



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

25 септември 2014 година \*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграф 2, трето тире — Искания за информация, отправени от Комисията до Германия в рамките на процедура EU Pilot — Отказ да бъде предоставен достъп — Задължение за конкретна и индивидуална проверка — По-висш обществен интерес — Частичен достъп — Задължение за мотивиране“

По дело T-306/12

**Darius Nicolai Spirlea** и **Mihaela Spirlea**, с местожителство в Капецано Пианоре (Италия), за които се явяват първоначално V. Foerster и T. Pahl, впоследствие Foerster и E. George, адвокати,

жалбоподатели,

подпомагани от

**Кралство Дания**, за което се явяват първоначално V. Pasternak Jørgensen и C. Thorning, впоследствие Thorning и K. Jørgensen, в качеството на представители,

от

**Република Финландия**, за която се явява S. Hartikainen, в качеството на представител,

и от

**Кралство Швеция**, за което се явяват първоначално C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre и H. Karlsson, впоследствие Meyer-Seitz, Falk, Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman и E. Karlsson, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явява P. Costa de Oliveira, в качеството на представител, подпомагана първоначално от A. Krämer и R. Van der Hout, впоследствие от Van der Hout, адвокати,

ответник,

подпомагана от

**Чешка република**, за която се явяват M. Smolek, T. Müller и D. Hadroušek, в качеството на представители,

\* Език на производството: немски.

и от

**Кралство Испания**, за което се явяват първоначално S. Centeno Huerta, впоследствие M. J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

встъпили страни,

с предмет искане за отмяна на решението на Комисията от 21 юни 2012 г., с което на жалбоподателите се отказва достъп до две искания за информация, отправени от Комисията до Федерална република Германия на 10 май и на 10 октомври 2011 г. в рамките на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: D. Gratsias, председател, М. Кънчева (докладчик) и С. Wetter, съдии,

секретар: К. Andová, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 март 2014 г.,

постанови настоящото

## Решение

### Правна уредба

*По достъпа до документи*

- 1 Член 15, параграф 3 ДФЕС предвижда:

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с настоящия параграф.

Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят чрез регламенти от Европейския парламент и Съвета, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедурата.

Всяка институция, орган, служба или агенция гарантира прозрачността на работата си и изготвя свой процедурен правилник със специфични разпоредби, отнасящи се до достъпа до нейните документи, в съответствие с регламентите, посочени във втора алинея. [...]“.

- 2 Член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз, озаглавен „Право на достъп до документи“, гласи:

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител“.

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

- 4 Съгласно съображение 4 от Регламент № 1049/2001:

„Настоящият регламент цели да [придаде възможно най-широко действие] на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член [15, параграф 3 ДФЕС]“.

- 5 Съображение 11 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„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“.

- 6 Член 1 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„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“), [предвидено] в член [15, параграф 3 ДФЕС], с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;
- б) да установи правилата, гарантиращи възможно най-лесно упражняване на това право; и
- в) да насърчава добрите административни практики относно достъпа до документи“.

- 7 Член 2 от Регламент № 1049/2001 гласи:

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

[...]

3. 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.

[...]“.

8 Член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„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“.

9 Член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се [оповестяват]“.

#### *По процедурата EU Pilot*

10 Процедурата EU Pilot е процедура за сътрудничество между Европейската комисия и държавите членки, позволяваща да се проверява дали правото на ЕС се спазва и прилага правилно в същите. Нейната цел се изразява в преодоляването по ефективен начин на евентуални нарушения на правото на ЕС, избягвайки, доколкото е възможно, формалното образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка в съответствие с член 258 ДФЕС.

11 Оперативните аспекти на процедурата EU Pilot на първо време са описани в съобщението на Комисията от 5 септември 2007 г., озаглавено „Европа на резултатите — прилагане на правото на общността“ (СОМ(2007) 502 окончателен). По-специално точка 2.2 от това съобщение, озаглавена „Подобряване на методите на работа“, предвижда следното:

„[...] Понастоящем всички изпратени до Комисията запитвания и жалби, свързани с правилното прилагане на правото на Общността, ще продължат да бъдат регистрирани и удостоверявани с обратна разписка [...]. Въпросите, за които се налага[т] пояснения на фактическата или правна[та] позиция на държава членка, ще се прехвърлят на държавата членка [...], държавата членка разполага с кратък срок, в който да предостави необходимите пояснения, информация и разрешения пряко на съответните граждани и фирми и да информира Комисията. Когато въпросът е свързан с нарушение на правото на Общността, държавите членки следва да поправят нарушението или да предложат средства за неговото поправяне в рамките на установените срокове. Ако не бъде предложено решение, Комисията ще поеме случая, като пристъпи към по-нататъшни действия, включително чрез процедура за нарушение, в съответствие със съществуващата практика. [...] Крайният резултат от случаите ще се регистрира, за да може да се отчитат ефикасността и последващите действия, включително регистрирането и откриването на процедура за нарушение. Отчитането ще служи за установяване на количеството, естеството и тежестта на нерешените проблеми, като ще се посочва дали са необходими допълнителни специфични механизми за решаване на проблеми, или по-адаптирани секторни инициативи. Всички тези мерки следва да съдействат за намаляването на броя на процедурите за нарушение и да подобрят ефикасността на

управлението им. Комисията предлага пилотен проект, включващ няколко държави членки през 2008 г., който след оценката на действието му през първата година [може да] бъде разширен до всички държави членки [...].“

### **Обстоятелства, предхождащи спора**

- 12 Жалбоподателите, Darius Nicolai Spirlea и Mihaela Spirlea, са родители на починало през август 2010 г. дете, като твърдяната причина за смъртта е терапевтично лечение въз основа на автоложни стволови клетки, което му е приложено в частна клиника, установена в Дюселдорф (Германия) (наричана по-нататък „частната клиника“).
- 13 С писмо от 8 март 2011 г. жалбоподателите подават до генерална дирекция (ГД) „Здравеопазване“ на Комисията жалба, в която поддържат по същество, че частната клиника е могла да осъществява терапевтичните си дейности вследствие на бездействието на германските органи, които по този начин са нарушили разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1394/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно лекарствените продукти за модерна терапия и за изменение на Директива 2001/83/ЕО и на Регламент (ЕО) № 726/2004 (ОВ L 324, стр. 121).
- 14 Въз основа на тази жалба Комисията започва процедура EU Pilot под номер 2070/11/SNCO и се свързва с германските органи, за да провери доколко описаните от жалбоподателите събития относно практиката на частната клиника могат да нарушат Регламент № 1394/2007.
- 15 По-специално на 10 май и 10 октомври 2011 г. Комисията отправя до Федерална република Германия две искания за информация, на които последната отговаря съответно на 7 юли и на 4 ноември 2011 г.
- 16 На 23 февруари и 5 март 2012 г. в съответствие с Регламент № 1049/2001 жалбоподателите искат достъп до документи, съдържащи сведения относно разглеждането на жалбата им. По-специално те искат да консултират становището, представено от Федерална република Германия на 4 ноември 2011 г., както и исканията за информация на Комисията.
- 17 На 26 март 2012 г. с две отделни писма Комисията отказва да предостави на жалбоподателите достъп до разглежданите документи.
- 18 На 30 март 2012 г. жалбоподателите внасят в Комисията потвърждение на заявленията в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.
- 19 На 30 април 2012 г. Комисията уведомява жалбоподателите, че с оглед на изложените в жалбата сведения, както и на становищата, представени от германските органи в отговор на исканията за информация на Комисията, тя не може да констатира твърдяното нарушение от Федерална република Германия на правото на Европейския съюз, и по-специално на Регламент № 1394/2007. Комисията също уведомява жалбоподателите, че при липса на допълнителни доказателства от тяхна страна ще бъде предложено приключване на разследването.
- 20 На 21 юни 2012 г. с едно-единствено писмо Комисията отказва да предостави достъп до исканите документи на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (наричано по-нататък „обжалваното решение“). По същество тя приема, че оповестяването на двете искания за информация, отправени от Комисията до Федерална република Германия на 10 май и на 10 октомври 2011 г. в рамките на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO (наричани по-нататък „спорните документи“), би могло да засегне правилното протичане на започнатата по отношение на Федерална република Германия процедура по разследване. Освен това тя приема, че в случая не е възможен частичен достъп до спорните документи в съответствие с

член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. Накрая тя констатира, че не е налице по-висш обществен интерес по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, който да обоснове оповестяването на спорните документи.

- 21 На 27 септември 2012 г. Комисията уведомява жалбоподателите, че процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO е окончателно приключена.

### **Производство и искания на страните**

- 22 На 6 юли 2012 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 23 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 30, 15 и 19 октомври 2012 г., Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателите.
- 24 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 22 октомври и 28 септември 2012 г., Чешката република и Кралство Испания искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.
- 25 С определение от 10 декември 2012 г. Общият съд (първи състав) допуска встъпването им.
- 26 След частичното обновяване на състава на Общия съд съдията докладчик е включен в осми състав, на който вследствие на това е разпределено настоящото дело.
- 27 С определение от 5 февруари 2014 г. Общият съд на основание член 65, буква б), член 66, параграф 1 и член 67, параграф 3, трета алинея от своя процедурен правилник разпорежда на Комисията да представи спорните документи, като посочва, че тези документи няма да бъдат предоставени нито на жалбоподателите, нито на встъпилите страни в рамките на настоящото производство. Това искане е изпълнено от Комисията в определения срок.
- 28 На 6 февруари 2014 г. в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от Процедурния правилник, Общият съд приканва жалбоподателите и Комисията да представят становища относно последиците за разрешаването на настоящия спор, които следва да се изведат от Решение на Съда от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия (C-514/11 P и C-605/11 P). Страните изпълняват това искане в определения срок.
- 29 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд решава да започне устната фаза на производството.
- 30 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 6 март 2014 г.
- 31 Жалбоподателите, подкрепени от Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция, искат от Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 32 Комисията, подкрепена от Чешката република и Кралство Испания, иска от Общия съд:
- да отхвърли жалбата като неоснователна,



— да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

### От правна страна

- 33 Жалбоподателите изтъкват по същество четири правни основания, свързани съответно с нарушение на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, нарушение на член 4, параграф 6 от посочения регламент, нарушение на задължението за мотивиране и нарушение на съобщението на Комисията до Европейския парламент и Европейския омбудсман от 20 март 2002 г. относно отношенията с жалбоподателя при нарушения на правото на Общността (СОМ(2002) 141 окончателен) (ОВ С 244, стр. 5, наричано по-нататък „съобщението от 20 март 2002 г.“).

*По първото правно основание: нарушение на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001*

- 34 Първото правно основание на жалбоподателите се разделя на две части. Първата е свързана с грешка при тълкуването на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение относно дейностите по разследване. Втората част е свързана с грешка в преценката, що се отнася до наличието на по-висш обществен интерес за оповестяване на спорните документи съгласно последната част от изречението на член 4, параграф 2 от посочения регламент.

По първата част на първото правно основание, свързана с грешка при тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001

– Доводи на страните

- 35 Жалбоподателите поддържат, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е тълкувала член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 в смисъл, че тя може да откаже оповестяването на документите, отнасящи се до процедура EU Pilot, без да ги подложи на конкретна и индивидуална проверка. По същество те смятат, че не е обосновано да се презумира, че всички документи, свързани с процедурите EU Pilot, не могат по принцип да бъдат предоставяни на заявителите за достъп, без да бъде застрашена преследваната с тези процедури цел. Според тях процедурите EU Pilot не могат да бъдат приравнени с производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС, поради което Комисията в случая е трябвало да разгледа всеки от спорните документи и съгласно постоянната съдебна практика да изложи конкретните причини, пречещи на достъпа до тях.
- 36 Освен това жалбоподателите твърдят, че противно на това, което следва от обжалваното решение, обща презумпция за отказване на достъп до документите, свързани с процедурите EU Pilot, не може да се основе нито на съдебната практика, признаваща такава презумпция за документите, свързани с производства за контрол върху държавни помощи (Решение на Съда от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885), нито на съдебната практика, признаваща такава презумпция за документите относно производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка (Решение на Общия съд от 11 декември 2001 г. по дело Petrie и др./Комисия, T-191/99, Recueil, стр. II-3677 и Решение на Общия съд от 9 септември 2011 г. по дело LPN/Комисия, T-29/08, Сборник, стр. II-6021).
- 37 Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция подкрепят тези доводи, като подчертават по-конкретно, че причините, подтикнали Съда и Общия съд да признаят в посочените от жалбоподателите решения съществуването на обща презумпция за отказване на

достъп, в случая не се прилагат по аналогия, по-специално с оглед на обстоятелството, че процедурите EU Pilot са разнообразни по естество, що се отнася както до материалното съдържание, обхвата и чувствителността на случая, така и до законния интерес от запознаване със съответните документи. Освен това, ако обща презумпция бъде толкова широко допусната, принципът на прозрачност, съдържащ се в Регламент № 1049/2001, очевидно би бил лишен от съдържание. При условията на евентуалност Кралство Швеция поддържа, че във всички случаи Комисията е трябвало да провери дали посочената презумпция действително е била приложима в конкретния случай.

38 Комисията, Чешката република и Кралство Испания оспорват доводите на жалбоподателите. По-специално те отбелязват, че процедурата EU Pilot има за цел бързото и ефективно преодоляване на евентуални нарушения на правото на Съюза по-специално чрез уреждане по взаимно съгласие. Ако обаче се оповестят контактите между Комисията и съответната държава членка, това би навредило на волята за сътрудничество в климат на доверие по-конкретно от страна на държавите членки. Освен това те изтъкват, че процедурата EU Pilot е само разновидност на производството за контрол върху държавни помощи и на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка и поради тази причина общата презумпция, призната от съдебната практика за документите по тези производства, би трябвало да се прилага и спрямо документите по процедурата EU Pilot. Накрая, Комисията поддържа, че в случая се е уверила в изпълнението на условията, свързани с общата презумпция, и че при всички положения дори е осъществила индивидуален и конкретен анализ на спорните документи.

– Съображения на Общия съд

39 Жалбоподателите, подкрепени от Кралство Дания, Република Финландия и Кралство Швеция, упрекуват Комисията, че в обжалваното решение е приложила обща презумпция, съгласно която свързаните с процедура EU Pilot документи не могат като категория да бъдат публично оповестявани по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Те поддържат, че съгласно постоянната съдебна практика Комисията е била длъжна да пристъпи към конкретна и индивидуална проверка на всеки от документите, до които е поискан достъп, и в случай на отказ — да изложи причините, поради които пълният или частичен достъп би могъл да засегне целта, която посочената разпоредба е предназначена да защити.

40 Съгласно член 15, параграф 3 ДФЕС всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава членка, има право на достъп до документите на институциите на Съюза при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие със същата разпоредба.

41 Съгласно постоянната съдебна практика, видно от съображение 4 и от член 1 от Регламент № 1049/2001, същият цели да предостави възможно най-широко право на публичен достъп до документите на институциите. От този регламент, по-специално от съображение 11 и от член 4, предвиждащ режим на изключения в това отношение, е видно, че правото на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 51, Решение на Съда от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точки 69 и 70 и Решение на Съда от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 40).

42 По силата на изключението, на което се позовава Комисията в обжалваното решение, а именно изключението, съдържащо се в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, институциите отказват достъп до документ в случаите, когато оповестяването му би засегнало



защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 42).

- 43 Следва обаче да се припомни, че съгласно установената съдебна практика, за да се обоснове отказът да се предостави достъп до документ, чието оповестяване е поискано, по принцип не е достатъчно документът да е свързан с някоя от дейностите, посочени в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Съответната институция трябва също така да предостави обяснения, що се отнася до начина, по който достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 53, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 72 и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 44).
- 44 В случая следва да се отбележи, първо, че жалбоподателите са поискали достъп на основание Регламент № 1049/2001 както до исканията за информация, отправени от Комисията до Федерална република Германия в рамките на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO, така и до становището, представено от тази държава членка на Комисията на 4 ноември 2011 г. в отговор на посочените искания. Макар в обжалваното решение Комисията да е отхвърлила заявлението на жалбоподателите по отношение на всички тези документи, от писмените изявления на жалбоподателите следва, че отказът да се предостави достъп до становището на Федерална република Германия от 4 ноември 2011 г., не е предмет на настоящия спор.
- 45 Второ, налага се изводът, че към момента на приемане на обжалваното решение е била в ход процедура EU Pilot, започната спрямо Федерална република Германия (вж. точки 20 и 21 по-горе). В това отношение нито жалбоподателите, нито държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа, не оспорват, че спорните документи са свързани с дейност по „разследване“ по смисъла на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. При всички положения от съобщението от 5 септември 2007 г. (вж. точка 11 по-горе) е видно, че целта на процедурите EU Pilot е да се провери дали правото на ЕС се спазва и се прилага правилно в държавите членки. За тази цел Комисията обичайно прибегва до искания за информация както до съответните държави членки, така и до засегнатите граждани и предприятия. По-специално в рамките на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO Комисията проверява дали действително фактите, описани от жалбоподателите в жалбата им, могат да представляват нарушение на Регламент № 1394/2007 от Федерална република Германия. Затова тя най-напред изпраща искания за информация до тази държава членка. След това тя прави оценка на получените отговори. Накрая тя излага заключенията си, макар да са само предварителни, в доклада от 30 април 2012 г. (вж. точка 19 по-горе). Всички тези обстоятелства обосновават процедурата EU Pilot, разглеждана в настоящия случай, да се приеме за „разследване“ по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 46 Трето, следва отсега да се отхвърли твърдението, изтъкнато от Комисията при условията на евентуалност, че тя е разгледала и мотивирала конкретно и индивидуално отказа да се предостави достъп до всеки от исканите документи в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 43 по-горе. Всъщност, както поддържат жалбоподателите, текстът на обжалваното решение показва, че Комисията само е установила, че оповестяването на жалбоподателите на исканите документи не е възможно, доколкото ефективното преодоляване на евентуално неизпълнение на задължения от Федерална република Германия, избягвайки производството по член 258 ДФЕС, изисква климат на взаимно доверие. При тези обстоятелства Комисията не е изложила мотивите, пречещи на предоставянето на пълен или частичен достъп до исканите от жалбоподателите документи с оглед на целта по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Освен това се налага изводът, че Комисията не идентифицира, дори лаконично, съдържанието на исканите от жалбоподателите документи. В

допълнение, обясненията на Комисията в обжалваното решение са формулирани толкова общо, че както посочва Кралство Швеция, те биха могли да се приложат спрямо всеки документ, свързан с процедура EU Pilot.

- 47 Именно с оглед на изложените по-горе съображения следва да се провери дали Комисията все пак е била длъжна да извърши конкретна преценка на съдържанието на всеки от спорните документи, или, напротив, тя е можела само да се позове на обща презумпция за засягане на целите, свързани с предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение. Ето защо в настоящия случай следва да се разгледат естеството и интензитетът на проверката, която Комисията трябва да извърши при прилагането на посочената разпоредаба спрямо заявленията за достъп до свързани с процедура EU Pilot документи.
- 48 В това отношение е важно да се отбележи, че Съдът е установил като изключение от ръководния принцип на прозрачност, произтичащ от посочената в точка 43 по-горе съдебна практика, че институциите на Съюза могат в изключителни случаи да се позоват на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи (Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723, точка 50, Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 54, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 74, Решение от 28 юни 2012 г. по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, точка 116, Решение от 28 юни 2012 г. по дело Комисия/Agrofert Holding, C-477/10 P, точка 57 и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 45).
- 49 Всъщност индивидуална и конкретна проверка на всеки документ може да не бъде необходима, когато поради особените обстоятелства по делото е очевидно, че достъпът трябва да бъде отказан или, напротив, разрешен. В тези случаи съответната институция може да се основава на обща презумпция, която се прилага за определени категории документи, когато сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, отнасящи се за документи от едно и също естество или от една и съща категория (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Wathelet по Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 55).
- 50 По-специално, що се отнася до предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с процедурите по разследване, Съдът е признал съществуването на такива общи презумпции в три случая, а именно, що се отнася до документите от административната преписка по производство за контрол върху държавни помощи (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 61), документите, които са разменени между Комисията и уведомяващите страни или трети лица в рамките на производство за контрол върху концентрации между предприятия (Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе, точка 123 и Решение по дело Комисия/Agrofert Holding, посочено по-горе, точка 64), както и до писмените становища, депозираните от институция в рамките на съдебно производство (Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 94). Наскоро Съдът разшири възможността за прибягване до обща презумпция и спрямо документите, свързани с досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 65).
- 51 Въпросът обаче, който се поставя в случая, е дали, когато съответната институция се позовава на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с процедурите по разследване, тя може да се основе на обща презумпция, приложима за определени категории документи, за да откаже достъп до документи, свързани с процедурата EU Pilot като етап, предхождащ евентуалното формално образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.

- 52 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че възможността да се използват общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, вместо да се разглежда всеки документ индивидуално и конкретно, преди да се откаже достъпът до него, не е маловажна. Последицата от посочените презумпции е не само че се стеснява обхватът на основния принцип на прозрачност, закрепен в член 11 ДЕС, член 15 ДФЕС и Регламент № 1049/2001, но и че на практика се ограничава достъпът до разглежданите документи. Следователно използването на такива презумпции трябва да се основава на сериозни и убедителни причини (заключение на генералния адвокат Wathelet по Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 57).
- 53 По-нататък, съгласно съдебната практика всяко изключение от субективно право или от общ принцип на правото на Съюза, включително от правото на достъп, предвидено в член 15, параграф 3 ДФЕС във връзка с Регламент № 1049/2001, трябва да се прилага и тълкува ограничително (вж. в този смисъл Решение на Съда от 15 май 1986 г. по дело Johnston, 222/84, Recueil, стр. 1651, точка 36, Решение по дело Швеция и Турко/Съвет, посочено по-горе, точка 36 и Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точки 70—73).
- 54 Накрая, Съдът е приел, че режимът на изключения, предвиден в член 4 от Регламент № 1049/2001, и по-специално в параграф 2 от него, се основава на претегляне на интересите, които се противопоставят в даден случай, а именно, от една страна, интересите, които би облагодетелствало оповестяването на съответните документи, и от друга страна, тези, които това оповестяване би застрашило. Решението, което се взема по заявление за достъп до документи, зависи от отговора на въпроса кой интерес трябва да има превес в конкретния случай (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 42).
- 55 В случая както Комисията, така и встъпилите страни описват процедурата EU Pilot като процедура за сътрудничество между тази институция и някои от държавите — членки на Съюза, включително Федерална република Германия, състоящо се в започване на неформален обмен на информация в случай на евентуални нарушения на правото на Съюза. Според Комисията, която в това отношение се основава на съобщението си от 5 септември 2007 г. (вж. точка 11 по-горе), става въпрос за процедура, предхождаща досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по смисъла на член 258 ДФЕС. Тази процедура може да се отнася до правилното прилагане на правото на Съюза или до съвместимостта на националното законодателство с разпоредбите на правото на Съюза и може да е започната по жалба на гражданин или по собствена инициатива на Комисията. Така, ако в хода на процедурата EU Pilot се установят обстоятелства, подсказващи наличието на нарушение на правото на Съюза, Комисията може да отправи до съответната държава членка искания за информация и да поиска от нея да преустанови нарушенията, като дори може да поиска от нея да приеме подходящи мерки с цел да се осигури спазването на правото на Съюза. Целта на процедурата EU Pilot е да могат да се преодолеят бързо и ефективно евентуалните нарушения на правото на Съюза от държавите членки и когато това се окаже възможно, да се избегне започването на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по смисъла на член 258 ДФЕС.
- 56 Общият съд смята, че доводите, изтъкнати от жалбоподателите и от държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа по настоящото дело, които доводи са свързани както с неформалния характер на процедурата EU Pilot, така и със съществуващите разлики между тази процедура и производството за установяване на неизпълнение на задължения, не са достатъчни, за да се констатира грешка в отправната точка на мотивите в обжалваното решение, съгласно която с оглед на целта на процедурата EU Pilot общата презумпция за отказ, призната от съдебната практика за производствата за установяване на неизпълнение на задължения, включително досъдебната им фаза, би трябвало да се прилага и в рамките на процедурите EU Pilot. Всъщност *ratio decidendi* на Съда в Решение от 14 ноември 2013 г. по дело

LPN/Комисия, посочено по-горе, както и съществуващите сходства между процедурата EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС обосновават такова признаване.

- 57 На първо място, следва да се отбележи, че свързващият фактор в съображенията на Съда във всички решения, отнасящи се до достъп до документи при процедури по разследване, в които е допусната обща презумпция за отказ, е обстоятелството, че посоченият достъп е напълно несъвместим с правилното им протичане и води до опасност от засягане на техния резултат (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Wathelet по Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 68). Този свързващ фактор обаче е приложим и за процедурата EU Pilot, при която общата презумпция е продиктувана най-вече от необходимостта да се осигури правилното ѝ протичане и да се гарантира, че целите ѝ не са засегнати. В обжалваното решение Комисията изхожда от същата отправна точка, когато обяснява, че процедурата EU Pilot следва да се провежда при климат на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка, позволяващ започването на процес на преговори и постигането на компромис с цел уреждане на спора по взаимно съгласие, без да се налага започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, което би могло да доведе до евентуално завеждане на дело пред Съда.
- 58 Освен това, въпреки че както изтъкват жалбоподателите, процедурата EU Pilot не е във всяко отношение равностойна на производство в областта на контрола върху държавните помощи или върху концентрациите, нито на съдебно производство, то последните производства също не са равностойни помежду си (заключение на генералния адвокат Wathelet по Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 69), което не е попречило на Съда във всички тези случаи да признае възможността за позоваване на общи презумпции, приложими спрямо определени категории документи. Ето защо целта да се осигури правилното протичане на производството, въз основа на която Съдът признава наличието на обща презумпция в областта на контрола върху държавните помощи или върху концентрациите или в производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, води до признаване на такава обща презумпция и по отношение на процедурите EU Pilot.
- 59 На второ място, процедурите EU Pilot и производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, и по-конкретно досъдебната му фаза, имат сходства, обосноваващи прилагането на общ подход в двата случая. Тези сходства имат превес над разликите, изтъкнати от жалбоподателите и от държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа.
- 60 Всъщност следва да се отбележи, че първо, както процедурата EU Pilot, така и производството за установяване на неизпълнение на задължения в досъдебната му фаза позволяват на Комисията да изпълнява пълноценно ролята си на пазител на Договора за функционирането на ЕС. Тези две производства имат за цел да гарантират спазването на правото на Съюза, предоставяйки на съответната държава членка възможност да се защити и избягвайки, ако е възможно, съдебното производство. В двата случая, когато счете, че държава членка не е изпълнила задълженията си, Комисията следва да прецени дали е целесъобразно да предприеме действия срещу тази държава (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 61 и цитираната съдебна практика).
- 61 Второ, процедурата EU Pilot, подобно на досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения, има двустранен характер — между Комисията и съответната държава членка, при това независимо от обстоятелството, че тя би могла да започне вследствие на жалба като в конкретния случай, тъй като във всички случаи евентуалният жалбоподател няма никакви права в рамките на последващото производство за установяване на неизпълнение на задължения (точки 7, 9 и 10 от съобщението от 20 март 2002 г.).



- 62 Трето, макар процедурата EU Pilot да не е във всяко отношение равностойна на производството за установяване на неизпълнение на задължения, тя може да доведе до такова, тъй като при приключването ѝ Комисията може формално да предприеме действия за установяване на нарушение посредством официално уведомително писмо и евентуално да сезира Съда, който да установи твърдяното от нея неизпълнение на задължения от съответната държава членка. При тези обстоятелства оповестяването на документи в рамките на процедурата EU Pilot би могло да повлияе отрицателно на следващата фаза, а именно производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Освен това, ако Комисията е длъжна да дава достъп до чувствителни сведения, предоставени от държавите членки, и да разкрива техните доводи за защита в рамките на процедурата EU Pilot, държавите членки няма да желаят да ги споделят от самото начало. Ако запазването на поверителността в досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения е признато от съдебната практика, същата поверителност *a fortiori* е обоснована при процедурата EU Pilot, чиято единствена цел е да се избегне производство за установяване на неизпълнение на задължения, свързано с по-дълго и по-сложно разглеждане, както и евентуален иск за установяване на неизпълнение на задължения.
- 63 Ето защо следва да се заключи, че когато съответната институция се позовава на предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с процедурите по разследване, тя може да се основе на обща презумпция, за да откаже достъп до документи, свързани с процедурата EU Pilot като етап, предхождащ евентуалното формално образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.
- 64 Изводът в точка 63 по-горе не може да бъде поставен под въпрос от другите твърдения на жалбоподателите и на държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа.
- 65 Всъщност, на първо място, жалбоподателите изтъкват, че процедурата EU Pilot поради нейното неформално и неофициално естество и поради липсата на правно основание за нея в Договорите не може да бъде приравнена с официалната досъдебна процедура, предвидена в член 258 ДФЕС.
- 66 В това отношение обаче следва да се приеме, че макар процедурата EU Pilot да не е изрично предвидена в Договора, това не може да означава, че тя няма правно основание. Всъщност, от една страна, процедурата EU Pilot трябва да се разбира като произтичаща от възможностите, свързани със задължението на Комисията да осъществява контрол за спазването на правото на Съюза от държавите членки (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 60). Така механизъм или процедура за обмен на информация, предхождащи започването на производство за установяване на неизпълнение на задължения, винаги са съществували и са неизбежни за целите на извършването на първите фактически проверки и на откриването на първите признаци за евентуално нарушение на правото на Съюза. От друга страна, процедурата EU Pilot има за предмет именно да формализира първия обмен на информация между Комисията и държавите членки относно възможни нарушения на правото на Съюза. При тези обстоятелства, макар да не се основава на член 258 ДФЕС, процедурата EU Pilot урежда действията, които Комисията традиционно предприема, когато получи жалба или когато действа по собствена инициатива.
- 67 На второ място, жалбоподателите и встъпилите в тяхна подкрепа страни изтъкват, че съдебната практика, посочена от Комисията в обжалваното решение, не може да се приложи по аналогия в настоящия случай. По-специално става въпрос за Решение по дело Petrie и др./Комисия, посочено по-горе, Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе, и Решение по дело Комисия/Agrofert Holding,



посочено по-горе, както и за Решение на Съда от 18 декември 2007 г. по дело Швеция/Комисия (С-64/05 Р, Сборник, стр. I-11389) и Решение на Общия съд от 14 февруари 2012 г. по дело Германия/Комисия (Т-59/09).

- 68 Налага се обаче изводът, че Съдът се е произнесъл по този въпрос в Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе. Всъщност, както бе посочено в точка 58 по-горе, единствената цел да се осигури правилното протичане на производството, въз основа на която Съдът признава наличието на обща презумпция в областта на контрола върху държавните помощи (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе) и върху концентрациите (Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе, и Решение по дело Комисия/Agrofert Holding, посочено по-горе), както и по отношение на съдебното производство (Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе) и на досъдебната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе), се прилага *mutatis mutandis* спрямо процедурите за нарушение по член 258 ДФЕС. Както обаче следва от точки 59—62 по-горе, това съображение трябва да се приложи и за процедурите EU Pilot.
- 69 На трето място, жалбоподателите и държавите членки, встъпили в тяхна подкрепа, отбелязват, че обща презумпция за отказ, приложима по принцип за цяла категория документи, не е обоснована, тъй като документите по процедура за нарушение, включително тези по процедурата EU Pilot, включват документи от различно естество, които може да не са чувствителни и по принцип да са публично достъпни, като например научни доклади или разяснения относно действащите разпоредби.
- 70 От една страна, следва да се припомни, че както приема Съдът, когато достъпът е отказан въз основа на обща презумпция, заинтересованите лица могат, ако желаят, да докажат, че даден документ, оповестяването на който е поискано, не попада в обхвата на посочената презумпция или че е налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на този документ по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 103, Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе, точка 126 и Решение по дело Комисия/Agrofert Holding, посочено по-горе, точка 68).
- 71 От друга страна, важно е да се отбележи, че съгласно практиката на Съда Комисията не е длъжна да основава решението си на обща презумпция. Тя винаги може да разгледа конкретно документите, посочени в заявлението за достъп, и да изложи съответните мотиви. Нещо повече, когато установи, че процедурата EU Pilot, във връзка с която е подадено заявление за достъп, има характеристики, позволяващи пълното или частично оповестяване на документите по преписката, тя е длъжна да извърши това оповестяване (вж. в този смисъл Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 67).
- 72 На четвърто място, в съдебното заседание жалбоподателите и встъпилите в тяхна подкрепа държави членки посочват, че с оглед на точка 47 от Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, обща презумпция, що се отнася до свързаните с процедура EU Pilot документи, при всички положения може да бъде призната само когато става въпрос за заявление за достъп до „всички документи“, а не единствено до два документа, както е в конкретния случай.
- 73 Такова тълкуване на Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, не може да бъде прието.
- 74 Всъщност следва да се отбележи, че изискването за минимален брой документи, за които да се отнася дадено заявление за достъп, така че да може да се приложи обща презумпция за отказ, освен че е свързано с трудности при прилагането, що се отнася до конкретното определяне на

посочения минимален брой, е непримиримо с мотива, на който се основава признаването на такава обща презумпция по отношение на производството за установяване на неизпълнение на задължения и на процедурата EU Pilot, а именно правилното им протичане и опасността от засягане на резултата им (вж. точка 57 по-горе).

- 75 Ето защо прилагането на общата презумпция за отказ се определя от качествен критерий, а именно обстоятелството, че документите са свързани с една и съща процедура EU Pilot (Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 45), а не както поддържат жалбоподателите, от количествен критерий, а именно по-големия или по-малкия брой документи, до които се отнася въпросното заявление за достъп.
- 76 В допълнение, налага се изводът, че в Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе (точки 127 и 130), Съдът е признал, че обща презумпция може да се приложи от Комисията спрямо категория документи дори когато заявлението за достъп се отнася само до два конкретни документа, както е в настоящия случай.
- 77 На пето място, жалбоподателите поддържат, че формулировки като „процедура EU Pilot“ или „диалог при пълно доверие между държавата членка и Комисията“ не присъстват в Регламент № 1049/2001 като категория в рамките на предвидения в член 4 от посочения регламент списък на изключенията. В това отношение обаче се налага изводът, че такова съображение е било използвано от Съда, за да обоснове тълкуването на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 относно дейностите по разследване и така да обоснове необходимостта от прилагане на обща презумпция спрямо определени категории документи, свързани с процедурите за нарушение като процедурата EU Pilot.
- 78 На шесто място, жалбоподателите твърдят, че Комисията е можела да избегне прилагането на терапии от частната клиника, ако беше действала веднага след получаването на жалбата им. По-специално те твърдят, че Комисията е „позволила на [частната клиника] [...] да продължава безнаказано да прилага незаконно лечение и да използва за тази цел неразрешен лекарствен продукт за модерна терапия“.
- 79 Следва обаче да се отбележи, че както е видно от исканията в жалбата до Общия съд, в настоящото дело жалбоподателите целят отмяната на обжалваното решение. Доколкото, от една страна, с тези твърдения жалбоподателите изтъкват отговорност на Комисията за твърдяно неправомерно бездействие след подаването на жалбата им и от друга страна, те не могат да поставят под въпрос законосъобразността на обжалваното решение, то тези твърдения следва да бъдат отхвърлени като неотнормими.
- 80 Следователно с оглед на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като е тълкувала член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 в смисъл, че може да отхвърли заявлението за достъп до спорните документи, свързани с процедура EU Pilot, без да ги подложи на конкретна и индивидуална проверка.
- 81 При условията на евентуалност Кралство Швеция по същество твърди, че Комисията при всички положения е трябвало да мотивира обжалваното решение, като изрично посочи, че въпросната обща презумпция е била действително приложима спрямо спорните документи.
- 82 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика институцията на Съюза, която се основава на обща презумпция, трябва да провери във всеки отделен случай дали обичайно приложимите за определен вид документи общи съображения са действително приложими към документа, чието оповестяване е поискано (вж. в този смисъл Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точка 50).

- 83 Освен това изискването да се провери дали действително се прилага въпросната обща презумпция, не може да се тълкува в смисъл, че Комисията би трябвало да провери индивидуално всички искани в случая документи. Подобно изискване би лишило тази обща презумпция от нейното полезно действие, а именно да се позволи на Комисията да отговори на заявление за достъп по общ начин (вж. в този смисъл Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 68).
- 84 В случая е достатъчно да се отбележи, че в обжалваното решение Комисията посочва най-напред, че спорните документи, до които жалбоподателите искат достъп, са две писма, изпратени от нея до германските органи в рамките на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO. По-нататък Комисията уточнява, че тази процедура представлява разследване, имащо за цел да установи дали с оглед на фактите, изложени от жалбоподателите в тяхната жалба, Федерална република Германия е нарушила правото на Съюза. Освен това тя обяснява, че посоченото разследване е фаза, предхождаща евентуалното образуване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по смисъла на член 258 ДФЕС. Накрая тя приема, че доколкото разследването все още е в ход и не е приключило, оповестяването на спорните документи би застрашило и би засегнало целите на дейностите по разследване.
- 85 От това следва, че противно на твърденията на Кралство Швеция, Комисията е проверила, че спорните документи, до които е поискан достъп от жалбоподателите, са предмет на процедура по разследване, която още е в ход, и че следователно въпросната обща презумпция е била действително приложима спрямо посочените документи.
- 86 Следователно първата част на първото правно основание трябва да бъде отхвърлена.

По втората част на първото правно основание, свързана с наличие на по-висш обществен интерес

– Доводи на страните

- 87 Жалбоподателите, подкрепени от Република Финландия и Кралство Швеция, твърдят, че в случая Комисията не е претеглила правилно противоположните интереси, и затова оспорват извода, че няма по-висш интерес от този за провеждане на процедурата EU Pilot, който да може да обоснове оповестяването на спорните документи. По същество те изтъкват, че целта за опазване на здравето би трябвало да има превес над конкретния интерес на Комисията да продължи разследването си.
- 88 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

– Съображения на Общия съд

- 89 Жалбоподателите, подкрепени от Република Финландия и Кралство Швеция, упрекат Комисията, че е допуснала грешка в преценката, като е приела, че не е налице по-висш обществен интерес по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, който да обоснове оповестяването на спорните документи.
- 90 В самото начало следва да се отбележи, че дори в случай като настоящия, когато Комисията се основава на обща презумпция, за да откаже достъп до поисканите документи на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, не е изключена възможността да се докаже, че съществува по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на посочените документи в съответствие с последната част от изречението на посочената разпоредба (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, посочено по-горе, точка 126).

- 91 Съгласно съдебната практика обаче именно лицето, което изтъква наличието на по-висш обществен интерес, трябва да посочи конкретно обстоятелствата, обосноваващи оповестяването на съответните документи (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 103, Решение по дело Комисия/Agrofert Holding, посочено по-горе, точка 68 и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 94).
- 92 Освен това излагането само на общи съображения не може да е достатъчно, за да се установи, че по-висш обществен интерес има превес над съображенията, обосноваващи отказа за оповестяване на въпросните документи (вж. в този смисъл Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 93).
- 93 В допълнение, 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 Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точки 74 и 75 и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, точка 92).
- 94 В случая следва да се отбележи, че в обжалваното решение Комисията приема, че не е налице по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването на документите в съответствие с последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тъй като в случая най-добрият начин да се гарантира общият интерес, е да се проведе докрай процедурата EU Pilot с Федерална република Германия. Според Комисията това би позволило да се провери дали правото на Съюза действително е било нарушено с оглед на фактите, посочени от жалбоподателите в тяхната жалба срещу германските органи.
- 95 Тази преценка на Комисията не е опорочена поради грешка.
- 96 Първо, множество доводи, изтъкнати от жалбоподателите в рамките на тази част на първото правно основание, целят да докажат наличието на нарушение на твърдяното задължение за конкретна и индивидуална проверка, на която Комисията е трябвало да подложи исканите документи съгласно член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Следва обаче да се отбележи, че тези доводи са разгледани в рамките на първата част на първото правно основание, и по-специално че те са отхвърлени като неоснователни, така че те не могат да бъдат приети и в рамките на настоящата част.
- 97 Второ, следва да се отбележи, че освен общи твърдения относно сериозността на твърдяното нарушение, относно необходимостта от опазване на общественото здраве и относно обстоятелството, че лечението в частната клиника е довело до смъртта на множество пациенти в Германия, жалбоподателите не излагат конкретни мотиви, които да обосноват оповестяването на спорните документи в настоящия случай. По-специално те не обясняват в каква степен оповестяването на самите жалбоподатели на тези документи, а именно на две искания за информация от Комисията до Федерална република Германия, обслужва интереса от опазване на общественото здраве. В това отношение следва да се подчертае, че както е видно от посочената в точки 91 и 92 по-горе съдебна практика, въпреки че при прилагането на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 тежестта на доказване принадлежи на институцията, позоваваща се на посоченото изключение, за сметка на това, що се отнася до последната част от изречението на член 4, параграф 2 от посочения регламент, наличието на по-висш обществен интерес по смисъла на последната част от изречението на посочената разпоредба трябва да се докаже от лицата, които го изтъкват.
- 98 Трето, дори да се допусне, че общите твърдения относно съществуването на общ интерес от опазване на здравето трябва да се приемат, в настоящия случай оповестяването на исканите документи не би позволило да бъде задоволен такъв интерес. Всъщност се налага изводът, че



жалбоподателите не могат да определят в каква степен правото на Съюза, и по-специално Регламент № 1394/2007, е било спазено от германските органи с оглед на изложените в жалбата им до Комисията фактически обстоятелства. Напротив, следва да се потвърди преценката на Комисията, че общественият интерес тя сама да изясни дали правото на Съюза е било спазено от Федерална република Германия, представлява най-ефективното средство за опазване на общественото здраве.

- 99 Четвърто, жалбоподателите изтъкват, че спорните документи биха могли да обосноват иск за извъндоговорна отговорност, който те евентуално биха могли да предявят пред германските съдилища. По същество искането на жалбоподателите цели получаване на доказателства в подкрепа на иска им за търсене на отговорност, използвайки за тази цел Комисията и правомощията по разследване, с които тя разполага в качеството си на пазител на Договора за функционирането на ЕС. Интересът на жалбоподателите да представят доказателства пред националната юрисдикция, не може обаче да се приеме за „по-висш обществен интерес“ по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тъй като е частен интерес (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Agrofert Holding, посочено по-горе, точка 86). Всъщност не може да се допусне Комисията да бъде превърната в инструмент за целите на получаването на достъп до доказателства, които не могат да бъдат получени по друг начин. В това отношение следва да се отбележи, че макар обстоятелствата, подтикнали жалбоподателите да търсят защита пред германска и европейска юрисдикция, очевидно да са злополучни и за тях да може само да се съжалева, Комисията правилно подчертава, че жалбоподателите трябва да търсят защитата си по съдебен ред, като използват правните средства за защита и способите за събиране на доказателства, които са им признати от националния правен ред.
- 100 Пето, жалбоподателите упрекуват Комисията, че не е предоставила достъп до спорните документи с оглед на посочения обществен интерес дори след приключването на процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO. В това отношение е достатъчно да се припомни, че от постоянната съдебна практика следва, че във връзка с жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС, законосъобразността на обжалвания акт трябва да се преценява в зависимост от фактическите и правните обстоятелства, съществуващи към датата, на която е приет актът (вж. Решение на Общия съд от 30 септември 2009 г. по дело Франция/Комисия, T-432/07, непубликувано в Сборника, точка 43 и цитираната съдебна практика). Налага се изводът обаче, че процедурата EU Pilot 2070/11/SNCO е приключила след приемането на обжалваното решение. Следователно доводът на жалбоподателите трябва да се отхвърли.
- 101 При всички положения не може да се изключи, както следва, от една страна, от точка 12 от Решение от 14 ноември 2013 г. по дело LPN/Комисия, посочено по-горе, и от друга страна, от сведенията, предоставени от Комисията в съдебното заседание, че пълен или частичен достъп до документите в настоящия случай може да бъде предоставен на жалбоподателите, доколкото изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, престава да се прилага след приключването от Комисията на процедурата по жалбата, при условие че посочените документи не са обхванати от друго изключение по смисъла на този регламент. Такава хипотеза обаче би била възможна само ако Комисията бъде сезирана с ново заявление за достъп.
- 102 Следователно втората част на първото правно основание трябва да бъде отхвърлена.
- 103 С оглед на изложеното по-горе следва да се заключи, че Комисията не е допуснала грешка, като е приела, че изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 позволява на жалбоподателите да не бъде предоставен пълен достъп до спорните документи.
- 104 Следователно първото правно основание на жалбоподателите трябва да се отхвърли.



*По второто правно основание: нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001*

Доводи на страните

- 105 Жалбоподателите поддържат, че Комисията е нарушила правото им да получат частичен достъп до спорните документи.
- 106 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

Съображения на Общия съд

- 107 Съгласно член 21, първа алинея от Статута на Съда, приложим за производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от посочения статут, и съгласно член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник всяка искова молба или жалба трябва да посочва предмета на спора и да съдържа кратко изложение на представените правни основания. Това посочване трябва да бъде достатъчно ясно и точно, за да се позволи на ответника да подготви своята защита, а на Общия съд — да упражни съдебен контрол. С оглед на гарантиране на правната сигурност и на доброто правораздаване е необходимо съществените правни и фактически обстоятелства, на които се основава искът или жалбата, да следват поне обобщено, но по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба (Определение на Общия съд от 28 април 1993 г. по дело De Hoo/Комисия, T-85/92, Recueil, стр. II-523, точка 20 и Определение на Общия съд от 11 юли 2005 г. по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия, T-294/04, Recueil, стр. II-2719, точка 23).
- 108 В случая се налага изводът, че освен абстрактното посочване в жалбата на правно основание, свързано с нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, жалбоподателите не излагат доводи в подкрепа на това правно основание.
- 109 Следователно второто правно основание трябва да бъде отхвърлено като недопустимо.

*По третото правно основание: нарушение на задължението за мотивиране*

Доводи на страните

- 110 Жалбоподателите поддържат, че освен оплакванията за липса на конкретна и индивидуална проверка, разгледани в рамките на първото правно основание, Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране съгласно член 296 ДФЕС. По-специално те считат, че противно на изискванията на постоянната съдебна практика, обжалваното решение не позволява нито да се разбере, нито да се провери какви мотиви конкретно обосновават отказа по заявлението им за достъп. Освен това те твърдят, че позоваванията на съдебната практика в подкрепа на обжалваното решение са произволни и фрагментарни.
- 111 В допълнение, жалбоподателите упрекват Комисията, че е разгледала заявленията за достъп до спорните документи в рамките на едно и също решение, без да разграничи съдържанието на посочените документи. Следователно те не могли да определят какви са били мотивите за отказ, съответстващи на различните документи, до които е бил поискан достъп.
- 112 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

## Съображения на Общия съд

- 113 Жалбоподателите поддържат по същество, че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране по член 296 ДФЕС, доколкото не е изложила причините, обясняващи в каква степен достъпът до спорните документи би могъл да засегне предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения.
- 114 Съгласно постоянната съдебна практика всяко решение на институция, прието на основание изброените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения, трябва да бъде мотивирано (Решение по дело Швеция и Тигсо/Съвет, посочено по-горе, точка 48, Решение на Общия съд от 11 март 2009 г. по дело Vogax Europe/Комисия, T-166/05, непубликувано в Сборника, точка 44 и Решение на Общия съд от 12 септември 2013 г. по дело Besselink/Съвет, T-331/11, точка 96).
- 115 Институцията, отказала достъп до определен документ, е длъжна да предостави мотиви, позволяващи да се разбере и провери, от една страна, дали поисканият документ действително се отнася до областта, към която е насочено изключението, на което се прави позоваване, а от друга страна, дали е действителна нуждата от защита, свързана с това изключение (Решение на Общия съд от 26 април 2005 г. по дело Sison/Съвет, T-110/03, T-150/03 и T-405/03, Recueil, стр. II-1429, точка 61).
- 116 Изискването за мотивиране трябва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, трябва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. Решение на Съда от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 63 и цитираната съдебна практика).
- 117 В случая следва да се констатира, че в обжалваното решение Комисията е изложила следното:

„3. ЗАЩИТА НА ЦЕЛТА НА ДЕЙНОСТИ ПО РАЗСЛЕДВАНЕ Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 предвижда, че „[и]нституциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на [...] целите на дейности по инспектиране, разследване и одит“. Исканите документи са две писма, които Комисията е изпратила до германските органи, за да разбере позицията им във връзка с процедурата [EU Pilot] 2070/11/SNCO, както и отговорът на германските органи на това искане. Пилотният проект на Съюза предхожда евентуалното започване на формалната фаза на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС. В посочените в заявленията Ви документи обясненията на Комисията и поставените въпроси, както и отговорите на федералното правителство, свидетелстват за основните проблеми при процедурата [EU Pilot] 2070/11/SNCO. При тези обстоятелства очакваното оповестяване на исканите документи би засегнало диалога между германските органи и Комисията, който все още е в ход. За да може Комисията да изпълни задачата си и да намери решение при евентуално неизпълнение на задължения, е необходимо да се поддържа климат на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка през всички етапи на процедурата до окончателното ѝ приключване. [...]

4. ЧАСТИЧЕН ДОСТЪП В съответствие с член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 [Комисията] е разгледала и възможността за частичен достъп до искания документ. Частичен достъп обаче не е възможен, тъй като на този етап от процедурата [EU Pilot] разглежданите документи са обхванати в тяхната цялост от изключението по член 4, параграф 2, трето тире от

Регламент № 1049/2001. По-специално никоя част от посочените в заявлението Ви три документа не може да бъде оповестена, без същевременно да се оповестят поне част от въпросите, повдигнати с тази процедура [EU Pilot], и така да се навреди на климата на взаимно доверие с германските органи.

5. ПО-ВИСШ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС, ОБОСНОВАВАЩ ОПОВЕСТЯВАНЕТО [...] [п]рекратяването на неизпълнение на задължения по правото на Съюза, както е при разглежданата процедура [EU Pilot], е въпрос от обществен интерес, по-специално когато обстоятелствата по случая са особено сериозни, както Вие твърдите. Именно поради тази причина Комисията е започнала тази проверка. Въпреки това опитът на Комисията, потвърден от съдебната практика, показва, че общественият интерес от разрешаване на случая и евентуално от спазване на правото на Съюза от държавата членка се обслужва по-добре, ако бъде запазен климатът на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка. Това важи и когато твърдяното неизпълнение на задължения може да има много сериозни последици, включително за здравето на гражданите. Именно при тези особено сериозни случаи е от решаващо значение да се намери бързо и ефективно решение на проблема, ако след проверката на Комисията се окаже, че е допуснато неизпълнение на задължения. [Комисията смята], че най-добрият начин за намиране на бързо решение е запазването на климат на взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка. [...].“

- 118 От изложеното по-горе следва, че в обжалваното решение Комисията най-напред посочва изключението, на което основава отказа си да предостави искания от жалбоподателите достъп, а именно изключението относно обществения интерес в областта на разследванията, изведено от член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, като уточнява в това отношение, че преждевременното оповестяване на разглежданите документи би могло да се отрази на диалога между нея и германските органи в рамките на процедурата EU Pilot, която все още е в ход. По-нататък тя приема, че не може да бъде предоставен частичен достъп по силата на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, тъй като документите, до които се отнася заявлението на жалбоподателите, не могат да бъдат оповестени, без да се разкрият поне част от въпросите, разглеждани по процедура EU Pilot 2070/11/SNCO. Накрая тя обяснява, че според нея жалбоподателите не могат да се позоват на по-висш обществен интерес, тъй като може да се намери по-ефективно решение във връзка с посочените в жалбата им обстоятелства, като се поддържа атмосфера на взаимно доверие между нея и Федерална република Германия.
- 119 Следователно, противно на твърденията на жалбоподателите, мотивите, изложени от Комисията в обжалваното решение, в конкретния случай позволяват на жалбоподателите да разберат, а на Общия съд да провери, от една страна, дали спорните документи действително се отнасят до областта, към която е насочено изключението, на което се прави позоваване, и от друга страна, дали е действителна нуждата от защита, свързана с това изключение.
- 120 Тази констатация не се опровергава от другите твърдения на жалбоподателите.
- 121 Всъщност, на първо място, жалбоподателите упрекват Комисията, че е разгледала заедно, в едно и също потвърдително решение, две отделни заявления за достъп до исканията за информация, отправени от Комисията до германските органи съответно на 10 май и 10 октомври 2011 г.
- 122 В това отношение следва да се отбележи в самото начало, че жалбоподателите не обясняват доколко такова съвместно разглеждане е имало за резултат неизпълнение на задължението за мотивиране. При всички положения, от една страна, следва да се приеме, както поддържа Комисията, че няма пречка за тази институция да разгледа повече от едно заявление за достъп от един и същ заявител само в един отговор, стига да разгледа изцяло предмета на различните заявления и отговорът да е достатъчно ясен, така че заявителят да може да разбере за кое заявление за достъп се отнасят различните части на отговора. В случая в обжалваното решение

Комисията е разграничила спорните документи и както е видно от точка 119 по-горе, тя е изложила причините, които са я подтикнали да откаже достъп до посочените документи в съответствие с Регламент № 1049/2001. От друга страна, както изтъква Комисията, този подход е още по-подходящ, когато съществува фактическа връзка между няколко заявления за достъп, какъвто е настоящият случай.

- 123 На второ място, жалбоподателите упрекуват Комисията, че е цитирала фрагментарно решенията на европейските юрисдикции. Този довод обаче не може да бъде приет. Всъщност в това отношение е достатъчно да се констатира, че Комисията се е позовала на решенията на Съда и на Общия съд, които могат да подкрепят правните ѝ преценки относно прилагането на обща презумпция, за да се откаже достъп до документи (Решение по дело *Petrie* и др./Комисия, посочено по-горе, Решение по дело *Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau*, посочено по-горе, и Решение от 14 ноември 2013 г. по дело *LPN/Комисия*, посочено по-горе). От обжалваното решение е видно, че тези позовавания се отнасят до съдебната практика в областта на достъпа до свързани с дейностите по разследване документи и са направени в рамките на обяснението на мотивите, които според Комисията обосновават решението ѝ за отказ по заявлението на жалбоподателите. В допълнение, позоваванията на Комисията са достатъчно точни, за да позволят на жалбоподателите да идентифицират посочените решения на Съда и на Общия съд и да оспорят релевантността им, както те са направили с разглежданото искане за отмяна в рамките на жалба до европейските юрисдикции.
- 124 С оглед на изложеното по-горе следва да се заключи, че Комисията не е нарушила задължението за мотивиране, което има по силата на член 296 ДФЕС.
- 125 Следователно третото правно основание трябва да се отхвърли.

*По четвъртото правно основание: нарушение на съобщението от 20 март 2002 г.*

Доводи на страните

- 126 Жалбоподателите твърдят, че Комисията е нарушила правилата относно разглеждането на жалбите на гражданите на Съюза, предвидени в съобщението от 20 март 2002 г. Те отбелязват, че тези правила целят да защитят жалбоподателите, като гарантират, че жалбите ще бъдат разгледани в рамките на процедура, която е прозрачна, обективна и съответства на правото на Съюза. По-специално те упрекуват Комисията, че не ги е уведомила за кореспонденцията си с германските органи и че не е спазила предвидения в посоченото съобщение срок за проверка по жалбата.
- 127 Комисията изтъква по същество, че четвъртото правно основание е неотнормисимо в рамките на искането за отмяна на жалбоподателите.

Съображения на Общия съд

- 128 В самото начало следва да се отбележи, че съобщението от 20 март 2002 г. излага вътрешните правила на Комисията, приложими при разглеждането на жалбите на гражданите на Съюза. Съгласно съдебната практика посоченото съобщение включва вътрешните административни мерки, които Комисията е длъжна да съблюдава по отношение на жалбоподателя при разглеждането на жалбата (Определение на Общия съд от 7 септември 2009 г. по дело *LPN/Комисия*, T-186/08, непубликувано в Сборника, точка 55).

- 129 В случая следва да се припомни, че разглежданата жалба цели отмяната на решението на Комисията, с което на основание Регламент № 1049/2001 се отказва достъп до две искания за информация, отправени до Федерална република Германия. Затова в настоящото дело Общият съд следва единствено да се произнесе по законосъобразността на обжалваното решение с оглед на посочения регламент.
- 130 Освен това съобщението от 20 март 2002 г. не може да представлява правно основание, позволяващо да се прецени законосъобразността на решение за отказ да се предостави достъп до спорните документи. Всъщност то не съдържа правила относно достъпа до документи в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или на процедура EU Pilot и не предоставя на жалбоподателите никакви права в този смисъл. Напротив, то посочва само, че що се отнася до производството за установяване на неизпълнение на задължения, достъпът до документи трябва да се осъществява в съответствие с Регламент № 1049/2001. При тези обстоятелства посоченото съобщение не може да окаже никакво въздействие върху преценката на заявленията за достъп до документи съгласно Регламент № 1049/2001.
- 131 Следователно четвъртото правно основание трябва да бъде отхвърлено като неотнормативно.
- 132 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

#### **По съдебните разноски**

- 133 Съгласно член 87, параграф 3 от Процедурния правилник Общият съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства.
- 134 С оглед на обстоятелствата в конкретния случай следва да се постанови, че всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.**

Gratsias

Кънчева

Wetter

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 септември 2014 година.

Подписи