



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

16 юли 2015 година\*

„Обжалване — Достъп до документите на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграф 2, трето тире — Информация за околната среда — Орхуска конвенция — Член 4, параграфи 1 и 4 — Изключение от правото на достъп — Защита на целите на дейности по разследване — Изследвания, осъществени от дружество по искане на Европейската комисия по повод на транспонирането на директиви в областта на околната среда — Частичен отказ да се предостави достъп“

По дело C-612/13 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 25 ноември 2013 г.,

**ClientEarth**, установено в Лондон (Обединено кралство), за което се явява P. Kirch, адвокат,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

**Европейска комисия**, за която се явяват L. Pignataro-Nolin, P. Costa de Oliveira и M. Konstantinidis, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

**Европейски парламент**, за който се явяват J. Rodrigues и L. Visaggio, в качеството на представители,

**Съвет на Европейския съюз**, за който се явяват M. Moore, M. Simm и A. Jensen, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, K. Lenaerts (докладчик), заместник-председател на Съда, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев и J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

\* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 януари 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 април 2015 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 С жалбата си до Съда ClientEarth иска да бъде отменено решението на Общия съд на Европейския съюз по дело ClientEarth/Комисия (T-111/11, EU:T:2013:482, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което той отхвърля подадената до него жалба с предмет, първоначално, искане за отмяна на решението, с което Европейската комисия мълчаливо отказала да му предостави достъп до определени документи относно съвместимостта на законодателството на различни държави членки с правото на Европейския съюз в областта на околната среда, а впоследствие — искане за отмяна на по-късно изрично решение от 30 май 2011 г., с което частично му се отказва достъп до тези документи.

## Правна уредба

### *Международното право*

- 2 Член 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), гласи:

За целите на тази конвенция,

[...]

2. „Държавен орган“ означава:

[...]

- d) институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция съгласно член 17, която е страна по тази конвенция.

[...]“.

- 3 Съгласно член 4, параграфи 1 и 4 от Конвенцията:

„1. Всяка страна гарантира, че при спазване на следващите параграфи на този член държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство, включително когато се искат и в съответствие с точка (b) по-долу копия от документите, съдържащи или включващи такава информация:

- a) без да е необходимо да се заявява заинтересованост;

b) в исканата форма, освен ако:

- i) за държавния орган не е по-подходящо да я предостави в друга форма, като в такива случаи се посочват причините, поради които информацията се предоставя в дадената форма, или
- ii) информацията е вече публично достояние в друга форма.

[...]

4. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

[...]

c) хода на правосъдието, правото на лицата на справедлив процес или възможността на държавните органи да извършват разследване в наказателно или дисциплинарно производство;

[...]

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

#### *Правото на Съюза*

4 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 границите на правото на достъп до документите на институциите.

5 Член 4 от Регламента, озаглавен „Изключения“, предвижда в параграф 2:

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

— [...]

— [...]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

- 6 Съгласно член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126):

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

### **Обстоятелства, предхождащи спора**

- 7 На 8 септември 2010 г. ClientEarth, сдружение, учредено по английското право, чиято цел по-специално е опазването на околната среда, подава до генерална дирекция (ГД) „Околна среда“ на Комисията заявление за достъп до документи на основание на Регламенти № 1049/2001 и 1367/2006. Заявлението се отнася до различни документи, посочени в „План за управление 2010 г.“ на въпросната ГД.
- 8 С писмо от 29 октомври 2010 г. Комисията уважава само частично заявлението. Тя изпраща на ClientEarth един от заявените документи, като посочва, че другите попадат в приложното поле по-специално на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 9 На 10 ноември 2010 г. ClientEarth подава заявление, с което цели Комисията да преразгледа становището си относно многобройни документи, достъпът до които е бил отказан.
- 10 На 30 май 2011 г. Комисията приема и съобщава на ClientEarth изрично решение в отговор на последното заявление в светлината на Регламенти № 1049/2001 и 1367/2006 (наричано по-нататък „изричното решение“).
- 11 С решението Комисията предоставя на ClientEarth частичен достъп до 41 изследвания относно съответствието на законодателството на различни държави членки с правото на Европейския съюз в областта на околната среда, осъществени по искане и за сметка на Комисията и получени от нея през 2009 г. (наричани по-нататък „спорните изследвания“). По-специално за всяко от тези изследвания Комисията изпраща на ClientEarth заглавната страница, съдържанието, списъка с използваните съкращения, приложение, съдържащо разгледаното законодателство, както и частите, озаглавени „Въведение“, „Общ преглед на правната уредба на държавата членка“ и „Уредба за транспониране и прилагане“. За разлика от това за всяко от тези изследвания тя отказва да му предостави частите, озаглавени „Обобщена информация“, „Правен анализ на мерките за транспониране“ и „Изводи“, както и приложението, съдържащо таблица за съответствието между законодателството на съответната държава членка и релевантното право на Съюза.
- 12 Комисията разделя спорните изследвания на две категории. Първата категория включва едно изследване, чието оценяване в диалог със съответната държава членка е било започнало малко преди приемането на изричното решение. Втората категория включва 40 изследвания, всяко от които е довело до по-задълбочен диалог със съответните държави членки.

- 13 В подкрепа на решението си Комисията посочва, че неоповестените части от спорните изследвания попадат по-специално в приложното поле на изключението относно защитата на целите на дейности по разследване, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 14 В това отношение Комисията посочва, че изследванията са били изготвени, за да ѝ позволят да осъществи контрол относно транспонирането на няколко директиви от държавите членки и евентуално да образува срещу тях производство за установяване на неизпълнение на задължения, предвидено в член 258 ДФЕС.
- 15 Що се отнася до изследването, което се включва в първата категория, посочена в точка 12 от настоящото решение, Комисията изтъква, че все още не е стигнала до заключение транспонирала ли е разглежданата държава членка директивата, посочена в изследването, и че оповестяването на съдържащите се в това изследване данни и изводи, които все още не били проверени и по отношение на които съответната държава членка не е имала възможност да изрази становище, криело опасност последната да бъде критикувана, вероятно неоснователно, и щяло да наруши атмосферата на взаимно доверие, необходима при преценката приложена ли е съответната директива.
- 16 Що се отнася до спорните изследвания, които спадат към втората категория, посочена в точка 12 от настоящото решение, Комисията изтъква, че в някои случаи е решила да започне досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу съответните държави членки, но в други случаи все още не е взела становище. Комисията посочва, че оповестяването на изследванията, ако бъде разрешено, щяло да наруши атмосферата на взаимно доверие, необходима за разрешаване на споровете между нея и съответните държави членки, без да се налага да се прибегва до съдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения.
- 17 Комисията подчертава също, че член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 не може да постави под съмнение изследването, което е направила в светлината на Регламент № 1049/2001.

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

- 18 На 21 февруари 2011 г. ClientEarth подава жалба до Общия съд с предмет отмяна на мълчаливия отказ за отхвърляне на заявлението от 10 ноември 2010 г. След като Комисията приема изричното решение, с което на ClientEarth се отказва пълен достъп до спорните изследвания, се приема, че оттук нататък предметът на жалбата е отмяна на последното решение.
- 19 В подкрепа на жалбата си до Общия съд ClientEarth излага седем основания.
- 20 След като отхвърля седемте основания, Общият съд отхвърля подадената до него жалба.

### **Производството пред Съда и исканията на страните**

- 21 ClientEarth иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 22 Комисията иска от Съда да отхвърли подадената до него жалба и да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски.
- 23 Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

## По жалбата до Съда

- 24 В подкрепа на жалбата си до Съда ClientEarth изтъква три основания.

### *По второто основание*

- 25 Следва да се започне с разглежданото на второто основание, което цели да се установи грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, приемайки, че член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 е съвместим с член 4, параграфи 1 и 4 от Орхуската конвенция.

### Доводи на страните

- 26 В рамките на това основание ClientEarth оспорва съображенията на Общия съд в точки 91—99 от обжалваното съдебно решение.
- 27 На първо място, като се позовава на решения Fediol/Комисия (70/87, EU:C:1989:254) и Nakajima/Съвет (C-69/89, EU:C:1991:186), ClientEarth критикува Общия съд, че е направил проверка дали член 4 от Орхуската конвенция е пряко приложим, при положение че такава проверка не е била необходима, за да осъществи контрол върху съвместимостта на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 с Конвенцията.
- 28 На второ място, ClientEarth изтъква, че във всеки случай Общият съд неправилно е приел, че член 4, параграфи 1 и 4, първа алинея, буква с) от Орхуската конвенция не се прилага пряко към институциите на Съюза. По-специално Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че особеностите на Съюза могат да обосноват изключение от прякото прилагане на Конвенцията.
- 29 На трето място, ClientEarth поддържа, че Общият съд е нарушил задължението да тълкува член 4, параграф 4, първа алинея, буква с) от Орхуската конвенция ограничително в съответствие с член 4, параграф 4, втора алинея от Конвенцията.
- 30 На четвърто място, ClientEarth твърди, че Общият съд не е разтълкувал Орхуската конвенция в съответствие с принципите, установени в членове 26 и 31 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (Сборник от договори на Обединените нации, том 1155, стр. 331, наричана по-нататък „Виенската конвенция“). Като разширява приложното поле на изключението относно защитата на целите на дейности по разследване, включвайки спорните изследвания, Общият съд, в нарушение на посочените членове от Виенската конвенция, дал тълкуване на член 4, параграф 4 от Орхуската конвенция, което противоречи на буквата, предмета и целта ѝ.
- 31 Комисията, поддържана от Парламента и Съвета, посочва най-общо, че съображенията на Общия съд в точки 91—99 от обжалваното решение не са опорочени от грешка при прилагане на правото. По всички въпроси съображенията съответствали на практиката на Съда.

### Съображения на Съда

- 32 В началото следва да се уточни, че настоящото основание се отнася до съвместимостта на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, а не на член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, с член 4, параграфи 1 и 4 от Орхуската конвенция.

- 33 След това начално уточнение следва да се припомни, че съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС сключените от Съюза международни споразумения обвързват неговите институции и следователно се ползват с предимство пред актовете, които тези институции издават (решения Съвет и др./Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P—C-403/12 P, EU:C:2015:4, т. 52 и цитираната съдебна практика, както и Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2015:5, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 34 От това следва, че несъвместимостта на акт на Съюза с такива норми на международното право може да се отрази на валидността му (решение Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 51).
- 35 Както припомня Общият съд в точка 91 от обжалваното съдебно решение, от постоянната практика на Съда обаче става ясно, че съдът на Съюза може да разгледа твърдяната несъвместимост на акта на Съюза с разпоредбите на международен договор, по който Съюзът е страна, при условие че, от една страна, естеството и структурата на договора допускат подобно разглеждане, и от друга страна, разпоредбите му, предвид тяхното съдържание, изглеждат безусловни и достатъчно точни (вж. решения IATA и ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 39; Intertanko и др., C-308/06, EU:C:2008:312, т. 45 и Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 54).
- 36 Безспорно вярно е също, че Съдът е приел, че в хипотезата, в която Съюзът е искал да се изпълни особено задължение по силата на споразумения, сключени в рамките на Световната търговска организация (СТО), или когато актът на Съюза препраща изрично към конкретни разпоредби от тези споразумения, при необходимост Съдът следва да осъществи контрол за законосъобразност на разглеждания акт на Съюза с оглед на правилата на СТО (вж. в този смисъл решения Fediol/Комисия, 70/87, EU:C:1989:254, т. 19—22 и Nakajima/Съвет, C-69/89, EU:C:1991:186, т. 29—32; вж. също решение LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 37 Без обаче да е необходимо да се вземе отношение по въпроса дали съдебната практика, посочена в предходната точка, е приложима в конкретния случай, достатъчно е да се констатира, че Регламент № 1049/2001, по-специално член 4, параграф 2, трето тире не препраща изрично към Орхуската конвенция, нито изпълнява особено задължение, произтичащо от нея. Следователно във всеки случай посочената съдебна практика не е приложима към настоящото дело.
- 38 Следователно правилно Общият съд, от една страна, не е взел предвид съдебната практика по решения Fediol/Комисия (70/87, EU:C:1989:254) и Nakajima/Съвет (C-69/89, EU:C:1991:186), а от друга страна, е направил проверка дали разпоредбите на член 4, параграфи 1 и 4, първа алинея, буква с) от Орхуската конвенция, предвид тяхното съдържание, са безусловни и достатъчно точни.
- 39 При тези условия следва да се разгледат доводите на ClientEarth, изведени от допуснати грешки в анализа на Общият съд, според които въпросните разпоредби са лишени от тези качества, поради което не може да се прави позоваване на тях, за да се прецени законосъобразността на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 40 В това отношение, както правилно е посочил Общият съд в точка 96 от обжалваното съдебно решение, препращането в член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция към националните законодателства доказва, че Конвенцията очевидно е създадена, отчитайки националните правни системи, а не характерните особености на регионалните организации за икономическа интеграция, каквато е Съюзът, макар последните да могат да подпишат и да се присъединят към Конвенцията съгласно членове 17 и 19 от нея.

- 41 Поради тази причина, както подчертават Комисията и Парламентът, при приемането на Орхуската конвенция в декларация, депозирана в съответствие с член 19 от Конвенцията, Общността потвърждава декларацията, направена при подписване на Конвенцията и приложена към Решение 2005/370, а именно че „институциите на Общността ще прилагат конвенцията в рамките на своите съществуващи и бъдещи правила за достъп до документи, както и другите правила от законодателството на Общността в областта, предмет на конвенцията“.
- 42 При тези условия нито препращането в член 4, параграф 4, първа алинея, буква с) от Орхуската конвенция към разследванията „в наказателно или дисциплинарно производство“, нито задължението, посочено в член 4, параграф 4, втора алинея от Конвенцията за ограничително тълкуване на основанията за отказ, споменати в първата от тези разпоредби, не могат да се приемат за точно задължение в тежест на законодателя на Съюза. А fortiori от тези разпоредби не може да се изведе забрана понятието „разследване“ да се схваща в смисъл, който отчита особеностите на Съюза, по-специално на задачата на Комисията да разследва евентуално неизпълнение на задълженията на държави членки, което би засегнало правилното прилагане на Договорите и на правилата на Съюза, приети в съответствие с тях.
- 43 От изложените по-горе съображения става ясно, че Общият съд правилно е изключил възможността за позоваване на член 4, параграфи 1 и 4 от Орхуската конвенция, за да прецени законосъобразността на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Следователно, без да допусне грешка при прилагане на правото, той е имал право да отхвърли доводите на ClientEarth, изведени от несъвместимостта на последната разпоредба с Орхуската конвенция.
- 44 Същите съображения водят до отхвърляне на доводите на ClientEarth, изведени от нарушаване от страна на Общия съд на принципите за добросъвестно изпълняване и тълкуване на Договорите, посочени в членове 26 и 31 от Виенската конвенция за правото на договорите.
- 45 Следователно второто основание трябва да се отхвърли.

*По първото основание*

*Доводи на страните*

- 46 Първото основание, изведено от допуснати грешки при прилагане на правото от Общия съд във връзка с тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, се състои от две части.
- 47 Първата част се извежда от погрешно тълкуване на понятието „дейности по разследване“ по смисъла на тази разпоредба и се отнася по-специално до точки 49, 50, 58—61 и 70 от обжалваното съдебно решение.
- 48 В рамките на първата част ClientEarth поддържа, че понятието предполага наличието на формално решение на Комисията като колегиум. В това отношение то се позовава на решения Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), LPN и Финландия/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738), WWF UK/Комисия (T-105/95, EU:T:1997:26), Bavarian Lager/Комисия (T-309/97, EU:T:1999:257), Petrie и др./Комисия (T-191/99, EU:T:2001:284) и API/Комисия (T-36/04, EU:T:2007:258).



- 49 В настоящия случай обаче спорните изследвания били в резултат на административно решение, издадено от служби на Комисията, а не на формално решение на колегиума на комисарите за започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки.
- 50 Като се позовава на решение Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, т. 27 и 30), ClientEarth добавя, че дори да се приеме, че спорните изследвания попадат в обхвата на предварителната фаза на формално производство за установяване на неизпълнение на задължения, изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, може да обоснове отказ от оповестяване единствено в хипотезата, в която наличието на заявления документ непосредствено предхожда започването на съдебно или квазисъдебно производство и се обяснява с необходимостта от събиране на доказателства или извършване на действия преди започване на същинската фаза на производството. В настоящия случай обаче спорните изследвания не се предхождали непосредствено от решение за започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС след извършено разследване.
- 51 Втората част от първото основание се извежда от погрешно тълкуване на понятието засягане на „защитата на целите на дейности по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 и се отнася по-специално до точки 53 и 68—80 от обжалваното съдебно решение.
- 52 В рамките на втората част ClientEarth изтъква най-напред, че е поискало достъп до конкретни документи, а не до пълна административна преписка във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължения или до група документи, посочени най-общо. Освен това заявлението му се отнасяло не до дадена категория от документи, които отговарят на сходни съображения от общ характер, а до две различни категории от изследвания, а именно, от една страна, тези, които са част от започнало производство за установяване на неизпълнение на задължения, а от друга страна — тези, които не се отнасят до никакво производство от този вид.
- 53 По-нататък ClientEarth твърди, че оповестяването на спорните изследвания по никакъв начин не би застрашило изпълнението на целта на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, която е да насърчи държавите членки да приведат националното си право в съответствие с правото на Съюза.
- 54 ClientEarth изтъква също, че докато Комисията не е започнала формално производство срещу съответната държава членка, не може да се приеме, че оповестяването на спорните изследвания може да засегне атмосферата на взаимно доверие. Всъщност самото съществуване на тези изследвания не било достатъчно, за да създаде двустранно отношение между съответната държава членка и Комисията, заслужаващо да бъде защитено в ущърб на прозрачността.
- 55 Комисията изтъква, че доводите на ClientEarth в рамките на първата част от първото му основание са лишени от правно основание. По същество тя поддържа, че всеки документ, какъвто е изследването за съответствие, чиято цел е да й позволи на основание член 17 ДЕС да направи проверка спазено ли е правото на Съюза от държавите членки, трябва да се приеме за отнасящ се до разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 56 По отношение на втората част от първото основание Комисията поддържа, че предвид констатациите, изложени в точка 53 от обжалваното съдено решение, съображенията на Общия съд в точки 68—80 от решението не са опорочени от грешка при прилагане на правото. Във всяка една от тези точки съображенията съответствали на практиката на Съда.

## Съображения на Съда

- 57 Целта на Регламент № 1049/2001 е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите. По-специално от член 4 от този регламент, който предвижда режим на изключения в това отношение, е видно, че това правило на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (вж. решения LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 40 и цитираната съдебна практика, както и Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 58 По силата на изключението, на което се позовава Комисията в настоящия случай, а именно на съдържащото се в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, институциите на Съюза отказват достъп до документ в случаите, когато оповестяването му би засегнало защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, освен ако по-значим обществен интерес не обосновава оповестяването на посочения документ.
- 59 В настоящия случай най-напред следва да се разгледа дали, както поддържа ClientEarth в първата част на първото основание, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че спорните изследвания попадат в обхвата на дейност по разследване по смисъла на тази разпоредба.
- 60 В това отношение следва да се подчертае, че от припомнената в точка 48 от настоящото решение съдебната практика, на която се позовава ClientEarth, по никакъв начин не може да се изведе, че „дейността по разследване“ по смисъла на посочената разпоредба се обуславя от наличието на формално решение, прието от Комисията като колегиум.
- 61 След това уточнение се налага да се отбележи, че спорните изследвания са осъществени по искане и за сметка на Комисията след изтичането на срока за транспониране на всички директиви на Съюза в областта на опазването на околната среда с конкретната цел да се провери какво е състоянието на процеса на транспониране на различните директиви в определен брой държави членки. Както става ясно от указанията, посочени в точки 13 и 49 от обжалваното съдебно решение, всяко от изследванията, което се отнася до една-единствена държава членка и една-единствена директива, съдържа всъщност сравнение между разглежданото национално право и релевантното право на Съюза, придружено от правен анализ и изводи относно мерките за транспониране, приети от съответната държава членка.
- 62 Както правилно посочва Общият съд в точка 49 от обжалваното съдебно решение, подобни изследвания са част от инструментите, с които разполага Комисията, в рамките на задължението ѝ по силата на член 17, параграф 1 ДЕС да следи, под контрола на Съда, за прилагането на правото на Съюза, за да разкрие евентуални случаи на неизпълнение на задължението на държавите членки да транспонират съответните директиви и да реши, ако е необходимо, да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки, за които приеме, че нарушават правото на Съюза. Следователно те попадат в обхвата на понятието „дейности по разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 63 Обстоятелството, изтъкнато от ClientEarth, че осъществяването на спорните изследвания е предоставено от Комисията на външен доставчик, а не е осигурено от собствените ѝ служби, и че изследванията не отразяват позицията на тази институция, нито ангажират отговорността ѝ, не означава, че като е поръчала осъществяването на подобни изследвания, Комисията е преследвала цел, различна от тази да разполага, благодарение на средствата за разследване, със задълбочена информация относно съвместимостта на законодателството на определен брой държави членки с правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, която

информация да ѝ позволи да разкрие наличието на евентуални нарушения на това право и ако е необходимо — да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу неизпълнялата задълженията си държава членка.

- 64 По отношение на довода на ClientEarth, основан на решение Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), изводите, които съдържа това решение в точки 27 и 30, не са релевантни по настоящото дело. Всъщност те се отнасят до понятието „предварително разследване“ по смисъла на член 3, параграф 2, трето тире от Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 година относно свободния достъп до информация в областта на околната среда (ОВ L 158, стр. 56), а не до „разследване“, което е различно и което се има предвид от същата тази разпоредба.
- 65 Въз основа на изложените по-горе съображения става ясно, че Общият съд правилно е приел в точка 50 от обжалваното съдебно решение, че спорните изследвания се включват в рамките на дейност по разследване на Комисията по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 66 Ето защо първата част от първото основание трябва да бъде отхвърлена.
- 67 По-нататък следва да се разгледа, както поддържа ClientEarth във втората част от първото основание, дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Комисията основателно е преценила въз основа на съображения от общ характер, че пълното оповестяване на изследванията засягащо защитата на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 68 В това отношение от установената практика на Съда става ясно, че за да се обоснове отказът на достъп до документ, чието оповестяване е поискано, по принцип не е достатъчно документът да е свързан с някоя от дейностите, посочени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001. Съответната институция трябва също така да предостави обяснения, що се отнася до въпроса по какъв начин достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитаван от предвидено в този член изключение (решение Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 69 Съответната институция на Съюза обаче може да се позове в това отношение 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 до документи от едно и също естество (решение Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 70 В конкретния случай в точка 66 от обжалваното съдебно решение се посочва, че Комисията се е позовала на подобни съображения от общ характер, за да откаже на ClientEarth пълен достъп до спорните изследвания. Както става ясно, по-специално от точки 60 и 70 от решението, Общият съд е приел, че Комисията правилно е преценила, че изследванията попадат в една и съща категория документи и правилно се е позовала на съображения от общ характер, според които пълното им оповестяване би засегнало защитата на целите, преследвани от дейностите по разследване, предвид факта че оповестяването, в случай на разрешение за това, би навредило на атмосферата на доверие, която трябва да е налице между нея и съответната държава членка, а в случай на констатирани нарушения на правото на Съюза би възпрепятствало намирането на общо решение без външен натиск.
- 71 В това отношение от указанията в точка 17 от обжалваното съдебно решение става ясно, че към датата, на която Комисията е приела изричното решение, някои от спорните изследвания вече са били основание за започване на досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС.

- 72 Поради причини, подробно разгледани от Съда в решение LPN и Финландия/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 52—65), Комисията правилно е приела, че пълното оповестяване на спорните изследвания, които към датата, на която Комисията е приела изричното решение, вече са били основание за изпращане на официално уведомително писмо до държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС, в резултат на което са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, би рискувало да опорочи естеството и нормалния ход на тази фаза на производството, усложнявайки преговорния процес между нея и тази държава членка, както и търсенето на приятелско споразумение, което да позволи да се прекрати твърдяното неизпълнение на задължения, без да е необходимо да се прибегва до съдебната фаза на посоченото производство. Следователно тя основателно е приела, че подобно пълно оповестяване би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 73 Изтъкнатото от ClientEarth обстоятелство, че спорните изследвания са осъществени от външно предприятие и не отразяват позицията на Комисията не е от естество да обори анализа по-горе.
- 74 Всъщност, от една страна, документите, които са намират в досие, свързано с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, представляват, за целите на защитата на целите на дейностите по разследване, една-единствена категория от документи, без да е трябва да се прави разграничение в зависимост от вида на документа или на автора на съответните документи (вж. в този смисъл решение LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 64).
- 75 От друга страна, именно в светлината на правния анализ и на изводите, съдържащи се в спорните изследвания, Комисията започва досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу определени държави членки. Следователно анализът и изводите са били в основата на преговорите, започнали между Комисията и всяка от засегнатите държави членки с цел постигане на приятелско решение на твърдяното неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза. При тези условия пълното оповестяване на изследванията би било по-специално от естество да предизвика външен натиск, който да компрометира нормалния ход на преговорите в атмосфера на взаимно доверие, а следователно и да засегне защитата на целите, преследвани от дейностите по разследване на Комисията.
- 76 От това следва, че Общият съд правилно е преценил, че Комисията е била в правото си да приеме най-общо, че пълното оповестяване на спорните изследвания, които към датата, на която Комисията е приела изричното решение, вече са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, започнала с изпращането на официално уведомително писмо на съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС, би засегнало защитата на посочените цели.
- 77 За разлика от това по отношение на спорните изследвания, които са различни от посочените в точки 71—76 от настоящото решение, се налага, от една страна, да се посочи, че към настоящия момент Съдът е приел наличието на обща презумпция за поверителност в полза на пет вида документи, а именно документите от административна преписка, отнасящи се до производство за контрол върху държавните помощи (решение Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 61), писмените становища, депозиращи от дадена институция в рамките на съдебно производство (решение Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 94), документите, разменяни между Комисията и направилите уведомление страни в хода на производство за контрол върху концентрациите между предприятия (решение Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 123), документите, свързани с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на

задължения (решение LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 65), и документите, свързани с производство съгласно член 101 ДФЕС (решение Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 93).

- 78 По всички дела, довели до постановяване на посочените в предходната точка решения, разглежданият отказ на достъп се отнася до група от документи ясно отграничени посредством общата им принадлежност към преписка, свързана с висящо административно или съдебно производство (вж. в този смисъл решения Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 12—22; Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 75; Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 128; LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 49 и 50, както и Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 69 и 70). За разлика от това обаче не такъв е случаят на спорните изследвания, различни от посочените в точки 71—76 от настоящото решение.
- 79 От друга страна, ако, както бе припомнено в точка 72 от настоящото решение, Комисията правилно е приела най-общо, че оповестяването на документи, свързани с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, би компрометирало нормалния ход на тази фаза и търсенето на уреждане по взаимно съгласие на спора между Комисията и съответната държава членка в атмосфера на взаимно доверие, то подобна обща презумпция, за разлика от това, не важи за тези от спорните изследвания, които към датата, на която е прието изричното решение, не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо от Комисията до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС и за които следователно не е сигурно, че към тази дата ще доведат до започване на досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу тази държава членка. В това отношение е важно да се припомни, че когато смята, че държава членка не е изпълнила задълженията си, Комисията е свободна да прецени дали е целесъобразно да предприеме действия за неизпълнение срещу нея и да избере момента, в който да започне производството за установяване на неизпълнение на задължения срещу нея (вж. в този смисъл решение LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 61).
- 80 При тези условия, като приема в обжалваното съдебно решение, че Комисията може законно да разшири периметъра на презумпцията за поверителност до спорните изследвания, посочени в преходната точка, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.
- 81 Подобен извод е несъвместим с изискването за стриктно тълкуване и прилагане на такава презумпция, която всъщност представлява изключение от задължението за конкретно и индивидуално разглеждане от съответната институция на всеки документ, посочен в заявлението за предоставяне на достъп (вж. в този смисъл решение LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 44 и цитираната съдебна практика), както и по-общо от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите на институциите на Съюза (вж. в този смисъл решения Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 48, както и Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 48).
- 82 От това следва, че тъй като презумпцията не може да се приложи към спорните изследвания, посочени в точка 79 от настоящото решение, Комисията следва да разгледа във всеки конкретен случай дали тези изследвания могат да бъдат предмет на цяло оповестяване в полза на ClientEarth.
- 83 Ето защо втората част от първото основание следва да се уважи частично, доколкото се отнася до спорните изследвания, които към датата, на която Комисията е приела изричното решение, не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС и не са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

84 Тази част от първото основание трябва да се отхвърли в останалата ѝ част.

*По третото основание*

Доводи на страните

- 85 В рамките на третото основание, изведено от погрешното тълкуване, дадено от Общия съд на понятието „по-висш обществен интерес“ по смисъла на член 4, параграф 2, последна част от изречението от Регламент № 1049/2001, ClientEarth поддържа, че преценката на Общия съд в точки 107—109 от обжалваното съдебно решение означава възлагане на тежестта на доказване върху него, а не върху Комисията, което противоречи както на тази разпоредба, така и на практиката на Съда, която възлага на съответната институция да претегли съответните интереси под контрола на Съда, изхождайки от презумпция за съществуване на по-висш обществен интерес (вж. в този смисъл решение Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 44 и 45).
- 86 Като подчертава същественото значение, което представлява за гражданите на Съюза правилното прилагане на правото на Съюза в областта на околната среда, ClientEarth изтъква, че предоставянето на информация на обществеността относно съвместимостта на националните законодателства с това право представлява по-висш обществен интерес с особена острота.
- 87 Комисията поддържа, че анализът, който се съдържа в точки 107—109 от обжалваното съдебно решение, напълно съответства на практиката на Съда.

Съображения на Съда

- 88 Предвид заключението, изведено в точки 83 и 84 от настоящото решение, разглеждането на третото основание засяга единствено неоповестените части, само на тези от спорните изследвания, които попадат в обхвата на общата презумпция за поверителност, тъй като към датата на приемане на изричното решение изследванията вече са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения поради изпращането на официално уведомително писмо от Комисията до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС.
- 89 В това отношение следва да се припомни, че подобна обща презумпция не изключва възможността да се докаже, че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването на посочения документ по силата на член 4, параграф 2, последна част от изречението от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решение Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 100 и цитираната съдебна практика).
- 90 Заявителят е този, който трябва да посочи конкретно обстоятелствата, сочещи за наличието на по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на съответните документи (решение Strack/Комисия, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 128 и цитираната съдебна практика).
- 91 В настоящия случай в производството пред Общия съд и в рамките на производството по обжалване ClientEarth изтъква, че принципите на прозрачност и демокрация включват правото на гражданите да бъдат информирани за състоянието на съвместимост на националните законодателства с правото на Съюза в областта на околната среда и да участват в процеса на вземане на решения.

- 92 В това отношение несъмнено по-висшият обществен интерес, който може да обоснове оповестяването на документ, не трябва непременно да бъде различен от принципите, които са в основата на Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решения Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 74 и Strack/Комисия, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 130).
- 93 Както обаче Общият съд посочва в точка 109 от обжалваното съдебно решение, с толкова общи съображения като изтъкнатите от ClientEarth не може да се установи, че в настоящия случай е особено наложително зачитането на принципите на прозрачност и демокрация, което би могло да има превес над основанията да се откаже пълното оповестяване на спорните изследвания, приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл решения LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 93 и 95 и Strack/Комисия, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 131).
- 94 Поради това третото основание трябва да се отхвърли.
- 95 Предвид всички изложени по-горе съображения жалбата на ClientEarth до Съда трябва да се приеме във втората част от първото основание. Ето защо обжалваното съдебно решение трябва да се отмени в частта, в която Общият съд приема, че с изричното решение Комисията може на основание на обща презумпция да откаже на ClientEarth пълен достъп до тези от спорните изследвания, които към датата на приемане на това решение не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС и не са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 96 Жалбата до Съда трябва да се отхвърли в останалата ѝ част.

#### **По жалбата пред Общия съд**

- 97 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз последният може в случаите на отмяна на обжалваното съдебно решение сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 98 В случая Съдът смята, че жалбата на ClientEarth до Общия съд за отмяна на изричното решение му позволява сам да постанови окончателно решение по делото.
- 99 В рамките на жалбата до Общия съд четвъртото основание, изтъкнато от ClientEarth, е изведено от нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията нарушила границите на предвиденото в тази разпоредба изключение.
- 100 Предвид извода в точки 95 и 96 от настоящото решение това основание трябва да се разглежда единствено доколкото засяга съдържаният се в изричното решение отказ на Комисията да предостави на ClientEarth пълен достъп до тези от спорните изследвания, които към датата на приемане на това решение не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС, поради което не са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 101 В това отношение от съображенията, изложени в точки 77—83 от настоящото решение, става ясно, че Комисията не е имала право да се позове, както е направила в настоящия случай, на обща презумпция, според която пълното оповестяване на изследванията би засегнало защитата на дейностите ѝ по разследване. За всяко от тези изследвания Комисията, напротив, трябва да разгледа и да обясни по какъв начин подобно пълно оповестяване би засегнало конкретно и

действително интереса, защитен от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решение LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 44 и цитираната съдебна практика).

<sup>102</sup> Ето защо четвъртото основание следва да се приеме, а следователно и жалбата до Общия съд, както бе уточнено в точка 100 от настоящото решение, а изричното решение — да се отмени, доколкото с него Комисията отказва да предостави на ClientEarth пълен достъп до тези от спорните изследвания, които към датата на приемане на това решение не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо от Комисията до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС и не са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

### **По съдебните разноски**

<sup>103</sup> Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Член 138, параграф 3 от същия правилник, който е приложен към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, предвижда, че ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Член 140, параграф 1 от същия правилник предвижда, че институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

<sup>104</sup> Тъй като жалбата на ClientEarth до Съда, както и жалбата му до Общия съд са частично уважени, ClientEarth и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване и в първоинстанционното производство. Парламентът и Съветът понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Отменя решението на Общия съд на Европейския съюз по дело ClientEarth/Комисия (T-111/11, EU:T:2013:482), доколкото с него Общият съд на Европейския съюз е приел, че с решението си от 30 май 2011 г. Европейската комисия може на основание на обща презумпция да откаже на ClientEarth пълен достъп до тези от спорните изследвания относно съответствието на законодателството на различни държави членки с правото на Европейския съюз в областта на околната среда, които към датата на приемане на това решение не са били основание за изпращане на официално уведомително писмо от Европейската комисия до съответната държава членка на основание член 258, първа алинея ДФЕС и не са били приобщени към преписка във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения.**
- 2) **Отхвърля жалбата до Съда в останалата ѝ част.**
- 3) **Отменя решението на Комисията от 30 май 2011 г., доколкото с него Европейската комисия отказва да предостави на ClientEarth пълен достъп до изследванията, посочени в точка 1 от диспозитива на настоящото решение.**
- 4) **ClientEarth и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване и в първоинстанционното производство.**
- 5) **Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване.**

Подписи