



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (трети разширен състав)

28 май 2020 година *

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не Рамкови решения 2008/909/ПВР, 2008/947/ПВР и 2009/829/ПВР — Отказ за предоставяне на достъп — Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 — Изключение, свързано със защитата на дейностите по инспектиране, разследване и одит — Обща презумпция за поверителност“

По дело T-701/18

Liam Campbell, с местожителство в Дъндолк (Ирландия), за когото се явяват J. MacGuill, solicitor, и E. Martin-Vignerte, avocate,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват A. Spina и C. Ehrbar, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение С (2018) 6642 final на Комисията от 4 октомври 2018 г., с което се отказва достъпът до документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не задълженията си по Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз (ОВ L 327, 2008 г., стр. 27), Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа на взаимното признаване към съдебни решения и решения за пробация с оглед на надзора върху пробационните мерки и алтернативните санкции (ОВ L 337, 2008 г., стр. 102) и Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23 октомври 2009 година за прилагане между държавите членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане (ОВ L 294, 2009 г. стр. 20),

ОБЩИЯТ СЪД (трети разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, A. M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (докладчик) и G. Steinfatt, съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 декември 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

- 1 Жалбоподателят, г-н Liam Campbell, е ирландски гражданин, който е арестуван в Ирландия на 2 декември 2016 г. съгласно европейска заповед за арест във връзка с три престъпления, която литовските власти издали на 26 август 2013 г. Жалбоподателят оспорва пред ирландските съдилища издаденото от литовските власти искане за предаване.
- 2 С писмо от 9 август 2018 г. жалбоподателят подава в Европейската комисия заявление за достъп до документи на основание 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание *на български език*, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76). Заявлението е относно всички държани от Комисията документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не задълженията си по Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз (ОВ L 327, 2008 г., стр. 27), Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа на взаимното признаване към съдебни решения и решения за пробация с оглед на надзора върху пробационните мерки и алтернативните санкции (ОВ L 337, 2008 г., стр. 102) и Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23 октомври 2009 година за прилагане между държавите членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане (ОВ L 294, 2009 г. стр. 20) (наричани по-нататък заедно „рамковите решения“). Към заявлението си жалбоподателят прилага писмо от 18 януари 2018 г. от комисаря по правосъдие, адресирано до няколко члена на Европейския парламент, което е свързано с личното му положение и в което се посочват рамковите решения.
- 3 С писмо от 21 август 2018 г. Комисията отговоря на жалбоподателя, че не държи нито един документ, който да съответства на неговото заявление.
- 4 С писмо от 22 август 2018 г. жалбоподателят подава потвърдително заявление, с което иска Комисията да преразгледа своята позиция. Той отбелязва, че доколкото в писмото от комисаря по правосъдие, приложено към първоначалното му заявление, се сочи, че Ирландия все още не е транспонирала рамковите решения в националното си право, това означава, че Комисията държи поне един документ, свързан с транспонирането от Ирландия на тези рамкови решения.
- 5 С писма от 12 септември и от 3 октомври 2018 г. Комисията удължава на два пъти срока за отговор на основание член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

6 С решение от 4 октомври 2018 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отказва достъпа до исканите документи. Тя посочва, че след като преразгледала заявлението, идентифицирала документите, свързани с транспонирането на рамковите решения от Ирландия, за които жалбоподателят подал това заявление. Тя изтъква следното:

„Тези документи съдържат информацията, обменена между отговорните служби на Комисията и Ирландия, и са част от преписките по следните три процедури EU Pilot:

- процедура EU Pilot с референтен номер EUP(2015)8138 относно Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета;
- процедура EU Pilot с референтен номер EUP(2015)8140, относно Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета;
- процедура EU Pilot с референтен номер EUP(2015)8147, относно Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета“.

7 Комисията уведомява жалбоподателя, че достъпът до съответните документи му е отказан на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, който се отнася до защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит.

8 Преди всичко Комисията посочва, че процедурите EU pilot приключили на 16 март 2018 г., че още не е прието решение за образуване на официално производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, но че нейните служби още обсъждат възможността за откриване на такова производство. Комисията счита, че по тези причини все още е в ход разследването срещу Ирландия за нарушение, свързано с транспонирането на рамковите решения. Според Комисията публичният достъп до поисканите от жалбоподателя документи би се отразил негативно на диалога между нея и държавата членка, за който климатът на доверие е от съществено значение, би засегнал двустранния характер на неофициалните и официалните етапи на производството за установяване на неизпълнение на задължения, предвидено в член 258 ДФЕС, и би я възпрепятствал да вземе решение по тези три преписки без каквото и да било недължимо външно влияние.

9 Ето защо Комисията е на мнение, че за всички документи от преписките важи общата презумпция за поверителност, основана на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защитата на дейности по разследване, което означава, че не е необходимо да разглежда конкретно и отделно съдържанието на всеки поискан документ.

10 След това Комисията отбелязва, че в потвърдителното си заявление жалбоподателят не изтъква никакъв особен по-висш обществен интерес, който би оправдал публичното оповестяване на специфичния вид информация, съдържаща се във въпросните документи, и който би надделял над необходимостта тази информация да бъде защитена с оглед изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001. Тя допълва, че не е могла да установи наличието на по-висш обществен интерес, който да оправдае оповестяването на въпросните документи.

11 Накрая Комисията посочва, че е невъзможен частичен достъп, доколкото въпросното изключение се прилага за всички поискани документи.

Производството и исканията на страните

- 12 На 26 ноември 2018 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд молба да му бъде предоставена правна помощ. С определение от 21 март 2019 г. председателят на осми състав на Общия съд уважава неговата молба за правна помощ.
- 13 На 8 април 2019 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 14 Поради промяна в съставите на Общия съд, в приложение на член 27, параграф 5 от Процедурния правилник на Общия съд, съдията докладчик е включен в трети състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.
- 15 По предложение на трети състав Общият съд решава на основание член 28 от Процедурния правилник да преразпредели делото на разширен състав.
- 16 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 17 декември 2019 г.
- 17 Жалбоподателят моли Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение,
 - да осъди всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски или да осъди Комисията да заплати разноските, ако жалбата бъде уважена.
- 18 Комисията моли Общия съд:
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя за заплати съдебните разноски.

От правна страна

- 19 В подкрепа на своята жалба жалбоподателят повдига по същество две основания, първото от които е за незаконосъобразно прилагане на обща презумпция за поверителност, а второто — за явна грешка в преценката, що се отнася до наличието на по-висш обществен интерес.
- 20 В рамките на първото си основание жалбоподателят отбелязва, че в обжалваното решение Комисията приела, че поисканите документи съдържат информация, обменена в контекста на три процедури EU Pilot, и отказала достъп до тях на основание член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, прилагайки обща презумпция за поверителност. Жалбоподателят не отрича, че съгласно практиката на Съда за документите, които са част от процедура EU Pilot, се прилага обща презумпция за поверителност. Той обаче твърди, че тази презумпция е оборима, поради което тежестта на доказване се измества от институцията към жалбоподателя, който в такъв случай трябва да докаже, че оповестяването на документите, за които се твърди, че се прилага тази презумпция, не засяга целите на дейността по разследване.
- 21 Според жалбоподателя в случая, н нарушение на правото му на справедлив съдебен процес, той носи несправедлива тежест на доказване, която не е в състояние да изпълни. Първо, той счита, че тази тежест на доказване изисква от него да установи, от една страна, че оповестяването на някои конкретни документи, за които той не знае дали съществуват, не представлява никакъв риск за целта на процедурата EU Pilot, и от друга, че за тези документи не се прилага общата презумпция за поверителност. Макар писмото на комисаря по правосъдие от 18 януари 2018 г.

- да навежда на мисълта, че съществуват документи, свързани с липсата на изпълнение на рамковите решения, жалбоподателят изобщо не бил сигурен дали такива съществуват и какво е тяхното естество, форма или съдържание. Не било реалистично от него да се изисква да представя доводи по съществуването на документ, за който не знае дали съществува.
- 22 Второ, жалбоподателят твърди, че е невъзможно да обори общата презумпция за поверителност и да докаже, че заявените от него документи не представляват риск за целите на разследването, когато не знае какви са те и какво съдържат. Като му възложила невъзможна за изпълнение тежест на доказване, с което — в противоречие с практиката на Съда — била въведена необорима презумпция, Комисията допуснала грешка при прилагане на правото.
- 23 Комисията припомня, че наличието на обща презумпция за поверителност означава, че когато на основание Регламент № 1049/2001 бъде подадено заявление за достъп до документи, тя не е длъжна да преценява конкретно и поотделно съдържанието на всеки поискан документ. При това положение доводът, че се позовава незаконосъобразно на обща презумпция, бил необоснован. Жалбоподателят не отричал, че когато подал своето заявление за достъп, от една страна, търсените документи били част от процедури EU Pilot, а от друга, че Комисията не е взела решение да не образува официална процедура за нарушение срещу Ирландия. Следователно Комисията не допуснала явна грешка в преценката, позовавайки се на обща презумпция за поверителност.
- 24 Комисията твърди, че жалбоподателят не е привел специфични и конкретни доказателства, че в случая оповестяването на съответните документи няма да застраши интереса от запазване на поверителността в хода на разследване, което може да доведе до образуване на процедура за нарушение, въз основа на които да бъде оборена общата презумпция за поверителност. Тя отбелязва, че поради самото си естество презумпцията цели да прехвърли тежестта на доказване и че жалбоподателят, който не отрича, че поисканите документи са част от процедури EU Pilot, не привеждал никакъв довод, който да докаже, че прилагането на тази презумпция би било неразумно, необосновано или пък „несправедливо“. Той не можел да препраща към първоначалното заявление, при положение че заявлението за достъп довело до нова пълна проверка на етапа на разглеждане на потвърдителното заявление.
- 25 В самото начало следва да се припомни, че видно от съображение 2 на Регламент № 1049/2001, откритостта прави институциите на Европейския съюз по-легитимни, ефективни и отговорни по отношение на гражданите на Съюза в една демократична система (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/ЕМА, С-178/18 Р, ЕУ:С:2020:24, т. 50 и цитираната съдебна практика). За тези цели член 1 от този регламент предвижда, че неговата цел е на обществеността да се предостави възможно най-широк достъп до документите на институциите на Съюза. От член 4 от посочения регламент, който въвежда режим на изключения в това отношение, следва и че това право на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, С-365/12 Р, ЕУ:С:2014:112, т. 61 и цитираната съдебна практика, от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/ЕМА, С-178/18 Р, ЕУ:С:2020:24, т. 51 и 52 и цитираната съдебна практика и от 5 декември 2018 г., Campbell/Комисия, Т-312/17, непубликувано, ЕУ:Т:2018:876, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 26 При все това, тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документи, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. решения от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, С-280/11 Р, ЕУ:С:2013:671, т. 30 и цитираната съдебна практика, от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/ЕМА, С-178/18 Р, ЕУ:С:2020:24, т. 53 и цитираната съдебна практика и от 5 декември 2018 г., Campbell/Комисия, Т-312/17, непубликувано, ЕУ:Т:2018:876, т. 23 и цитираната съдебна практика).

- 27 Съгласно изключението, на което се позовава Комисията, а именно предвиденото 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.
- 28 Съгласно установената съдебна практика, 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 освен това да обясни по какъв начин достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 64 и цитираната съдебна практика и от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 29 Съдът обаче е приел, че съответната институция на Съюза може да се позовава 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 за документи от едно и също естество (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 65 и цитираната съдебна практика, от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 55 и цитираната съдебна практика и от 5 декември 2018 г., Campbell/Комисия, T-312/17, непубликувано, EU:T:2018:876, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 30 Така целта на такива презумпция е да се даде възможност на съответната институция, орган, служба или агенция на Съюза — като се основе на такива общи съображения и без да е длъжна/длъжен да разглежда конкретно и поотделно всеки от поисканите документи — да приеме, че оповестяването на някои категории документи по принцип засяга интереса, защитен от изключението, на което тя/той се позовава (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 31 По правило обаче по делата, довели до постановяване на решения, които установяват общи презумпции за поверителност, съответният отказ за предоставяне на достъп се отнася до съвкупност от документи, ясно отграничени посредством общата им принадлежност към преписка по висящо съдебно или административно производство (вж. решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 78 и цитираната съдебна практика; решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 81).
- 32 В това отношение в точка 51 от решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия (C-562/14 P, EU:C:2017:356), Съдът е признал, че в случаите на документи, свързани с процедура EU Pilot, съществува обща презумпция за поверителност.
- 33 Според Съда процедурата EU Pilot е процедура за сътрудничество между Комисията и държавите членки, чрез която се проверява дали правото на ЕС се спазва и прилага правилно в същите. Целта на този вид процедура е успешно да се преодолеят евентуалните нарушения на правото на Съюза, като се избегне, доколкото това е възможно, официалното образуване на основание член 258 ДФЕС на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Следователно задачата на процедурата EU Pilot е да се подготви или избегне производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка (решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, C-562/14 P, EU:C:2017:356, т. 38 и 39).

- 34 Според Съда, макар в точка 78 от решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (С-612/13 Р, ЕУ:С:2015:486) да уточнява, че общата презумпция за поверителност не се прилага за документи, които към момента на приемане на решението, с което се отказва достъп, не са били приобщени към преписка по всящо административно или съдебно производство, това съображение не е пречка тази презумпция да бъде приложена за документите по процедура EU Pilot, които са ясно отграничени като принадлежащи към всящо административно производство (решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, С-562/14 Р, ЕУ:С:2017:356, т. 44).
- 35 Затова, докато има опасност — по време на досъдебната фаза на разследване, водено в рамките на процедура EU Pilot — да се измени естеството на производството за установяване на неизпълнение на задължения и протичането му и да се засегне защитата на неговите цели, прилагането на общата презумпция за поверителност към документите, разменяни между Комисията и съответната държава членка, е оправдано предвид постановеното от Съда в решение от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия (С-514/11 Р и С-605/11 Р, ЕУ:С:2013:738). Тази опасност съществува до момента, в който процедурата EU Pilot приключи и бъде окончателно решено срещу съответната държава членка да не се образува официално производство за установяване на неизпълнение на задължения (решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, С-562/14 Р, ЕУ:С:2017:356, т. 45).
- 36 За всички посочени в точки 32—35 по-горе дела е характерно това, че съответното заявление за достъп не се отнася само до един документ, а до съвкупност от документи. В тези случаи изводът за наличие на обща презумпция в смисъла, че оповестяването на документи от определено естество по принцип би засегнало защитата на някой от интересите, изброени в член 4 от Регламент № 1049/2001, позволява на съответната институция да разгледа общо искане и да му отговори по съответния начин (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, С-365/12 Р, ЕУ:С:2014:112, т. 68 и цитираната съдебна практика и от 11 декември 2018 г., Arca Capital Bohemia/Комисия, Т-440/17, ЕУ:Т:2018:898, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 37 Тази обща презумпция не изключва възможността да се докаже, че даден документ, чието оповестяване е поискано, не е обхванат от нея или че съществува, съгласно член 4, параграф 2, последната част от изречението от Регламент № 1049/2001, по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, С-365/12 Р, ЕУ:С:2014:112, т. 100 и цитираната съдебна практика, от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, С-562/14 Р, ЕУ:С:2017:356, т. 46 и цитираната съдебна практика и от 19 септември 2018 г., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Комисия, Т-39/17, непубликувано, ЕУ:Т:2018:560, т. 103 и цитираната съдебна практика).
- 38 За разлика от това изискването да се провери дали действително се прилага въпросната обща презумпция не може да се тълкува в смисъл, че Комисията би трябвало да разгледа индивидуално всички поискани в случая документи. Подобно изискване би лишило тази обща презумпция от нейното полезно действие, а именно да позволи на Комисията да отговори на общо заявление за достъп също по общ начин (вж. решения от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, С-365/12 Р, ЕУ:С:2014:112, т. 101 и цитираната съдебна практика и от 19 септември 2018 г., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Комисия, Т-39/17, непубликувано, ЕУ:Т:2018:560, т. 120 и цитираната съдебна практика).
- 39 Накрая, както следва от съдебната практика, посочена в точки 29 и 30 по-горе, признаването на обща презумпция за нова категория документи обаче предполага преди това да бъде доказано, че е разумно предвидима възможността оповестяването на вида документи от тази категория действително да засегне интереса, защитен от въпросното изключение. Освен това, тъй като представляват изключение от задължението всеки документ, посочен в заявлението за предоставяне на достъп, да бъде разгледан от съответната институция в Съюза конкретно и поотделно и по-общо — от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите

на институциите на Съюза, общите презумпции трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, С-57/16 Р, EU:C:2018:660, т. 80 и цитираната съдебна практика).

- 40 От тази съдебна практика следва, че когато счита за приложима обща презумпция за поверителност, институцията може да отговори общо на заявление за достъп в смисъл, че тази презумпция я освобождава от задължението да обяснява как достъпът до посочения в това заявление документ засяга конкретно защитения интерес.
- 41 Противно обаче на твърдяното от Комисията в съдебното заседание, прилагането на презумпция за поверителност не може да се тълкува в смисъл, че разрешава на институцията да отговори общо, че всички документи, за които се отнася заявлението за достъп, са включени в преписка, за която се прилага обща презумпция за поверителност, без да е необходимо да ги идентифицира или да състави списък на тези документи.
- 42 Всъщност при липсата на такова идентифициране заявителят няма да може да твърди, че за даден документ не се прилага общата презумпция за поверителност и следователно не би могъл да я обори.
- 43 Трябва обаче да се отбележи, че в областта на държавните помощи Съдът е постановил, че общата презумпция, че оповестяването на документи от административната преписка по принцип би засегнало защитата на целите на дейности по разследване, не е необорима и не изключва възможността някои отделни документи от преписката на Комисията относно процедура за контрол на държавни помощи да бъдат оповестени (вж. решение от 13 март 2019 г., AlzChem/Комисия, С-666/17 Р, непубликувано, EU:C:2019:196, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 44 По-общо, макар да освобождава институцията от задължението да разглежда индивидуално всеки отделен документ, прилагането на обща презумпция за поверителност все пак не може да я освободи от задължението да уведоми заявителя за кои документи е идентифицирала, че принадлежат към преписка, за която се прилага тази презумпция, и да му предостави техния списък.
- 45 Всъщност следва да се приеме, че едва след като идентифицира документите, за които се отнася заявлението за достъп, институцията може да ги класира по категории поради общите им характеристики, тъй като са от едно и също естество или принадлежат към една и съща преписка и че едва тогава тя може да приложи за тях обща презумпция за поверителност.
- 46 Ако тези документи не бъдат идентифицирани, както поддържа жалбоподателят, презумпцията за поверителност би била необорима.
- 47 В случая следва да се припомни, че в първоначалния си отговор Комисията заявява, че не държи нито един документ, който да съответства на заявлението на жалбоподателя за достъп. В обжалваното решение тя посочва, че нейният генерален секретариат в крайна сметка идентифицирал кои документи са свързани с изпълнението на рамковите решения в Ирландия и така попадат в приложното поле на потвърдителното заявление на жалбоподателя. Тя просто посочва, че „тези документи съдър[жа]т информацията, обменена между [нейните] служби [...] и Ирландия, свързана [с] три процедури EU Pilot“. От това тя стига до извода, че за поисканите документи се прилага изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

- 48 От това става ясно, че в обжалваното решение Комисията не е идентифицирала кои документи са обхванати от заявлението на жалбоподателя. Всъщност, макар да твърди, че е идентифицирала документите, за които се отнася заявлението на жалбоподателя за достъп, тя не уточнява какви видове или категории документи са идентифицирали нейните служби, нито техния брой или дата.
- 49 В съдебното заседание Комисията твърди, че идентифицирането на всеки документ би застрашило доверието между държавите членки и самата нея и би засегнало защитата на неформалния диалог, който се провежда между тях в контекста на процедура EU Pilot.
- 50 Несъмнено от съдебната практика следва, че прилагането на общи презумпции е продиктувано основно от императивната необходимост да се осигури правилното функциониране на въпросните процедури и да се гарантира, че няма да бъдат засегнати целите им. В този смисъл признаването на обща презумпция може да се основава на несъвместимостта на достъпа до документи в някои производства с правилното им протичане и на опасността от опорочаването им, като се има предвид, че общите презумпции позволяват да се запази правилното протичане на производството, ограничавайки намесата на трети лица (вж. решение от 4 октомври 2018 г., Daimler/Комисия, T-128/14, EU:T:2018:643, т. 139 и цитираната съдебна практика).
- 51 Следва обаче да се отбележи, от една страна, че Комисията не може да игнорира факта, че когато в обжалваното решение е изтъкнала прилагането на общата презумпция за поверителност, свързана с наличието на процедура EU Pilot, е информирала жалбоподателя за самото наличие на процедура и следователно че между нейните служби и съответната държава членка има диалог, що се отнася до липсата на транспониране на рамковите решения. Тя е посочила и че на 16 март 2018 г. процедурата е приключила и че е възможно срещу Ирландия да бъде образувано производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 52 От друга страна, противно на твърдяното от Комисията в съдебното заседание, не може да се приеме, че предоставянето на списък с документи, идентифицирани като поисканите документи, който посочва например тяхната дата, естество и коя институция или администрация е техен автор, без да разкрива съдържанието им, представлява оповестяване на поверителна информация.
- 53 Всъщност следва да се припомни, че съгласно съдебната практика, цитирана в точка 35 по-горе, наличието на опасност да се измени естеството на производството за установяване на неизпълнение на задължения и протичането му и да се засегне защитата на неговите цели се отнася само до опасността, свързана с оповестяването на съдържанието на документите, но не и до опасността, свързана единствено с тяхното идентифициране.
- 54 В това отношение от решения от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия (C-562/14 P, EU:C:2017:356, т. 11 и 12), и от 4 октомври 2018 г., Daimler/Комисия (T-128/14, EU:T:2018:643, т. 14), е видно, че Комисията е идентифицирала документите, за които се отнасят заявленията за достъп до документи, преди да приложи общата презумпция за поверителност, свързана с наличието на процедура EU Pilot.
- 55 Накрая, не може да се приеме, че задължението на Комисията в отговора на заявлението за достъп да идентифицира кои документи счита, че попадат в категория, обхваната от обща презумпция за поверителност, би лишило тази презумпция от нейното полезно действие по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 38 по-горе. Всъщност идентифицирането на поисканите документи не изключва възможността Комисията — считайки, че документите са свързани с процедура EU Pilot — да не ги разглежда конкретно и поотделно.

- 56 Освен това следва да се отбележи, че в обжалваното решение, Комисията твърди единствено че документите, идентифицирани като съответстващи на заявлението на жалбоподателя „съдър[жа]т информацията, обменена между [нейните] служби [...] и Ирландия, свързана [с] три процедури EU Pilot“. Подобна формулировка обаче не е дала на жалбоподателя възможност да прецени дали няма други документи, за които неговото заявление може да се отнася, нито дали всички документи, за които се отнася то, са свързани с тези процедури.
- 57 По-нататък, предвид нейния предмет, всяка преписка по процедура EU Pilot задължително съдържа информация, обменена между съответната държава членка и службите на Комисията. Изглежда, че що се отнася до прегледа на потвърдителното заявление на жалбоподателя, Комисията само констатирала, че относно транспонирането от Ирландия на рамковите решения са били открити процедури EU Pilot и че от това тя стигнала до извода за приложимост на презумпцията за поверителност. Такъв отговор от Комисията обаче не е достатъчен, за да установи, че преди това тя е разгледала конкретно заявлението на жалбоподателя, нито че е идентифицирала действително за кои документи се отнася заявлението за достъп.
- 58 Ето защо от формулировката, използвана от Комисията в обжалваното решение, не може да се установи за кои документи се отнася заявлението на жалбоподателя за достъп.
- 59 Следва също така да се отбележи, че в случая заявлението на жалбоподателя за достъп се отнася не до „документите относно тези процедури EU Pilot“, а до „всички документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не задълженията си по рамковите решения“. Противно на твърдяното от Комисията, жалбоподателят не е приел, че обхванатите от неговото заявление документи са част от преписките по трите процедури EU Pilot.
- 60 Така заявлението на жалбоподателя за достъп не се отнася единствено до документите, свързани с процедурата, чиято цел е да констатира дали Ирландия е транспонирала тези рамкови решения, а е по-широко от тълкуването на Комисията.
- 61 Освен това в съдебното заседание Комисията се позовава на решение от 25 март 2015 г., *Sea Handling/Комисия* (T-456/13, непубликувано, EU:T:2015:185), за да твърди, че въпросът за прилагането на обща презумпция за поверителност е идентичен на поставения в настоящия случай и че по това дело Общият съд потвърдил нейния отказ да предаде списък с кореспонденцията между нея и подалото оплакването лице, разменена между тях в контекста на процедура по разследване в областта на държавните помощи.
- 62 Делото, по което е постановено решение от 25 март 2015 г., *Sea Handling/Комисия* (T-456/13, непубликувано, EU:T:2015:185), обаче не е сходно с разглежданото в настоящия случай. Възможно по това дело посочените документи, или поне техният вид, са личали още от заявлението за достъп и заявителят по принцип е имал възможност да твърди, че за даден документ не се прилага общата презумпция за поверителност (решение от 25 март 2015 г., *Sea Handling/Комисия*, T-456/13, непубликувано, EU:T:2015:185, т. 5, 74 и 75).
- 63 От всичко изложено по-горе следва, че за да може да приложи презумпцията за принадлежност на поисканите документи към процедура EU Pilot, Комисията трябва преди всичко да идентифицира в обжалваното решение документите, за които се отнася заявлението за достъп, после да ги класира по категория или като документи, включени в определена административна преписка, и чак накрая да установи, че са част от процедура EU Pilot, което по този начин й позволява да приложи обща презумпция.

- 64 В случая обаче Комисията само отбелязва, че има три процедури EU Pilot относно транспонирането на рамковите решения от Ирландия и че следователно заявлението на жалбоподателя се отнася до документи, за които се прилага обща презумпция за поверителност. Обжалваното решение просто отказва достъп до трите процедури EU Pilot, но не съдържа никаква обосновка, що се отнася до поисканите от жалбоподателя документи.
- 65 Ето защо жалбоподателят има право да твърди, че доколкото не е бил наясно кои документи Комисията е идентифицирала като съответстващи на неговото заявление за достъп, той не е бил в състояние да обори презумпцията за поверителност.
- 66 По-нататък следва да се отбележи, че идентифицирането в обжалваното решение на документите, обхванати от заявлението за достъп, е необходимо, за да може Общият съд да упражни своя контрол и да провери дали Комисията е имала основание да приеме, че поисканите документи са част от процедура EU Pilot.
- 67 Ето защо се налага изводът, че като не е идентифицирала в обжалваното решение документите, обхванати от заявлението на жалбоподателя за достъп, Комисията е приложила неправилно общата презумпция за поверителност, приложима към документи, свързани с процедура EU Pilot, с което допуснала грешка при прилагането на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.
- 68 Следователно първото основание трябва да бъде прието, а обжалваното решение — отменено, без да е необходимо да се разглежда второто повдигнато от жалбоподателя основание.

По съдебните разноски

- 69 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл. Тъй като Комисията е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на жалбоподателя.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (трети разширен състав)

реши:

- 1) Отменя Решение С(2018) 6642 final на Европейската комисия от 4 октомври 2018 г., с което се отказва достъпът до документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не задълженията си по Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз, Рамково решение 2008/947/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа на взаимното признаване към съдебни решения и решения за пробация с оглед на надзора върху пробационните мерки и алтернативните санкции и Рамково решение 2009/829/ПВР на Съвета от 23 октомври 2009 година за прилагане между държавите членки на Европейския съюз на принципа за взаимно признаване към актове за налагане на мерки за процесуална принуда като алтернатива на предварителното задържане.**
- 2) Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 28 май 2020 година.

Подписи