

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

21 юли 2011 година\*

По дело С-506/08 Р

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда, подадена на 14 ноември 2008 г.,

**Кралство Швеция**, за което се явяват г-жа К. Petkovska и г-жа А. Falk, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагано от:

**Кралство Дания**, за което се явяват г-жа В. Weis Fogh и г-жа V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представители,

**Кралство Нидерландия**, за което се явяват г-жа С. Wissels и г-н J. Langer, в качеството на представители,

\* Език на производството: английски.

**Република Финландия**, за която се явява г-н J. Heliskoski, в качеството на представител,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

**MyTravel Group plc**, установено в Rochdale (Обединено кралство),

жалбоподател в първоинстанционното производство,

**Европейска комисия**, за която се явяват г-н X. Lewis, г-жа P. Costa de Oliveira и г-жа С. O'Reilly, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

**Федерална република Германия**, за която се явяват г-н M. Lumma и г-н B. Klein, в качеството на представители,

**Френска република**, за която се явяват г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-н A. Adam, в качеството на представители,

**Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия**, за което се явяват г-жа E. Jenkinson и г-н S. Ossowski, в качеството на представители,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano (докладчик), председател на състав, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič, г-н M. Safjan и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,  
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 октомври 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 март 2011 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 С жалбата на Кралство Швеция се иска отмяна на Решението на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 9 септември 2008 г. по дело MyTravel/Комисия (Т-403/05, Сборник, стр. II-2027, наричано по-нататък „обжалваното решение“), с което се отхвърля жалбата, подадена от MyTravel Group plc (наричано по-нататък „MyTravel“), срещу Решение D(2005) 8461 на Комисията от 5 септември 2005 година (наричано по-нататък „първото спорно решение“) и Решение D(2005) 9763 на Комисията от 12 октомври 2005 г. (наричано по-нататък „второто спорно решение“) за частичен отказ на заявлението на MyTravel за получаване на достъп до някои подготвителни документи на Комисията в областта на контрола върху концентрациите (наричани по-нататък общо „спорните решения“).

## Правна уредба

- 2 Съображения 2, 4 и 11 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласят следното:

„(2) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за

спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.

[...]

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

[...]

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

3 Член 1 от посочения регламент гласи:

„Целта на настоящия регламент е:

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

- б) да установи правилата, гарантиращи възможно най-лесно упражняване на това право; и
- в) да насърчава добрите административни практики относно достъпа до документи“.

4 Съгласно член 2, параграфи 1 и 3 от същия регламент:

„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“.

5 Член 4, параграфи 2, 3 и 6 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

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

— [...]

- съдебните процедури и правни становища,
  
- целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

[...]

6. Ако само част от искания документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се [оповестяват]<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Съгласно член 7, параграф 2 от посочения регламент:

„В случай на пълен или частичен отказ заявителят може в срок петнадесет работни дни след получаване на отговора на институцията да внесе потвърждение на заявлението с цел тя да преразгледа своята позиция по въпроса“.

**Обстоятелства, предхождащи спора**

- 7 С Решение от 6 юни 2002 г. по дело Airtours/Комисия (Т-342/99, Recueil, стр. II-2585) Общият съд отменя Решение 2000/276/ЕО на Комисията от 22 септември 1999 година за обявяване на концентрация за несъвместима с общия пазар и със Споразумението за ЕИП (преписка IV/M.1524 — Airtours/First Choice) (ОВ L 93, 2000 г., стр. 1, наричано по-нататък „решението „Airtours““). Това решение се отнася до концентрацията между британския туроператор Airtours plc, станал впоследствие MyTravel, и неговия конкурент First Choice plc (наричан по-нататък „First Choice““).
- 8 Комисията свиква тогава работна група от длъжностни лица от генерална дирекция (ГД) „Конкуренция“ и от правната си служба с цел да разгледа дали е уместно да се подаде жалба срещу посоченото съдебно решение и да се прецени какви последици би могло да има това решение по отношение на процедурите, приложими при контрола върху концентрациите или в други области. Тази работна работната група съставя доклад (наричан по-нататък „докладът““), който е представен на члена на Комисията, отговарящ по въпросите на конкуренцията, на 25 юли 2002 г., т.е. преди изтичането на срока, предвиден за обжалване на същото съдебно решение.
- 9 С писмо от 23 май 2005 г. MyTravel е поискало от Комисията на основание на Регламент № 1049/2001 да му предостави достъп до доклада, до свързаните с изготвянето на този доклад документи (наричани по-нататък „работните документи““) и до документите, включени в преписката по разглежданата концентрация, на които се основава докладът или които се цитират в него (наричани по-нататък „другите вътрешни документи““).
- 10 Предвид големия брой искани документи MyTravel и Комисията постигат съгласие последната да третира отделно, от една страна, доклада и работните документи, и от друга — останалите вътрешни документи.



- 11 След като с две писма — от 12 юли и от 1 август 2005 г. — Комисията първоначално отказва, поне частично, да предостави достъп до всички тези документи, MyTravel подава две потвърждения на заявлението си съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, на които Комисията отговаря, като приема спорните решения.
  
- 12 С първото спорно решение Комисията отказва да предостави на MyTravel по-специално доклада и работните документи, като приема, от една страна, че те попадат в приложното поле на поне едно от изключенията от правото на достъп, посочени в член 4, параграф 2, второ и трето тире и параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, отнасящи се до защитата съответно на съдебните процедури и на правните становища, на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, както и на процеса на вземане на решения, и от друга страна, че няма по-висш обществен интерес, който да диктува оповестяването на такива документи.
  
- 13 С второто спорно решение Комисията отказва да предостави достъп до част от другите вътрешни документи. В действителност тя приема, че изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, трето тире и параграф 3, втора алинея от посочения регламент, отнасящи се до защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, както и до процеса на вземане на решения, се прилагат по-специално по отношение на:

— докладните записки на генералния директор на ГД „Конкуренция“, адресирани до члена на Комисията, който отговаря по въпросите на конкуренцията (наричани по-нататък „докладните записки до комисаря“),

— петте писма на ГД „Конкуренция“ до други служби на Комисията, включително до правната служба, с които им изпраща проектите на текстове и ги моли за становището им по тях (наричани по-нататък „писмата до другите служби“), и

- докладните записки от другите служби на Комисията в отговор на петте посочени по-горе писма на ГД „Конкуренция“, в които те излагат анализа си относно посочените проекти (наричани по-нататък „писмените отговори на другите служби, различни от правната служба“).
- 14 По отношение на петте писма, представени от правната служба в отговор на петте посочени по-горе писма на ГД „Конкуренция“ (наричани по-нататък „писмените отговори на правната служба“), Комисията обосновава отказа си да предостави достъп, като се позовава на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 — разпоредбата, отнасяща се до защитата на съдебните процедури и на правните становища.
- 15 Освен това Комисията се позовава на особения характер на някои документи, до които частично или изцяло не е предоставила достъп. Става въпрос по-специално за доклада на служителя по изслушването, за писмото на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет и за приложено към преписката писмо относно посещението в First Choice.
- 16 Накрая, Комисията подчертава, че MyTravel не е изтъкнало какъвто и да било довод, годен да установи по-висш обществен интерес, който да диктува оповестяването във всички случаи на документите, предмет на заявлението за достъп.

### **Обжалваното съдебно решение**

- 17 На 15 ноември 2005 г. MyTravel подава жалба за отмяна на спорните решения.

- 18 В подкрепа на жалбата си MyTravel се позовава на редица правни основания, за да докаже, че със спорните решения Комисията е приложила неправилно член 4, параграф 2, второ и трето тире и параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, отнасящи се до изключенията от правото на достъп, с които се цели защита на съдебните процедури, на правните становища, на дейностите по инспектиране, разследване и одит, както и на процеса на вземане на решения.

*По изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения*

- 19 На първо място, Общият съд е проверил дали в спорните решения Комисията е приложила правилно изключението, отнасящо се до защитата на процеса на вземане на решения, предвидено в член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001.
- 20 По отношение на доклада, след като в точки 42—46 от обжалваното решение констатира, че става въпрос за документ, който може да попадне в приложното поле на това изключение, и че позоваването на последното е възможно „дори и след вземането на решението“, в точка 47 от същото решение Общият съд напомня становището на Комисията, че оповестяването на доклада би могло да засегне сериозно процеса на вземане на решения, тъй като поставяло под въпрос свободата на мнение на авторите му.
- 21 В това отношение в точки 48—53 от посоченото решение Общият съд е приел, че докладът се вписва в рамките на чисто административните функции на Комисията. Публичният интерес от получаване на достъп до документ на основание на принципа на прозрачност обаче няма същата тежест за документ, спадащ към административна процедура, както по отношение на документ, свързан с процедура, в рамките на която съответната институция действа в качеството на законодател.

- 22 Поради това оповестяването на доклада създавало опасност от разкриване на евентуално критичното мнение на длъжностните лица на Комисията и от даване на възможност за сравнение на съдържанието на доклада с окончателно приетите решения. Освен това авторите му могли да бъдат принудени да се самоцензурират и да избягват да изразяват мнения, поставящи на риск адресата на споменатия доклад. Това създавало опасност от засягане на свободата при вземане на решения от Комисията, чиито членове трябвало да упражняват функциите си напълно независимо и в общ интерес на Съюза. Комисията щяла да бъде лишена и от пълното и свободно мнение на своите служители и длъжностни лица.
- 23 В точка 54 от обжалваното решение Общият съд посочва също, че такъв риск от сериозно засягане на процеса на вземане на решения е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен. Всъщност според него изглежда вероятно членът на Комисията, който отговаря по въпросите, свързани с конкуренцията, да бъде подтикнат да не иска повече писменото мнение — евентуално критично — на своите сътрудници, ако документи като въпросния трябва да бъдат оповестявани.
- 24 Що се отнася до работните документи, в точка 59 от обжалваното решение Общият съд приема, че тъй като докладът е защитен на основание член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, документите, въз основа на които той е съставен и които съдържат подготвителни преценки или неокончателни изводи за вътрешно ползване, попадат изцяло в приложното поле на това изключение.
- 25 По отношение на другите вътрешни документи, т.е. докладните записки до комисаря, писмата до другите служби и писмените отговори на службите, различни от правната служба, в точки 94—100 от обжалваното решение Общият съд приема, че Комисията основателно поддържа, че частично или пълно оповестяване на тези документи би намалило възможността на службите ѝ да изразяват гледната си точка и би засегнало сериозно процеса ѝ на вземане на решения в рамките на контрола върху концентрациите.

- 26 Всъщност според Общия съд тези подготвителни документи могат да съдържат мнения, колебания или обрати в становищата, които в края на разглеждания процес на вземане на решения вероятно няма да фигурират в окончателните текстове на съответните решения. Освен това оповестяването на посочените документи означавало, че в бъдеще техните автори биха взимали предвид възможността за оповестяване до степен, че могат да бъдат принудени да се самоцензурират и да не изразяват мнения, създаващи риск за адресата на разглеждания документ.
- 27 Общият съд приема също, че рискът от сериозно засягане на процеса на вземане на решения е разгледан от Комисията индивидуално и конкретно, по-специално като е посочила, че оповестяването на документите заплашва да затрудни преценката ѝ при сходни концентрации, които могат да се осъществят между съответните страни или в същия сектор.
- 28 Накрая, в точка 100 от обжалваното решение Общият съд приема, че рискът от сериозно засягане на процеса на вземане на решения, в случай че тези документи се оповестят, е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен. Всъщност било логично да се предположи, че такива документи могат да се използват — въпреки че не възприемат непременно окончателното становище на Комисията — за оказване на влияние върху позицията на нейните служби при разглеждането на сходни преписки от интерес за същия сектор на дейност или за същите икономически понятия.
- 29 С оглед на доклада на служителя по изслушването в точки 104—106 от обжалваното решение Общият съд е приел, че Комисията може да откаже достъп до него на същото основание като за другите вътрешни документи, като се има предвид фактът, че тъй като този доклад съдържа мнението на служителя по изслушването по същество и по процедурните аспекти на разглежданата концентрация, оповестяването му би могло да изложи на опасност свободата на мнение на същия. Това можело да засегне сериозно процеса на вземане на решения на Комисията в областта на концентрациите, доколкото тя нямало да може да се основава в бъдеще на независимите свободни и пълни становища на служители по изслушването.

- 30 По отношение на докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет Общият съд приема, че оповестяването ѝ би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на Комисията, тъй като консултациите с консултативния комитет също са част от този процес в областта на контрола върху концентрациите. Дори консултативният комитет да се състоял от представители на държавите членки и в това отношение да бил следователно отделен от Комисията, фактът, че същият е задължен да предаде вътрешните документи на този комитет, за да може същият да се произнесе, позволявало да се приеме, че посочената докладна записка е вътрешен документ на Комисията.
- 31 Общият съд приема също, че оповестяването на документа към преписката относно посещенията в First Choice би засегнало сериозно процеса на вземане на решения на Комисията, като се има предвид фактът, че в някои от частите си този документ отразява впечатленията на длъжностните лица на ГД „Конкуренция“ по време на посещенията.
- 32 Освен това Общият съд се произнесъл по въпроса дали в случая е налице по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея, последно изречение от Регламент № 1049/2001, който да диктува оповестяването във всички случаи на въпросните документи. В това отношение той констатира в точка 61 от обжалваното решение, че според MyTravel „необходимостта от узнаване какво се е случило и какво е било направено от Комисията, както и необходимостта от гарантиране на добро правораздаване“ представляват по-висши обществени интереси, които диктуват оповестяването на документите.
- 33 В точки 61—67 и 118 от обжалваното решение Общият съд по същество приема, че тези доводи не позволяват да се установи надлежно по-висшият обществен интерес, изискван от Регламент № 1049/2001, нито да се провери дали при претеглянето на този твърдяем по-висш обществен интерес и интереса от запазване на поверителността на документите по отношение на обществеността на основание на изключенията от правото на достъп Комисията е трябвало да стигне до извода, че тези документи все пак следва да бъдат оповестени. Освен това Общият съд е приел, че частният интерес на MyTravel да разполага с разглежданите документи, за да обоснове по-добре доводите си в рамките на подадения

от него иск за отговорност, за да получи обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпяло поради разглеждането и преценката на Комисията на концентрацията, предмет на решението „Airtours“, не може — като интерес, който е единствено частен — да бъде релевантен за преценката на баланса на обществените интереси.

- <sup>34</sup> Поради това Общият съд стига до заключението, че Комисията не е допуснала грешка при преценката, като е приела, че оповестяването на горепосочените документи би засегнало сериозно процеса ѝ на вземане на решения и че не съществува по-висш обществен интерес, който въпреки това засягане да диктува оповестяването им.

*По изключението, свързано със защитата на правните становища*

- <sup>35</sup> На второ място, Общият съд е проверил дали във второто спорно решение Комисията е приложила правилно по отношение на писмените отговори на правната служба изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.
- <sup>36</sup> В това отношение в точки 124—126 от обжалваното решение той е приел, че оповестяването на тези писмени отговори рискува да разкрие на обществеността информация за състоянието на вътрешните дискусии между ГД „Конкуренция“ и правната служба относно законосъобразността на преценката на съответствието с общия пазар на концентрацията, предмет на решението „Airtours“. При тези обстоятелства рискът от засягане на защитата на правните становища не бил чисто хипотетичен, тъй като оповестяването на тези становища рискувало да постави Комисията в деликатното положение нейната правна служба да бъде принудена да защитава пред съд на Съюза позиция, която не е поддържала във вътрешното разглеждане. Такъв риск обаче можел да засегне значително свободата на мнение на правната служба, както и нейната възможност ефикасно да защитава пред посочения съд — на равни начала с останалите

представители на различните страни в съдебното производство — окончателната позиция на Комисията.

- 37 По същите съображения като изтъкнатите по отношение на прилагането на изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения, и напомнени в точки 32 и 33 от настоящото решение Общият съд приема в точка 129 от обжалваното решение, че няма по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2, последно изречение от Регламент № 1049/2001, който да диктува оповестяването на посочените писмени отговори.

*По заключенията от обжалваното решение*

- 38 По отношение на първото спорно решение в точки 80 и 81 от обжалваното решение Общият съд уважава жалбата на MyTravel само за частта от това решение, в която се отказва достъп до един от работните документи, а именно работен документ 15, въз основа единствено на изключението, отнасящо се до защитата на дейностите по инспектиране, разследване и одит, посочено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Тази част от обжалваното решение не е предмет на настоящата жалба.
- 39 По отношение на останалата част от първото спорно решение в точка 79 от обжалваното решение Общият съд е приел, от една страна, че Комисията не е допуснала грешка в преценката, като на основание член 4, параграф 3, втора алинея от посочения регламент е отказала да предостави достъп до всички други поискани документи.



- 40 От друга страна, в точка 130 от обжалваното решение Общият съд е стигнал до заключението, че във второто спорно решение Комисията не е допуснала грешка в преценката и като е отказала да оповести някои вътрешни документи или правни становища, позовавайки се на член 4, параграф 3, втора алинея или параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.
- 41 Поради това Общият съд е приел, че по съображения за процесуална икономия останалите оплаквания на MyTravel по отношение на спорните решения не следва да се разглеждат.
- 42 По отношение в частност на първото спорно решение Общият съд не е разгледал оплакванията, свързани с останалите изключения, на които Комисията се е позовала, за да откаже оповестяването на една или друга част от доклада или от работните документи, а именно изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, второ и трето тире от Регламент № 1049/2001 и отнасящи се съответно до защитата на съдебните процедури и на правните становища, както и до целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит.
- 43 Що се отнася до второто спорно решение, Общият съд се е въздържал да разгледа и оплакванията, свързани с изключението, отнасящо се до целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит във връзка с изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения и на което се позовава Комисията, за да откаже оповестяването на някои от другите вътрешни документи.
- 44 С оглед на тези съображения и след като частично отменя първото спорно решение, в точка 2 от диспозитива на обжалваното решение Общият съд отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

## Производство пред Съда и искания на страните

- 45 С определение на председателя на Съда от 2 юни 2009 г. Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Република Финландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Кралство Швеция, а Федерална република Германия, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.
- 46 Кралство Швеция и Кралство Нидерландия искат от Съда:
- да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното решение,
  - да отмени първото спорно решение в съответствие с направените от MyTravel искания в производството пред Общия съд, доколкото с него се отказва достъп до доклада на Комисията и до други нейни работни документи,
  - да отмени второто спорно решение в съответствие с направените от MyTravel искания в производството пред Общия съд, доколкото с него се отказва достъп до другите вътрешни документи на Комисията, и
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, свързани с производството по обжалване.
- 47 Кралство Дания и Република Финландия искат да се отменят точка 2 от диспозитива на обжалваното решение и двете спорни решения.

- 48 Комисията, Федерална република Германия, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия искат жалбата да се отхвърли и Кралство Швеция да се осъди да заплати съдебните разноски.

## По жалбата

- 49 В жалбата си Кралство Швеция повдига по същество три правни основания, изведени от нарушение съответно на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, на параграф 2, второ тире от същия член и на заключителната част на параграф 2 и параграф 3, втора алинея от посочения член 4.

*По първото правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001*

## Доводи на страните

- 50 С първото си правно основание Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Република Финландия, твърди, че Общият съд е тълкувал погрешно изключението, отнасящо се до защитата на процеса на вземане на решения, тъй като е приел, че Комисията може, без да преценява конкретно и индивидуално разглежданите документи, да констатира, че оповестяването им би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от тази институция.

- 51 Шведското правителство напомня най-напред, че съгласно точка 66 от Решение от 18 декември 2007 г. по дело Швеция/Комисия (С-64/05 Р, Сборник, стр. I-11389) всяко изключение от принципа на прозрачност следва да се тълкува стриктно, а прилагането му изисква да се разгледа конкретното съдържание на съответния документ. По-нататък, принципът на прозрачност се прилага по отношение на всяка дейност в рамките на Съюза, без да се прави разлика в зависимост от административното или законодателно естество на процедурата, за която се отнася съответният посочен в молбата за достъп документ. Накрая, презумпцията в полза на оповестяването била по-силна, когато, както в случая, ставало въпрос за преписка, работата по която е приключила. Всъщност, както поддържало и Кралство Дания, институциите трябвало да вземат предвид хронологията по преписката.
- 52 Според Кралство Швеция, както и трите държави членки, встъпили в подкрепа на исканията му, съдебната практика, и в частност Решение от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет (С-39/05 Р и С-52/05 Р, Сборник, стр. I-4723) изисква в случаите, когато отказва достъп до даден документ, позовавайки се на едно от изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001, институцията да разгледа по-специално дали оповестяването на този документ би засегнало конкретно интереса, защитен със съответното изключение. В случая, дори и Комисията в известен смисъл да е извършила преценка на поверителността на исканите документи, тази преценка все пак не можела да бъде толкова пълна, колкото налагал посоченият регламент, като се има предвид, че тази институция основала прилагането на изключенията на абстрактни съображения относно свободата на мнението на длъжностните лица, както и на свободата на вътрешната комуникация, а не на съдържанието на документите, предмет на заявлението за достъп.
- 53 По отношение по-конкретно на доклада Кралство Швеция поддържа, най-напред, че макар да не е запознато със съдържанието му, логично може да се предположи, че същият не съдържа само поверителна информация, а има и части, които не представляват информация от чувствителен характер, като например напомняне на решението „Airtours“ и на посоченото по-горе Решение по дело Airtours/Комисия, или пък общи изявления, които могат и трябва да бъдат

оповестени по-специално на основание на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, която разпорежда предвижда възможността за частичен достъп.

54 По-нататък, Кралство Швеция упреква Общия съд, че е потвърдил довода на Комисията, съгласно който длъжностните лица нямамо да изразяват свободно мнението си, ако съществува възможност писмените им бележки да се публикуват. В действителност въпросът дали едно от предвидените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения може да намери приложение трябвало да се разреши, като се изхожда от съдържанието на доклада, а не от общи разсъждения относно свободата на мнението на авторите им и евентуален страх, свързан с последиците от публикуване. Република Финландия добавя в това отношение, че тъй като член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изисква да има риск от сериозно засягане на процеса на вземане на решения, то изискването, свързано с тежестта на доказване, която пада върху институцията, е от особено значение.

55 Накрая, що се отнася до риска оповестяването на мненията на длъжностните лица да доведе до самоцензура, Кралство Швеция напомня, че длъжностните лица са длъжни да изпълняват произтичащите от функциите им задължения обективно, безпристрастно и при зачитане на изискването за лоялност към Съюза. Фактът, че обществеността има право на контрол върху дейността на институциите, не било допустимо като основание те да не изпълняват тези си задължения. При всички обстоятелства длъжностните лица на институциите трябвало да имат предвид правото на контрол, без да могат легитимно да очакват защитата на поверителността на документите, с които Комисията разполага, да надхвърля предвиденото в Регламент № 1049/2001.

56 По отношение на работните документи Кралство Швеция поддържа, че разсъжденията на Общия съд — съгласно които достъпът до тези документи може да бъде отказан, тъй като самият доклад се ползва от защита съгласно изключението, посочено в член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 — са твърде общи и разширяват необосновано приложното поле на разглежданото изключение.

- 57 По отношение на докладните записки до комисаря, на писмата до другите служби и на писмените отговори на другите служби, различни от правната служба, Кралство Швеция счита, че Общият съд също е следвал начин на разсъждения, който е общ и хипотетичен, основавайки се на страха от възпрепятстване на свободната комуникация между различните служби на Комисията.
- 58 По отношение на доклада на служителя по изслушването посочената държава членка изтъква, че член 16, параграф 3 от Решение 2001/462/ЕО, ЕОВС на Комисията от 23 май 2001 година относно мандата на служителите по изслушването в някои производства по конкуренция (ОВ L 162, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 108) изисква същият да се публикува заедно с решението на Комисията по преписката, по която е изготвен. Следователно дори не било сигурно дали този доклад спада към понятието „становища, които са за вътрешно ползване“ по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001. В случая преписката била приключена през 1999 г., т.е. преди приемането на посоченото решение. При все това, независимо че с оглед на приложимия през 1999 г. режим докладът можел да се ползва от изключението, свързано с посоченото понятие, пак било необходимо да се докаже наличието на действително изискване за поверителност.
- 59 По отношение на докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет Кралство Швеция оспорва възможността същата да спада към процеса на вземане на решения от Комисията в областта на контрола върху концентрациите, като се има предвид фактът, че този комитет е независим от Комисията, поради което разглежданото изключение дори не било приложимо. Освен това в член 19, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ L 24, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 201) били предвидени правила относно публикуването на становището на консултативния комитет, които били аналогични на тези относно публикуването на доклада на служителя по изслушването. Същевременно съгласно член 19, параграф 7 от Регламент (ЕИО) № 4064/89 на Съвета от 21 декември 1989 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ L 257, 1990 г., стр. 13) консултативният комитет можел да препоръча на Комисията да публикува становището му. При тези условия според посочената държава членка, преди дадена докладна записка до консултативния комитет относно поставените

му задачи да може да се квалифицира като чувствителна, било необходимо да се разгледа задълбочено съдържанието на същата.

- 60 Накрая, Кралство Швеция изтъква, че обстоятелствата, свързани с документа към преписката относно посещението в First Choice, не са изяснени в обжалваното решение. Ако, както твърдяло MyTravel, този документ се отнасял до устно изразеното становище на First Choice, то дори не било сигурно, че той действително съдържа становище, което е за вътрешно ползване по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001. Поради това било необходимо да се изясни какво е съдържанието на посочения документ, за да се определи дали предвиденото в тази разпоредба изключение е приложимо по отношение на него.
- 61 Комисията, поддържана от Федерална република Германия, Френската република и Обединеното кралство, възразява, че жалбата на Кралство Швеция е лишена от всякакво основание, доколкото Общият съд по никакъв начин не намеквал, че извършването на анализ на всеки един документ не е необходимо.
- 62 Посочените страни подчертават, най-напред, че Кралство Швеция не е оспорило твърдението на Общия съд, съдържащо се в точка 49 от обжалваното решение, че публичният интерес от получаване на достъп до даден документ няма същата тежест по отношение на документ, спадащ към административна процедура във връзка например с конкурентното право, както по отношение на документ, свързан със законодателна процедура. Разликата в третирането на тези документи обаче била обоснована по-специално предвид контрола за законосъобразност, упражняван по отношение на административните актове.
- 63 Обединеното кралство поддържа, най-напред, че препоръчваният от Кралство Швеция подход може да затрудни постигането на целта на законодателя на Съюза за запазване на известно „поле за размисъл“ вътре в институцията, видна от подготвителните работи по Регламент № 1049/2001.

- 64 Федерална република Германия подчертава в това отношение, че защитаваните с Регламент № 1049/2001 интереси се различават от интересите на страните по административните процедури. Всъщност защитата на последните се гарантирала посредством специфични актове, като например Регламент (ЕО) № 802/2004 на Комисията от [7] април 2004 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 139/2004 (ОВ L 133, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 3), който бил приложим в дадения случай. Освен това в точка 22 от Определение от 29 януари 2009 г. по дело Donnici/Парламент (С-9/08) Съдът вече бил уточнил, че намерението да се използват вътрешни документи в рамките на конкретно съдебно производство срещу институция на Съюза, каквото намерение MyTravel било заявило, е факт, доказващ единствено наличието на частен интерес.
- 65 По-нататък, Комисията и държавите членки, встъпили в подкрепа на нейните искания, изтъкват, че в спорните решения тя разгледала конкретно всеки един от документите, до които е поискан достъп, което впрочем се потвърждавало от факта, че предоставила на MyTravel достъп до някои от тях. Федерална република Германия допълва в това отношение, че връзката между степента на значимост на мотивите за отказа и дадения случай зависи пряко от разглежданото конкретно положение. При преписките в областта на конкуренцията различията в мненията, възникващи между службите в хода на административните процедури и отразени във вътрешните становища на правната служба или на другите служби на Комисията, непременно щели да бъдат използвани. Поради това в рамките на административните процедури или на съдебните производства в бъдеще Комисията рискувала да бъде изправена пред предходни противоречящи си вътрешни становища.
- 66 Накрая, Комисията счита, че в случая доводът на Кралство Швеция, че длъжностните лица са длъжни да изпълняват възложените им функции безпристрастно и обективно, не е релевантен.
- 67 По отношение на различните разглеждани документи Комисията счита за необосновани доводите на Кралство Швеция, че дори и без да е известно съдържанието на доклада, е логично същият да съдържа части, които не разкриват



информация от чувствителен характер и които следователно биха могли частично да се оповестят. При всички обстоятелства частичен достъп не бил възможен, тъй като никоя от частите на документа не можела да се отдели от останалите му части.

- 68 По отношение на работните документи Комисията поддържа, че е отказала достъп до тях, след като ги е разгледала конкретно един по един. Всъщност тези документи били съставени с цел подготовка на доклада и често буквално се възпроизвеждали в него. Поради това оповестяването им не било възможно поради същите съображения като изтъкнатите с оглед на самия доклад.
- 69 Що се отнася до доклада на служителя по изслушването, Комисията изтъква, че в хода на разследване в областта на концентрациите служителят по изслушването изготвя два доклада, а именно един междинен доклад, който е единствено вътрешен, и един окончателен доклад, предназначен за публикуване в съответствие с член 16, параграф 3 от Решение 2001/462. Докладът, за който ставало въпрос в случая, бил междинен доклад, предоставен на вниманието на члена на Комисията, който специално отговаря по въпросите на конкуренцията. Общият съд посочил в точки 104—106 от обжалваното решение причините, поради които този доклад не трябва да бъде оповестяван. Комисията уточнява, че така или иначе режимът, който се прилагал преди посоченото решение и който в случая бил приложим *ratione temporis*, не предвиждал каквото и да било публикуване на доклада на служителя по изслушването.
- 70 По отношение на вътрешната докладна записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет Комисията и Обединеното кралство считат за ирелевантно обстоятелството, че становището на посочения комитет е публично. Всъщност въпросната докладна записка, в която тази генерална дирекция излагала в съкратен вид своя проект на решение, била с напълно различно съдържание от последното и поради този факт трябвало да се разглежда като вътрешен документ.

- 71 Комисията отбелязва накрая, че документът към преписката относно посещението в First Choice отразявал впечатленията на длъжностните лица на ГД „Конкуренция“ по време на това посещение. Предоставянето на повече подробности относно съдържанието на този документ щяло обаче да доведе до лишаване на въпросното изключение от неговото полезно действие.

### Съображения на Съда

- 72 Най-напред следва да се напомни, че съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 същият е израз на волята, изразена във въведения с Договора от Амстердам член 1, втора алинея от Договора за създаване на Европейския съюз, за отбелязване на нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани. Както се напомня в съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с техния демократичен характер (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 34, както и Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 68).
- 73 С оглед на това, както се посочва в съображение 4 и в член 1 от Регламент № 1049/2001, целта на същия е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 33, Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точка 51, както и Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 69).
- 74 За това право безспорно съществуват определени ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес. По-конкретно и в съответствие със съображение 11 от посочения регламент последният предвижда в член 4

режим на изключения, съгласно който институциите могат да откажат достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някои от защитените с този член интереси (вж. в този смисъл Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 62, както и Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точки 70 и 71).

75 При все това, тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документите, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (Решение по дело Sison/Съвет, посочено по-горе, точка 63, Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 36 и Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, точка 73).

76 В този смисъл, когато съответната институция реши да откаже достъп до документ, чието предоставяне е било поискано, тя по принцип трябва да обясни по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава (Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 72 и цитираната съдебна практика). Освен това рискът от такова засягане трябва да е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 43).

77 По отношение на изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения, предвидено в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, следва да се провери дали, както изтъкват Кралство Дания и Кралство Швеция, обстоятелството, че документите, визирани от тази разпоредба, се отнасят до вече приключила административна процедура, е релевантно за конкретното прилагане на разглежданото изключение. Всъщност за разлика от фактите по делото, по което е постановено Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе (точка 18), споменато от Кралство Швеция по време на съдебното заседание, и видно от точка 9 от настоящото решение, MyTravel подава заявлението си за достъп до документите, свързани с процедурата, в резултат на

която е прието решението „Airtours“, на 23 май 2005 г. — т.е. към момент, когато това решение, което е от 22 септември 1999 г., не само че вече е било прието, но и е било отменено с Решение на Общия съд по дело Airtours/Комисия, посочено по-горе, на което освен това срокът за обжалване е бил изтекъл.

- 78 В това отношение следва да се отбележи, че посоченият член 4, параграф 3 провежда ясно разграничение в зависимост именно от обстоятелството дали дадена процедура е приключила или не. В този смисъл, от една страна, съгласно първа алинея от тази разпоредба в приложното поле на изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения, попада всеки документ, който е изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или е получен от институцията, и третиращ въпрос, по който тя все още не е приела решение. От друга страна, втора алинея от същата разпоредба предвижда, че след приемането на решението разглежданото изключение се отнася единствено до документите, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на съответната институция.
- 79 Следователно втора алинея от посочения параграф 3 позволява дори и след приемането на решението да се откаже достъп само по отношение на една част от документите за вътрешно ползване, а именно до тези от тях, които съдържат становища за вътрешно ползване като част от предварителни обсъждания и консултации на съответната институция, когато оповестяването им би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от тази институция.
- 80 Следователно законодателят на Съюза счита, че след приемането на решението нуждата от изисквания за защита на процеса на вземане на решения не е така остра, тъй като оповестяването на който и да било документ, различен от посочените в член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, въобще не би могло да засегне споменатия процес и тъй като отказът да се оповести такъв документ не може да се позволи, дори оповестяването му да е могло да засегне сериозно същия процес, ако е било извършено преди приемането на разглежданото решение.

81 Наистина, както Общият съд по същество е посочил в точка 45 от обжалваното решение, обстоятелството, че решението е прието, по никакъв начин не засяга възможността за позоваване на въпросното изключение при отказ на достъп до документи, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на съответната институция. Това обаче не означава, че преценката, която съответната институция следва да извърши, за да установи дали оповестяването на някой от тези документи би могло да засегне сериозно процеса ѝ на вземане на решения, не трябва да отчита обстоятелството, че административната процедура, към която се отнасят тези документи, е приключила.

82 Всъщност доводите, на които дадена институция се позовава и с които може да бъде обоснован отказ на достъп до документ, чието предоставяне е било поискано преди приключването на административната процедура, биха могли да са недостатъчни, за да се откаже оповестяването на същия след приемането на решението, ако институцията не разясни конкретните причини, поради които счита, че приключването на процедурата не изключва възможността отказът за достъп да продължава да е обоснован с оглед на риска от сериозно засягане на процеса ѝ на вземане на решения (вж. по аналогия с член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точки 132—134).

83 В светлината именно на тези принципи следва да се разгледа първото правно основание, на което Кралство Швеция се позовава в подкрепа на жалбата си.

84 За тази цел следва да се провери дали Общият съд е приложил правилно член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 по отношение на всеки един от документите, достъпът до които е отказан на MyTravel със спорните решения въз основа на тази разпоредба.

- 85 По отношение на доклада следва да се разгледа въпросът дали в точка 55 от обжалваното решение Общия съд правилно е приел, че цялостното оповестяване на доклада би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от Комисията.
- 86 В това отношение Общият съд най-напред е приел в точка 49 от обжалваното решение, че публичният интерес от получаване на достъп до документ на основание на принципа на прозрачност няма същата тежест по отношение на документ, спадащ към административна процедура по прилагане на правилата за контрол върху концентрациите или въобще на правото на конкуренция, както по отношение на документ, свързан с процедура, в рамките на която общностната институция действа в качеството на законодател. По-нататък, в точки 50—52 от посоченото решение Общият съд е приел, че при тези обстоятелства публичното оповестяване на документ като доклада би попречило на Комисията да получи свободното и пълно мнение от собствените си служби, тъй като би се стигнало до самоцензуриране от авторите на документа. Накрая, задължението за оповестяване на такива документи би подтикнало члена на Комисията, който отговаря по въпросите на конкуренцията, да не иска писменото мнение — евентуално критично — на своите сътрудници по въпроси, които са от неговата компетентност или от тази на Комисията, а това би засегнало значително ефективността на нейния вътрешен процес на вземане на решения.
- 87 Следва да се посочи обаче, първо, че наистина, както вече е уточнил Съдът, административната дейност на Комисията не изисква същия обхват на достъп до документи като законодателната дейност на институциите на Съюза (вж. Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 60, както и Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 77).
- 88 Това обаче по никакъв начин не означава, както с основание изтъкват Кралство Швеция, Кралство Нидерландия и Република Финландия, че една такава дейност излиза извън приложното поле на Регламент № 1049/2001. Всъщност в това отношение е достатъчно да се напомни, че в член 2, параграф 3 от посочения регламент се уточнява, че същият 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 Съюза.

- 89 Второ, останалите съображения, които са посочени в точка 86 от настоящото решение и за които Общият съд е приел, че са достатъчни, за да обосноват отказа на Комисията на заявлението за достъп от MyTravel, по никакъв начин не са подкрепени с подробно изложени обстоятелства с оглед на конкретното съдържание на доклада, позволяващи да се разберат причините, поради които оповестяването на същия би могло да засегне сериозно процеса на вземане на решения на Комисията, когато процедурата, за която този документ се отнася, вече е приключена. С други думи, Общият съд е трябвало да изиска от Комисията да посочи съгласно принципите, изложени по-специално в точки 81 и 82 от настоящото решение, конкретните причини, поради които тази институция счита, че приключването на административната процедура не изключва отказът на достъп до доклада да продължава да е обоснован с оглед на риска от сериозно засягане на посочения процес на вземане на решения.
- 90 Поради това Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е приел, че при такива обстоятелства Комисията може да откаже достъп до целия доклад.
- 91 По отношение на останалите документи най-напред следва да се разгледат доводите, въз основа на които Кралство Швеция възразява, че докладът на служителя по изслушването, докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет и документът към преписката относно посещението в First Choice могат да се считат — за разлика от преценката на Общия съд, изложена съответно в точки 105, 111 и 116 от обжалваното решение — за документи, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на съответната институция по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001.
- 92 Все пак по отношение, най-напред, на доклада на служителя по изслушването следва да се констатира, че независимо от изразените съмнения дали разглежданото изключение може да се приложи по отношение на доклад, подчинен на установената с Решение 2001/462 правна уредба, Кралство Швеция само признава, че с оглед на режима, конкретно приложим през 1999 г. към доклада на

служителя по изслушването, който MyTravel е поискал да му бъде предоставен, същият попада в приложното поле на посочения член 4, параграф 3, втора алинея.

- 93 По отношение, по-нататък, на докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет е очевидно, за разлика от твърдяното от Кралство Швеция, че обстоятелството, че даден документ може да бъде публикуван, само по себе си не изключва възможността този документ да попада в приложното поле на разглежданото изключение. Всъщност от текста на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 е видно, че същият се прилага за всички документи, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на институцията. При все това съгласно посоченото от Общия съд в точка 111 от обжалваното решение, което не е оспорено нито от Кралство Швеция, нито от държавите членки, встъпили в подкрепа на исканията на последното, това, което позволява да се приеме, че за целите на прилагането на посочената разпоредба разглежданият документ е вътрешен за Комисията, е именно фактът, че на основание член 19 от Регламент № 4064/89 Комисията е задължена да предава на консултативния комитет вътрешните си документи, за да може същият да се произнася по тях в съответствие с процедурата, която изисква неговото участие.
- 94 Накрая, по отношение на документа към преписката относно посещението в First Choice следва да се посочи, че Кралство Швеция не поддържа, че Общият съд е изопачил фактите, когато в точка 116 от обжалваното решение е констатирано, че този документ отразява вътрешни обсъждания на ГД „Конкуренция“, свързани с разследването, доколкото някои от частите му пресъздават впечатленията на длъжностните лица на ГД „Конкуренция“ по време на посещението, а не, както MyTravel твърди в първоинстанционното производство, устно изразеното становище на First Choice. При тези условия посочената преценка на фактите, извършена от Общия съд, не можела да се оспори в рамките на производството по обжалване.
- 95 Следователно Общият съд не бил допуснал каквато и да било грешка при прилагането на правото, като приел, че докладът на служителя по изслушването, докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет и



документът към преписката относно посещението в First Choice представляват документи, съдържащи становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на Комисията, по смисъла на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001.

- 96 При все това Кралство Швеция поддържа, че Общият съд е нарушил член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, когато в точки 59, 94, 104, 111 и 115 от обжалваното решение по същество е заключил, че с оповестяването на трите документа, посочени в точка 91 от настоящото решение, както и, от една страна, на работните документи, и от друга страна, на докладните записки до комисаря, писмата до другите служби и писмените отговори на другите служби, различни от правната служба, би се нарушил сериозно процесът на вземане на решения от Комисията.
- 97 Следва обаче да се констатира, най-напред, че що се отнася до доклада на служителя по изслушването, докладната записка на ГД „Конкуренция“ до консултативния комитет и документа към преписката относно посещението в First Choice, в точки 106, 111 и 116 от обжалваното решение Общият съд е обосновал законосъобразността на дадения от Комисията отказ в отговор на искането от MyTravel за оповестяване единствено със съображения, свързани с въздействието, което едно такова оповестяване би имало върху свободата на мнение на служителя по изслушването и върху вътрешното естество на разглежданите документи, както и с обстоятелството, че същите отразяват впечатленията на длъжностните лица на Комисията.
- 98 Следва обаче да се констатира, че в противоречие с изискванията, напомнени в точки 81 и 82 от настоящото решение, Общият съд въобще не е проверил дали Комисията е изложила конкретни причини, поради които такива съображения позволяват да се заключи, че оповестяването на последните документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от тази институция, дори и административната процедура, до която се отнасят тези документи, да е приключила.

- 99 По нататък, в точка 59 от обжалваното решение Общият съд е приел по отношение на работните документи, че същите са позволили изготвянето на доклада и че съдържат подготвителни преценки или неокончателни изводи за вътрешно ползване, поради което спадат към приложното поле на разглежданото изключение.
- 100 В това отношение, като се има предвид фактът, че съгласно установеното в точка 89 от настоящото решение съображенията — въз основа на които Общият съд стига до заключението, че достъпът до доклада може да бъде отказан — са недостатъчни, следва да се констатира, че Общият съд не може също да приеме — единствено въз основа на обстоятелството, че посочените работни документи са позволили изготвянето на доклада — че оповестяването на същите би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от Комисията и че поради това тези документи не трябва да бъдат оповестявани.
- 101 Накрая, по отношение на докладните записки до комисаря и на писмените отговори на другите служби, различни от правната служба, в точки 98 и 99 от обжалваното решение Общият съд е приел, обратно, че Комисията е обяснила, че отказът за оповестяването на тези документи е обоснован дори и след приемането на второто спорно решение, тъй като оповестяването на разглежданите документи заплашва да затрудни преценката ѝ по сходни концентрации, които могат да се осъществят между съответните страни или в същия сектор, или преценката ѝ по „преписки, свързани с концепцията за съвместно господстващо положение“. Освен това Комисията се е позовала по-специално и на преписката EMI/Time Warner, по която на основание Регламент № 1049/2001 е отказала да удовлетвори заявка за достъп до изложението на възраженията, за да защити обсъжданията на службите си по преписка BMG/Sony, отнасяща се до същия сектор на дейност.
- 102 При все това следва да се констатира, както по същество се посочва в точки 78—84 от заключението на генералния адвокат, че тези доводи не са подкрепени с каквито и да било доказателства. В частност Комисията не е предоставила, както ѝ е било поискано от страна на юрисдикцията, посочена в точка 76 от настоящото решение, каквото и да било доказателство, позволяващо да се приеме, че

достъпът до тези документи би имал конкретно въздействие върху други специфични административни процедури. Впрочем, дори и да се предположи, че по дадена преписка Комисията правилно е отказала да предостави достъп до изложението на възраженията, за да защити обсъжданията на службите си по преписка, отнасяща се до същия сектор на дейност, това по никакъв начин не доказва, че всеки отказ на достъп до документи въз основа на въпросното изключение е обоснован като такъв.

- 103 С оглед на гореизложеното първото правно основание, което Кралство Швеция изтъква в подкрепа на жалбата си, следва да бъде прието.

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

#### Доводи на страните

- 104 С второто си правно основание Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, Кралство Нидерландия и Република Финландия, изтъква, че Общият съд е нарушил член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, като в противоречие със съдебната практика, видна от Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, е приел, че Комисията правилно е отказала достъп до писмените отговори на правната служба въз основа на изключението, с което се цели защита на правните становища, без предварително да е разгледала съдържанието на тези отговори.

- 105 Всъщност обстоятелството, че законосъобразността на дадено решение рискува да бъде поставена под въпрос чрез оповестяването на определен документ, не представлявало валидно основание за отказа да се оповести този документ. Напротив, именно липсата на информация можела да породи съмнения по отношение на законосъобразността на процеса на вземане на решения от институциите. Този риск щял обаче да се избегне, ако в решението си Комисията ясно посочвала мотивите, поради които е избрала разрешение, за което правната служба е дала неблагоприятно становище. Освен това твърдението, че в случай на оповестяване правната служба щяла да бъде принудена да проявява за в бъдеще съдържаност и предпазливост, било неоснователно. Накрая, доводът, че посочената служба трудно би защитила пред съда на Съюза гледна точка, различна от нейната, бил твърде общ, за да установи наличието на риск от засягане на защитения с посочената разпоредба интерес.
- 106 Комисията, подкрепяна от Федерална република Германия, Френската република и Обединеното кралство, счита, че разсъжденията на Общия съд са в съответствие със съдебната практика, установена с Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе.
- 107 Всъщност разглежданият в посоченото дело документ се отнасял до законодателна процедура, докато в случая писмените отговори на правната служба били свързани с процедура от административно естество. В точки 123—127 от обжалваното решение обаче Общият съд подробно обяснил, че рискът от засягане на защитата на правните становища, до който водело оповестяването на посочените отговори, бил конкретен и свързан с обстоятелството, че ако членовете на Комисията не последват становището на правната служба и приемат различно от предлаганото от нея решение, оповестяването на посочените становища би намалило ползата, която Комисията може да извлече от тях.
- 108 Федерална република Германия добавя, че в точка 18 от Определение по дело Donnici/Парламент, посочено по-горе, Съдът бил вече приел, че в контекста на съдебно производство принципът на справедлив съдебен процес е нарушен, ако например правната служба е принудена — в случай на разлика между даденото

от нея становище и окончателно приетото решение — да защитава в процеса позиция, противоположна на тази, която в миналото е изразила.

### Съображения на Съда

- 109 За да се отговори на второто правно основание на жалбата, следва най-напред да се напомни — както се уточнява в точки 87 и 88 от настоящото решение и за разлика от това, което изглежда, че по-специално Комисията предлага, — че административната дейност на институциите по никакъв начин не излиза извън приложното поле на Регламент № 1049/2001.
- 110 Освен това следва да се посочи също — както се напомня в точка 76 от настоящото решение — че когато съответната институция реши да откаже достъп до документ, чието предоставяне ѝ е поискано, тя по принцип следва да поясни по какъв начин достъпът до този документ би могъл конкретно и действително да засегне интереса, защитен с предвиденото в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава.
- 111 По отношение в случая на изключението, свързано със защитата на правните становища, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от посочения регламент, следва да се провери — каквото искане са предявили Кралство Швеция и другите държави членки, встъпили в подкрепа на исканията му — дали съображенията на Общия съд действително са достатъчни, за да се заключи, че Комисията основателно е отказала достъп до писмените отговори на правната служба.

112 За тази цел следва да се напомни, че Общият съд е приел, първо, в точка 124 от обжалваното решение, че оповестяването на посочените писмени отговори на правната служба би довело до риск от разкриване на обществеността на информация за хода на вътрешните дискусии между ГД „Конкуренция“ и правната служба относно законосъобразността на преценката на съответствието с общия пазар на концентрацията, във връзка с която е постановено решението „Airtours“, което обстоятелство само по себе си би довело до риск от поставяне под въпрос на решенията, които могат да бъдат постановени по отношение на същите страни или в същия сектор. Второ, в точка 125 от посоченото решение Общият съд е приел, че удовлетворяването на заявлението за оповестяване на разглежданите писмени отговори би могло да накара правната служба в бъдеще да проявява съдържаност и предпазливост в изготвянето на подобни писмени отговори, за да не засегне възможността за вземане на решение на Комисията в областите, в които тя действа в качеството си на администрация. Трето, в точка 126 от същото решение Общият съд е посочил, че оповестяването на тези становища би довело до риск от поставяне на Комисията в деликатното положение правната ѝ служба да е принудена да защитава пред Общия съд позиция, която не е поддържала при вътрешното съгласуване с компетентните по преписката служби в хода на административната процедура.

113 Що се отнася обаче най-напред до опасението, че оповестяването на становището на правната служба на Комисията относно проект на решение може да породви съмнения относно законосъобразността на окончателното решение, следва да се отбележи — както с основание твърди Кралство Швеция — че именно прозрачността в това отношение би допринесла за по-голямата легитимност на институциите в очите на гражданите на Съюза и би увеличила доверието им в тях, гарантирайки им открито обсъждане на различните гледни точки. В действителност именно липсата на информация и на обсъждане би могла да породви в съзнанието на гражданите съмнения по отношение не само на законосъобразността на конкретен акт, но и на легитимността на целия процес на вземане на решения (Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точка 59).

114 Освен това рискът от пораждане на съмнения в съзнанието на гражданите на Съюза по отношение на законосъобразността на акт, приет от дадена институция, поради обстоятелството че правната служба на същата е дала отрицателно

становище относно този акт, в повечето случаи би се избегнал, ако бъдат изложени по-подробни мотиви към посочения акт, така че ясно да се посочат причините, поради които това отрицателно становище не е възприето (Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точка 60).

- 115 По-нататък, по отношение на довода, че правната служба би трябвало да проявява сдържаност и предпазливост, достатъчно е да се констатира, че Общият съд, без по какъвто и да било начин да е проверил дали този довод е подкрепен с конкретни и подробни доказателства, се е основал само на общи и абстрактни съображения.
- 116 Освен това по отношение на довода, че правната служба би могла да е принудена да защитава пред юрисдикциите на Съюза законосъобразността на решение, по което е изразила отрицателно становище, следва да се отбележи — както поддържа Кралство Швеция — че довод с толкова общ характер не може да обоснове изключение от предвидената в Регламент № 1049/2001 прозрачност (Решение по дело Швеция и Турсо/Съвет, посочено по-горе, точка 65).
- 117 Всъщност в случая, както се напомня в точка 77 от настоящото решение, заявлението за достъп на MyTravel е подадено, след като решението „Airtours“ е отменено с Решение по дело Airtours/Комисия, посочено по-горе и след като срокът за обжалване на последното е изтекъл. При тези обстоятелства, както се посочва по същество в точка 96 от заключението на генералния адвокат, правната служба не би могла да попадне в ситуация като посочената в предходната точка, тъй като вече не е възможно предявяването на какъвто и да било иск или подаването на каквато и да било жалба във връзка със законосъобразността на това решение пред юрисдикциите на Съюза.
- 118 Накрая, по отношение на довода, който Федерална република Германия изтъква, позовавайки се на посоченото по-горе Определение по дело Donnici/Парламент, достатъчно е да се посочи, че фактите в основата на това определение са различни от тези по настоящия случай. Всъщност, от една страна, посоченото

определение се отнася не до заявление за достъп по смисъла на Регламент № 1049/2001, а до искане към преписката по дело пред Съда да се приложи становище на правната служба на Парламента. От една страна, това искане е било направено в рамките на висящ спор, който се отнася именно до валидността на решението на Парламента, предмет на това становище. Следователно посоченото определение не може да бъде релевантно за обосноваването на законосъобразността на въпросния отказ на достъп с оглед на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.

- 119 С оглед на гореизложеното второто правно основание, което Кралство Швеция изтъква в подкрепа на жалбата си, също следва да бъде прието.

*По третото правно основание, изведено от нарушение на последната част от изреченията на член 4, втора алинея, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001*

- 120 С третото си правно основание Кралство Швеция упреква Общия съд, че не е преценил правилно наличието в случая на по-висш обществен интерес, диктуващ оповестяването на документите, дори и такова оповестяване да би могло да доведе до риск от засягане на интересите, защитени съответно съгласно член 4, параграф 2, второ тире и параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001.
- 121 Като се има предвид обаче фактът, че Съдът е приел първото и второто правно основание, на които Кралство Швеция се позовава в подкрепа на жалбата си, третото му правно основание не следва да бъде разглеждано.



**По жалбата и връщането на делото на Общия съд**

- 122 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решение на Общия съд Съдът на Европейския съюз може или сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.
- 123 В случая Съдът разполага с необходимите доказателства, за да постанови окончателно решение по правните основания, изтъкнати в подкрепа на жалбата и изведени от нарушение, от една страна, на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 по отношение на двете спорни решения, и от друга страна, на параграф 2, второ тире от посочения член по отношение на второто спорно решение.
- 124 В това отношение е достатъчно да се посочи, че предвид мотивите, изтъкнати в точки 89, 98, 100 и 102 от настоящото решение, Комисията не е приложила правилно в спорните решения изключението, с което се цели защита на процеса на вземане на решения от тази институция. Освен това с оглед на мотивите, изложени в точки 113—117 от настоящото решение, Комисията е приложила погрешно и изключението, с което се цели защита на правните становища.
- 125 Поради това, от една страна, спорните решения трябва да се отменят в частта, в която се основават на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, и от друга страна, второто спорно решение трябва да се отмени и в частта му, в която се основава на параграф 2, второ тире от посочения член.
- 126 Съдът, напротив, не може да се произнесе по правните основания, които MyTravel е изтъкнало в подкрепа на жалбата си и които са напомнени в точка 42 от настоящото решение, насочени срещу първото спорно решение и изведени от нарушение на член 4, параграф 2, второ и трето тире от Регламент № 1049/2001,

ните по правните основания, напомнени в точка 43 от това решение, насочени срещу второто спорно решение и отнасящи се до изключението за защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит във връзка с изключението за защитата на процеса на вземане на решения.

- 127 Всъщност, както се посочва в точки 42 и 43 и както следва от точки 79 и 130 от обжалваното решение, Общият съд не е разгледал тези правни основания.
- 128 Поради това делото следва да се върне пред Общия съд, който да постанови решение по правните основания на жалбата, подадена пред него от MyTravel, по които не се е произнесъл.

### **По съдебните разноски**

- 129 Тъй като делото е върнато на Общия съд, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски, свързани с настоящото производство по обжалване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Отменя точка 2 от диспозитива на Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 9 септември 2008 г. по дело MyTravel/Комисия (T-403/05).**

- 2) Отменя Решение D(2005) 8461 на Комисията от 5 септември 2005 година за отказ на заявлението на MyTravel Group plc за получаване на достъп до някои подготвителни документи на Комисията в областта на контрола върху концентрациите в частта му, основана на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.
  
- 3) Отменя Решение D(2005) 9763 на Комисията от 12 октомври 2005 година за частичен отказ на заявлението на MyTravel Group plc за получаване на достъп до някои подготвителни документи на Комисията в областта на контрола върху концентрациите в частта му, основана на член 4, параграф 2, второ тире и параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001.
  
- 4) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз, който да постанови решение по правните основания на жалбата, подадена пред него от MyTravel, по които не се е произнесъл.
  
- 5) Съдът не се произнася по съдебните разноски.

Подписи