът следва да претегли специфичния интерес, който трябва да бъде защитен посредством неоповестяването на съответния документ, и общия интерес от предоставянето на достъп до документа, като се имат предвид предимствата, които, както се отбелязва в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, произтичат от по-голямата прозрачност, а именно по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения, както и по-голяма легитимност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократичната система.
- 107 Въпреки това Съдът уточнява и че незаконодателната дейност на институциите не е извън приложното поле на Регламент № 1049/2001. В това отношение е достатъчно да се припомни, че в член 2, параграф 3 от този регламент се уточнява, че същият се прилага за всички документи, държани от дадена институция, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Съюза (вж. в този смисъл решение Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 87, 88 и 109).
- 108 На трето място, Съветът поддържа, че противно на критиките срещу него от Общия съд в обжалваното съдебно решение, той е изложил причините, поради които, имайки предвид обстоятелствата по случая, публичният достъп до документ № 11897/09 би могъл да засегне интереса, защитен от изключението по член 4 от Регламент № 1049/2001.
- 109 В това отношение, що се отнася, от една страна, до доводите на Съвета, свързани със съществуването на реална опасност от засягане на международните преговори, тъй като Европейският парламент щял да се опита да използва сведенията, съдържащи се в правното становище, за да повлияе на водените преговори и да оспори законосъобразността на решението на Съвета относно сключването на подготвяното споразумение, е достатъчно да се припомни, че тази критика не отчита обстоятелството, че Общият съд е признал основателността на отказа на Съвета да предостави достъп до частите от документ № 11897/09, отнасящи се до специфичното съдържание на подготвяното споразумение и до стратегическите цели, преследвани от Съюза в преговорите. Освен това Съветът не е представил никакви доказателства, позволяващи да се установи по какъв начин оповестяването на останалата част от документа би породило такава опасност.
- 110 От друга страна, във връзка с довода на Съвета, че Общият съд не е взел предвид факта, че преговорите са били в ход към момента на заявлението за достъп до документ № 11897/09, следва да се констатира, че в действителност в точки 72 и 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд изрично е разгледал това съображение и е заключил, че то вече е взето предвид с признаването на широка свобода на преценка, от която се ползват институциите в рамките на прилагането на изключението, посочено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 111 Предвид изложените по-горе съображения следва да се отхвърли първата част на второто основание, посочено от Съвета в подкрепа на жалбата му.
- 112 Тъй като в рамките на първата част от второто основание в жалбата на Съвета същият безуспешно оспорва съображенията на Общия съд в обжалваното съдебно решение, въз основа на които той е приел в точка 102 от него, че изтъкнатите в спорното решение сведения не позволяват да се докаже, че оповестяването на документ № 11897/09 би засегнало защитата на

правните становища, то втората част на това основание не следва да бъде разглеждана, защото доводите в нея са неотносими. Всъщност тази част се отнася до мотиви, изложени от Общия съд при условията на евентуалност, според които Съветът при всички положения е пропуснал да провери дали е съществувал по-висш обществен интерес, който да диктува по-широкото оповестяване на документ № 11897/09, в съответствие с член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.

- 113 От всички изложени по-горе съображения следва, че второто основание също трябва да бъде отхвърлено, така че жалбата следва да бъде отхвърлена в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 114 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.
- 115 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим спрямо производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Член 140, параграф 1 от същия правилник предвижда, че институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.
- 116 След като Съветът е загубил делото по предявените основания и г-жа In 't Veld е направила такова искане, Съветът трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Европейският парламент и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Европейският парламент и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи