РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

21 септември 2010 година *

Съдържание

I — Правна уредба ..... I - 8558

II — Обстоятелства, предхождащи спора ..... I - 8563

III — Обжалваното съдебно решение ..... I - 8566

IV — Производство пред Съда ..... I - 8569

V — Искания на страните ..... I - 8570

А — По дело Швеция/API и Комисия (C-514/07 P) ..... I - 8570

Б — По дело API/Комисия (C-528/07 P) ..... I - 8572

В — По дело Комисия/API (C-532/07 P) ..... I - 8573

VI — По жалбите ..... I - 8575

А — По жалбата, подадена от Комисията (дело C-532/07 P) ..... I - 8575

1. По първото правно основание ..... I - 8575

а) Доводи на страните ..... I - 8576

б) Съображения на Съда ..... I - 8580

2. По второто правно основание ..... I - 8589

а) Доводи на страните ..... I - 8590

б) Съображения на Съда ..... I - 8591

* Език на производството: английски.

3. По третото правно основание ..... I - 8594

а) Доводи на страните ..... I - 8594

б) Съображения на Съда ..... I - 8595

Б — По жалбите, подадени от Кралство Швеция (дело C-514/07 P) и API (дело C-528/07 P) ..... I - 8597

1. По първото правно основание ..... I - 8597

а) Доводи на страните ..... I - 8597

б) Съображения на Съда ..... I - 8599

2. По второто правно основание ..... I - 8600

а) Доводи на страните ..... I - 8600

б) Съображения на Съда ..... I - 8601

VII — По съдебните разноски ..... I - 8604

По съединени дела C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P

с предмет три жалби на основание член 56 от Статута на Съда, подадени съответно, първата — на 20 ноември 2007 г., а другите две — на 27 ноември 2007 г.,

Кралство Швеция (C-514/07 P), за което се явяват г-жа S. Johannesson, г-жа A. Falk, г-жа K. Wistrand и г-жа K. Petkovska, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагано от:

Кралство Дания, за което се явява г-жа B. Weis Fogh, в качеството на представител,

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:

Association de la presse internationale ASBL (API), установена в Брюксел (Белгия), за която се явяват адв. S. Völcker и адв. J. Heithecker, Rechtsanwälte, и адв. F. Louis, avocat, както и г-н C. O'Daly, solicitor,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, за която се явяват г-н C. Docksey, г-н V. Kreuschitz и г-н P. Aalto, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

и

Association de la presse internationale ASBL (API) (C-528/07 P), установена Брюксел (Белгия), за която се явяват адв. S. Völcker, Rechtsanwalt, адв. F. Louis, avocat, както и г-н C. O'Daly, solicitor,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват г-н C. Docksey, г-н V. Kreuschitz и г-н P. Aalto, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа E. Jenkinson и г-жа S. Behzadi-Spencer, в качеството на представители, подпомагани от г-н J. Coppel, barrister,

встъпила страна в производството по обжалване,

и

Европейска комисия (C-532/07 P), за която се явяват г-н C. Docksey, г-н V. Kreuschitz и г-н P. Aalto, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

подпомагана от:

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа E. Jenkinson и г-жа S. Behzadi-Spencer, в качеството на представители, подпомагани от г-н J. Coppel, barrister,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другата страна в производството е:

Association de la presse internationale ASBL (API), установена в Брюксел (Белгия), за която се явяват адв. S. Völcker, Rechtsanwalt, и адв. F. Louis, avocat, както и г-н C. O'Daly, solicitor,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano (докладчик), г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-жа C. Toader, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-н K. Schiemann, г-н E. Juhász, г-н T. von Danwitz и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретари: г-н H. von Holstein, заместник-секретар, и г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 юни 2009 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 октомври 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своите жалби Кралство Швеция, Association de la presse internationale ASBL (наричана по-нататък „API“) и Комисията на Европейските общности искат да се отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 12 септември 2007 г. по дело API/Комисия (T-36/04, Сборник, стр. II-3201, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд частично отменя решението на Комисията от 20 ноември 2003 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) за отхвърляне на заявлението на API за достъп до писмените становища, представени от Комисията в рамките на определени производства пред Общия съд и пред Съда.

I — Правна уредба

2 Съображения 1, 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:

„(1) Член 1, втора алинея от Договора за създаване на Европейския съюз е посветен на понятието за откритост, като посочва, че Договорът отбелязва нов етап в процеса на [изграждане] на все по-тесен съюз между народите

на Европа, в който решенията се вземат [при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите].

(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 администрацията по отношение 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 придаде възможно най-широко действие] на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО.

[…]

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазване на възможност за изпълнение на задачите им. При оценка на [необходимостта от] 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, буква а) от този регламент предвижда:

„Целта на настоящият регламент е:

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

4 Член 2, параграфи 1 и 3 от същия регламент предвижда:

„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, 4 и 6 от Регламент № 1049/2001, уреждащ изключенията от правото на достъп, предвижда:

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

— […]

— съдебните [производства] и правни становища,

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

[…]

4. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, предвидени в параграф 1 или 2, освен ако не става ясно, че документът се оповестява или не.

[…]

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

6 Съгласно член 7, параграф 2 от същия регламент „[в] случай на пълен или частичен отказ [на заявлението му за достъп] 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“.

7 Член 8, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на петнадесет работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. […]“

8 Член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„По-конкретно, законодателните документи, т.е. документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки, следва […] да бъдат пряко достъпни [при спазване на членове 4 и 9].“

II — Обстоятелства, предхождащи спора

9 С писмо от 1 август 2003 г. API — организация с нестопанска цел на чуждестранни журналисти в Белгия — подава пред Комисията в съответствие член 6 от Регламент № 1049/2001 заявление за достъп до писмените становища, които тя е представила пред Общия съд или пред Съда в производствата по следните дела:

— Honeywell/Комисия (T-209/01) и General Electric/Комисия (T-210/01);

— MyTravel/Комисия (T-212/03);

— Airtours/Комисия (T-342/99);

— Комисия/Австрия (C-203/03);

— Комисия/Обединено кралство (C-466/98); Комисия/Дания (C-467/98); Комисия/Швеция (C-468/98); Комисия/Финландия (C-469/98); Комисия/Белгия (C-471/98); Комисия/Люксембург (C-472/98); Комисия/Австрия (C-475/98) и Комисия/Германия (C-476/98) (наричани по-нататък „дела „Отворено небе“);

— Köbler (C-224/01), както и

— Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00).

10 С писмо от 17 септември 2003 г. Комисията уважава това заявление само по отношение на писмените становища, представени по делата Köbler (C-224/01) и Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00), които имат за предмет преюдициални запитвания на основание член 234 ЕО.

11 Комисията отхвърля заявлението на API в останалата му част, което е потвърдено със спорното решение в съответствие с член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001.

12 Комисията най-напред отказва достъпа до писмените становища, представени по дела Honeywell/Комисия (T-209/01) и General Electric/Комисия (T-210/01), основно поради това че става въпрос за висящи към момента на приемане на спорното решение дела и че следователно намира приложение предвиденото в член 4, параграф 2 от посочения регламент изключение, свързано със защита на съдебните производства.

13 На следващо място, като се основава на същото изключение, тя отказва достъпа до писмените становища, представени по дело Airtours/Комисия (T-342/99), тъй като макар и приключено, това дело е тясно свързано с делото MyTravel/Комисия (T-212/03), което обаче все още е висящо към момента на приемане на спорното решение. Що се отнася до заявлението за достъп до писмените становища, представени по последното дело, Комисията счита,

че то е преждевременно, като жалбоподателят не оспорва това заключение в жалбата си.

14 По-нататък Комисията отхвърля заявлението на API по отношение на делата „Отворено небе", тъй като счита, че макар да става въпрос за приключени към момента на приемане на спорното решение дела, те имат за предмет искове за неизпълнение на задължения на основание член 226 ЕО, поради което се прилага изключението, свързано със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

15 На последно място, Комисията отхвърля заявлението на API за достъп до документите, представени по дело Комисия/Австрия (C-203/03). Всъщност Комисията счита, че по отношение на тези документи се прилага изключението, свързано със защитата на съдебните производства, по същия начин както за документите, представени по дела Honeywell/Комисия (T-209/01) и General Electric/Комисия (T-210/01). Комисията обаче добавя, че това заявление трябва да се отхвърли и на основание на посочения член 4, параграф 2, трето тире, доколкото тази разпоредба изключва достъпа до всеки документ, отнасящ се до иск за неизпълнение на задължения, в случай че оповестяването му би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване, а именно уреждане по взаимно съгласие на спора между Комисията и съответната държава членка.

16 Относно прилагането на член 4, параграф 2 in fine от същия регламент Комисията счита, че никакъв по-висш обществен интерес по смисъла на тази разпоредба не обосновава оповестяването на разглежданите документи.

III — Обжалваното съдебно решение

17 API подава жалба срещу спорното решение, която Общият съд уважава само отчасти.

18 След като припомня, че Регламент № 1049/2001 цели да придаде възможно най-широко действие на правото на публичен достъп до документите, държани от институциите, в точки 51—57 от обжалваното съдебно решение Общият съд уточнява, че това право все пак е подчинено на определени ограничения. В това отношение Регламентът предвижда изключения, които като такива трябва да се тълкуват стеснително и за чието прилагане по принцип е необходима конкретна и индивидуална преценка на съдържанието на посочените в заявката за достъп документи, тъй като опасността от засягане на защитения от всяко едно от тези изключения интерес не може да е чисто хипотетична.

19 В точка 58 от посоченото съдебно решение Общият съд обаче добавя, че подобна проверка не е необходима при всякакви обстоятелства. Всъщност може да се окаже, че тя не е необходима, когато поради особени обстоятелства е явно, че достъпът трябва да бъде отказан или предоставен. Такъв е по-специално случаят, когато определени документи са явно обхванати в своята цялост от едно от изключенията, предвидени в посочения регламент.

20 В приложение на тези принципи Общият съд най-напред разглежда частта от спорното решение, отнасяща се до писмените становища, представени по висящите дела Honeywell/Комисия (T-209/01), General Electric/Комисия (T-210/01) и Комисия/Австрия (C-203/03).

21 Според Общия съд подобни документи явно са обхванати в своята цялост от изключението относно защитата на съдебните производства, при това до момента, в който въпросното производство достигне до стадия на съдебното заседание.

22 Всъщност, както следва от точки 78—81 от обжалваното съдебно решение, трябва да се предотврати оповестяването на посочените документи преди съдебното заседание, за да се избегне външният натиск върху представителите на Комисията, по-специално от страна на обществеността. По-нататък това ще позволи да се избегне вероятността евентуалните критики и възражения от специализираните среди, и по-общо от страна на печата и обществеността, срещу доводите, съдържащи се в писмените становища, да доведат по-специално — в нарушение на принципа на равни процесуални възможности — до възлагане на допълнителна задача на Комисията. Всъщност последната може да приеме, че е длъжна да отчете тези критики и възражения в защитата на своята позиция пред съда, докато страните в производството, които не са длъжни да оповестят своите писмени становища, могат да защитават своите интереси независимо от всякакъв външен натиск.

23 Ето защо едва след провеждане на съдебното заседание Комисията е длъжна да направи конкретна преценка на всяко отделно писмено становище, до което ѝ е поискан достъп.

24 В това отношение Общият съд най-напред посочва в точки 84 и 85 от обжалваното съдебно решение, че този извод не може да се постави под въпрос поради обстоятелство, че оповестяването на материалите по делото се допуска в много държави членки и че се предвижда от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., по отношение на писмените становища, представени пред Европейския съд за защита на правата на човека, тъй като процедурните правила на юрисдикциите на Съюза не предвиждат право на достъп на трети лица до материалите по дела, представени от страните в секретариатите на тези юрисдикции.

25 На следващо място в точки 86—89 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не може да се основава на процедурните правила на юрисдикциите на Съюза, предвиждащи, че писмените становища на страните по принцип са поверителни, за да откаже достъп до тези писмени становища и след съдебното заседание. Всъщност Съдът вече бил пояснил, че тези правила не забраняват на страните да оповестяват своите собствени писмени становища

26 На последно място, в точки 90 и 91 от посоченото съдебно решение Общият съд добавя, че неоповестяването на тези писмени становища преди съдебното заседание, от друга страна, се обосновава от необходимостта да се запази полезното действие на евентуално бъдещо решение на сезираната юрисдикция за провеждане на съдебното заседание при закрити врати.

27 Поради това в точка 92 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като не е извършила конкретна проверка на писмените становища по дела Honeywell/Комисия (T-209/01), General Electric/Комисия (T-210/01) и Комисия/Австрия (C-203/03), нито е допуснала грешка в преценката, като е счела, че е налице обществен интерес за защита на споменатите писмени становища.

28 Накрая Общият съд постановява в точка 100 от обжалваното съдебно решение, че API не се позовава и на по-висш обществен интерес, който може да обоснове оповестяването на разглежданите документи в съответствие с член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

29 На второ място, по отношение на заявката за достъп до писмените становища по дело Airtours/Комисия (T-342/99) Общият съд постановява в точки 105—107 от обжалваното съдебно решение, че отказът на Комисията, който се основава на съществуващата тясна връзка между това дело и висящото дело MyTravel/Комисия (T-212/03), е необоснован. Всъщност посоченото дело T-342/99 вече е приключено с Решение на Общия съд от 6 юни 2002 г. (Recueil, стр. II-2585), така че съдържанието на писмените становища вече е доведено до знанието на обществеността, не само по време на съдебното заседание, но и в самия текст

на това решение. Освен това само по себе си обстоятелството, че доводи, вече изтъкнати пред съда по приключено дело, могат да се разискват и по сходно дело, не разкрива до каква опасност от засягане на хода на все още висящото производство би могло да доведе оповестяването им.

30 На трето и последно място, в точки 135—140 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че отхвърлянето от Комисията на заявката на API за достъп до писмените становища, представени по делата „Открито небе", не може да се обоснове с посоченото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано със защитата на дейности по инспектиране, разследване и одит. Всъщност тези дела вече са били приключени със съдебно решение, така че чрез оповестяването не е могло да се засегнат никакви дейности по разследване, целящи доказване на разглежданото неизпълнение.

31 Поради това Общият съд отменя спорното решение в частта му относно отказа на достъп до писмените становища на Комисията, представени пред Съда по делата „Открито небе" и пред Общия съд по дело Airtours/Комисия (T-342/99). Според точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение жалбата на API е отхвърлена в останалата ѝ част.

IV — Производство пред Съда

32 С определения на председателя на Съда, съответно от 23 април 2008 г. и 19 май 2008 г., Кралство Дания и Република Финландия са допуснати да встъпят по дело C-514/07 P в подкрепа на исканията на Кралство Швеция.

33 С определение на председателя на Съда от 23 април 2008 г. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е допуснато да встъпи по дела C-528/07 P и C-532/07 P в подкрепа на исканията на Комисията.

34 Накрая с определение от 7 януари 2009 г. председателят на Съда решава да съедини дела C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

V — Искания на страните

А — *По дело Швеция/API и Комисия (C-514/07 P)*

35 Кралство Швеция иска от Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение, както и спорното решение в неговата цялост, и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

36 API иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която Общият съд потвърждава правото на Комисията да не оповестява писмените си становища по дела, по които все още предстои провеждане на съдебно заседание,

— да отмени спорното решение в частта, която не е отменена по-рано с обжалваното съдебно решение или при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд за постановяване на решение в съответствие с решението на Съда, и

— да осъди Комисията да заплати разноските, свързани с писмения отговор на API на жалбата.

37 Кралство Дания иска от Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение, както и спорното решение, доколкото „Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е поставил стриктни изисквания за извършване на конкретна преценка на всеки акт, предмет на заявка за достъп, за да се определи дали може да се приложи изключението, предвидено в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001“.

38 По време на съдебното заседание Република Финландия отправя искане до Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение.

39 Комисията иска от Съда:

— да потвърди обжалваното съдебно решение в частта, с която се потвърждава спорното решение за отказ на достъп до документите, поискани от API,

— да осъди API да заплати съдебните разноски, направени от Комисията в първоинстанционното производство и в производството по обжалване, и

— да осъди Кралство Швеция да заплати съдебните разноски, направени от Комисията в производството по обжалване.

Б — *По дело API/Комисия (C-528/07 P)*

40 API иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която Общият съд потвърждава правото на Комисията да не оповестява писмените си становища по дела, по които все още предстои провеждане на съдебно заседание,

— да отмени спорното решение в частта, която не е отменена по-рано с обжалваното съдебно решение или при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд за постановяване на решение в съответствие с решението на Съда, и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

41 Комисията иска от Съда:

— да потвърди обжалваното съдебно решение в частта, с която се потвърждава спорното решение за отказ на достъп до документите, заявени от API,

— да осъди API да заплати съдебните разноски, направени от Комисията както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване, и

— да осъди Кралство Швеция да заплати съдебните разноски, направени от Комисията в производството по обжалване.

42 Обединеното кралство иска от Съда да отхвърли жалбата.

В — *По дело Комисия/API (C-532/07 P)*

43 Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която се отменя спорното решение, отказващо на API достъп до определени документи, считано от датата на съдебното заседание, по отношение на всички производства, с изключение на производството за установяване на неизпълнение на задължения,

— да се произнесе окончателно по въпросите, предмет на настоящото производство по обжалване, и

— да осъди API да заплати разноските на Комисията, свързани с това дело и с настоящото производство по обжалване.

44 API иска от Съда:

— да обяви за недопустима една част от първото правно основание на жалбата, доколкото то не посочва точно спорните елементи на обжалваното съдебно решение, чиято отмяна иска Комисията,

— да обяви за недопустимо второто правно основание на жалбата,

— при условията на евентуалност да отхвърли жалбата в нейната цялост, и

— да осъди Комисията да заплати разноските, направени от API във връзка с отговора на жалбата.

45 Обединеното кралство иска от Съда:

— да посочи, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 82 от обжалваното съдебно решение, че след провеждане на съдебното заседание Комисията е длъжна да прецени поотделно всяко писмено становище, за да се произнесе по прилагането на предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение относно съдебните производства, и

— да отмени обжалваното съдебно решение, доколкото Общият съд отменя спорното решение в частта, с която се отказва да се удовлетвори заявлението на API за достъп до писмените становища, представени от Комисията пред Съда по делата „Открито небе“.

VI — По жалбите

46 Най-напред следва да се разгледа жалбата по дело C-532/07 P, а след това, общо, жалбите по дела C-514/07 P и C-528/07 P.

A — *По жалбата, подадена от Комисията (дело C-532/07 P)*

47 В подкрепа на своята жалба Комисията посочва три правни основания, изведени от нарушение на член 4, параграф 2, второ и трето тире от Регламент № 1049/2001.

1. По първото правно основание

48 С първото си правно основание Комисията твърди, че Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като тълкува изключението, свързано със съдебните производства, в смисъл, че след датата на съдебното заседание институциите трябва да разглеждат поотделно всяко заявление за достъп до писмените им становища, представени в рамките на производства, различни от производството за установяване на неизпълнение на задължения.

а) Доводи на страните

49 В подкрепа на това правно основание Комисията твърди, на първо място, че подобно тълкуване показва противоречие в обжалваното съдебно решение. Всъщност, след като признава съществуването на общо изключение от правото на достъп, Общият съд ограничавал приложението му до момента на съдебното заседание, като погрешно придавал на последното решаващо значение. В действителност интересът от нормално развитие на правораздавателния процес, както и изискването да се предотврати всякакво външно въздействие върху представителите на Комисията — на които Общият съд се основава, за да приеме, че разглежданото изключение се прилага до съдебното заседание — обосновавали прилагането на това изключение през цялото времетраене на производството до произнасяне на съдебното решение.

50 На второ място, Общият съд не взел предвид принципа на доброто правораздаване, нито интересите на споменатите в производството лица, различни от главните страни и встъпилите страни. По-конкретно, Общият съд не взел предвид практиката на общностните юрисдикции, според която те по собствена инициатива могат да не разкриват имената на страна или на други лица, които участват в производството, или друга свързана с делото информация, която обикновено следва да е публична.

51 На трето място, според Комисията Общият съд по-специално е нарушил не само член 255 ЕО, който не се отнася до Съда, но и релевантните разпоредби на процедурните правилници на общностните юрисдикции, от които произтичало, че обществеността няма достъп до документите, включени в преписката по дадено дело.

52 На четвърто място, Общият съд не взел предвид интересите на страните в производството, различни от Комисията. Всъщност с оглед на обстоятелството, че писмените становища на страна — особено в преките производства — по необходимост се позовават на съдържанието на писмените становища на другите страни, на които те дават отговор, ако Комисията бе длъжна да оповести съдържанието на писмените си изявления, това неизбежно би засегнало правото на другата страна да контролира предоставения по този начин достъп до собствените ѝ писмени становища и доводи.

53 На пето място, от подготвителните работи във връзка с Регламент № 1049/2001 следвало, че общностният законодател не е искал да изключи напълно от приложното поле на този регламент документите, изготвени или държани от институциите единствено за целите на съдебните производства.

54 На шесто и последно място, Комисията счита, че решението, до което достига Общият съд, противоречи на практиката на Съда и по-конкретно на Решение от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия (C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1), в което Съдът подчертава, че когато до Комисията е отправено заявление за достъп до документи, може да се окаже, че тя трябва да се допита до националния съд преди евентуалното им оповестяване, доколкото подобен подход означава, че институцията трябва сама да вземе решение относно оповестяването на всички документи, свързани с висящо дело, които са представени пред общностните юрисдикции или изготвени от тях. Това било несъвместимо със задължението на институцията да зачита както правата на другите страни да защитят интересите си пред общностните юрисдикции, така и с процедурните правила на тези юрисдикции.

55 В подкрепа на исканията на Комисията Обединеното кралство добавя най-напред, че Общият съд се е произнесъл ultra petita, като е постановил в точка 82 от обжалваното съдебно решение, че „[с]лед провеждането на съдебното заседание [...] Комисията е длъжна да извърши конкретна преценка на всеки искан документ, за да провери предвид неговото специфично съдържание дали може да бъде оповестен, или неговото оповестяване би засегнало съдебното производство, до което същият се отнася“. Всъщност от точка 75 от същото решение

произтичало, че с жалбата си за отмяна API не повдига пред Общия съд въпроса за подадени в периода от датата на съдебното заседание до произнасянето на съдебното решение заявления за достъп до писмените становища предвид обстоятелството, че по всяко от разглежданите три дела, а именно Honeywell/Комисия (T-209/01), General Electric/Комисия (T-201/01) и Комисия/Австрия (C-203/03), съдебното заседание все още не е било проведено, когато API е поискало достъп до писмените становища на Комисията.

56 На следващо място Обединеното кралство счита, че институциите следва да могат да се основават на общи презумпции, приложими за категории документи, както и че по естеството си оповестяването на писмени становища се различава от оповестяването на вътрешен административен документ. Това се потвърждавало и от начина, по който общностният законодател третира документите, отнасящи се до съдебно производство, чийто особен характер бил отразен в изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Накрая според Обединеното кралство излагането на съдебните производства на външно влияние било във вреда на доброто правораздаване.

57 API оспорва всеки един от доводите, на които се позовава Комисията в подкрепа на първото правно основание.

58 На първо място, всяко евентуално външно влияние по отношение на представителите на Комисията било само последица от публичния характер на съдебните производства и не можело да обоснове решението, до което достига Общият съд. Във всички случаи този довод бил несъвместим с необходимостта от ограничително тълкуване на изключенията от правото на достъп до документите и подходът на Общия съд противоречал на принципа за възможно най-широк достъп до документите на институциите, тъй като с оглед на непълния им характер нито докладът от съдебното заседание, нито самото съдебно заседание били достатъчни, за да се гарантира прозрачността.

59 На второ място, API счита, че практиката на Съда да не разкрива имената на жалбоподателите или на други лица, до които се отнася производството, както и нормативното ѝ закрепване в член 44, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда на публичната служба, не могат да обосноват дерогация на задълженията по Регламент № 1049/2001, тъй като последният е нормативен акт от по-висш ранг.

60 На трето място, документите, до които API иска да получи достъп, очевидно попадали в приложното поле на член 255 ЕО, доколкото става въпрос за документи, които се държат от Комисията и на които тя е автор. С други думи, API не искала достъп до документи, които се държат от Съда, до които член 255 ЕО впрочем не се отнася. Във всички случаи доводът на Комисията в това отношение бил недопустим, тъй като не уточнявал спорните елементи на обжалваното съдебно решение.

61 На четвърто място, освен че не посочвала кои са интересите на трети лица, които могат да се засегнат от последващо оповестяване на въпросните документи, Комисията не вземала предвид по-специално нито възможността за предоставяне на частичен достъп до тях, нито изрично предвидената в член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001 процедура с цел защита на правата на третите лица.

62 На пето място, API споделя позицията на Комисията, че документите, които се държат от институциите единствено за целите на съдебните производства, не са изключени от приложното поле на Регламент № 1049/2001. По-конкретно, що се отнася до принципа на равни процесуални възможности, API твърди, че оповестяването на писмените становища на страна по даден спор на практика не я поставя в неблагоприятно положение и съществуването на известна асиметрия в положението на страните било само неизбежна и необходима последица от самото съществуване на Регламент № 1049/2001. Във всички случаи частичният достъп до писмените становища бил винаги възможен и за предпочитане пред пълен отказ на достъп до същите.

63 На шесто и последно място, Решение по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия, посочено по-горе, на което Комисията се позовава, не било релевантно в настоящия случай, тъй като това не било решение по принципен въпрос, което позволява да се наложи обща забрана за достъп до определена категория документи.

б) Съображения на Съда

64 Още в самото начало следва да се отхвърли твърдението на Обединеното кралство, според което Общият съд се е произнесъл ultra petita, като е постановил в точка 82 от обжалваното съдебно решение, че „[с]лед провеждането на съдебното заседание [...] Комисията е длъжна да извърши конкретна преценка на всеки искан документ, за да провери предвид неговото специфично съдържание дали може да бъде оповестен или неговото оповестяване би засегнало съдебното производство, до което същият се отнася“.

65 Всъщност следва да се припомни, че макар да трябва да се произнася само по искане на страните, които очертават рамките на спора, съдът не е обвързан от доводите, изтъкнати от тях в подкрепа на исканията им, тъй като в противен случай би могъл да се окаже принуден да основе решението си на погрешни правни съображения (Определение на Съда от 27 септември 2004 г. по дело UER/M6 и др., C-470/02 P, точка 69).

66 В настоящия случай Общият съд стига до посоченото в точка 82 от обжалваното съдебно решение заключение именно поради това че е разгледал доводите на API в подкрепа на посоченото от нея правно основание за отмяна, изведено от нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Ето защо тази точка само доразвива разсъжденията, довели Общия съд до отхвърляне на правното основание, повдигнато пред него от API.

67 Съгласно практиката на Съда обаче само по себе си подобно доразвиване на разсъжденията не позволява да се приеме, че Общият съд е излязъл извън предмета на спора и се е произнесъл ultra petita (вж. в този смисъл Решение от 19 ноември 1998 г. по дело Парламент/Gutiérrez de Quijano y Lloréns, C-252/96 P, Recueil, стр. I-7421, точка 34, както и Определение по дело UER/M6 и др., посочено по-горе, точка 74).

68 След това уточнение по отношение на изтъкнатите от Комисията доводи в подкрепа на настоящото правно основание трябва да се припомни, че съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 той е израз на волята, която следва от въведената с Договора от Амстердам втора алинея от член 1 ЕС за отбелязване на нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите. Както припомня съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на последните (Решение от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723, точка 34).

69 С оглед на това, както се посочва в съображение 4 и член 1 от Регламент № 1049/2001, целта му е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (вж. Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 61, Решение от 18 декември 2007 г. Решение по дело Швеция/Комисия, C-64/05 P, Сборник, стр. I-11389, точка 53, Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 33, както и Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точка 51).

70 Същевременно обаче за това право също съществуват определени ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (Решение по дело Sison/Съвет, посочено по-горе, точка 62 и Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 53).

71 По-специално и в съответствие със съображение 11 посоченият регламент предвижда в член 4, че институциите отказват достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някои от интересите, защитени от този член.

72 Така, щом Комисията реши да откаже достъп до документ, чието оповестяване е било поискано, тя по принцип трябва да предостави обяснения за това по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 49 и Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, точка 53).

73 Несъмнено, 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/Комисия, посочено по-горе, точка 66, както и Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 36).

74 При все това, обратно на твърденията на API, от практиката на Съда е видно, че съответната институция може да основе своето решение 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. посочените по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 50 и Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, точка 54).

75 В конкретния случай обаче нито една от страните по настоящото дело не оспорва заключението, до което достига Общият съд в точка 75 от обжалваното съдебно решение, че писмените становища на Комисията, до които се иска достъп, са изготвени от тази институция в качеството ѝ на страна в три преки производства, все още висящи към датата на приемане на спорното решение и

че вследствие на този факт всяко едно от тези писмени становища може да се разглежда като спадащо към една и съща категория документи.

76 Ето защо следва да се провери дали съображения от общ интерес са позволявали да се приеме, че Комисията е имала право да се основе на презумпцията, че оповестяването на тези писмени становища ще засегне съдебните производства, без при това да е била длъжна да направи конкретна преценка на съдържанието на всеки един от тези документи.

77 За тази цел следва в самото начало да се отбележи, че писмените становища, представени пред Съда в рамките на съдебно производство, имат особени характеристики, доколкото поради самото си естество са част от правораздавателната дейност на Съда в много по-голяма степен, отколкото от административната дейност на Комисията, като впрочем административната дейност не изисква същия обхват на достъп до документи като законодателната дейност на една общностна институция (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 60).

78 Всъщност тези писмени становища са изготвени изключително за целите на съдебното производство и представляват основния му елемент. С исковата молба или жалбата ищецът или съответно жалбоподателят определя предмета на спора и именно в писмената фаза — тъй като устната фаза не е задължителна — страните представят на Съда елементите, с оглед на които той трябва да произнесе съдебното си решение.

79 Както от текста на релевантните разпоредби на Договорите, така и от системата на Регламент № 1049/2001 и целите на правната уредба на Съюза в тази област обаче произтича, че правораздавателната дейност като такава е изключена от приложното поле на правото на достъп до документи, установено от тази правна уредба.

80 Що се отнася най-напред до релевантните разпоредби на Договорите, от текста на член 255 ЕО много ясно следва, че за Съда не се прилага предвиденото в този член задължение за прозрачност.

81 Целта на това изключение впрочем личи още по-ясно от член 15 ДФЕС, заменил член 255 ЕО и същевременно разширил приложното поле на посочения по-горе принцип на прозрачност, който пояснява в параграф 3, четвърта алинея, че за Съда съществува задължение за прозрачност само когато изпълнява административни функции.

82 От това следва, че непосочването на Съда при изброяване на институциите, които съгласно член 255 ЕО имат такова задължение, е обосновано именно с оглед на естеството на правораздавателната дейност, която той следва да упражнява в съответствие с член 220 ЕО.

83 Това тълкуване освен това се потвърждава и от системата на Регламент № 1049/2001, чиято правна основа е самият член 255 ЕО. Всъщност член 1, буква а) от този регламент, определящ приложното му поле, не посочва Съда и по този начин го изключва от институциите, за които се прилага установеното в него задължение за прозрачност, докато член 4 от същия регламент посвещава едно от изключенията от правото на достъп до документите на институциите именно на защитата на съдебните производства.

84 Ето защо както от член 255 ЕО, така и от Регламент № 1049/2001 следва, че ограниченията за прилагането на принципа на прозрачност по отношение на съдебните производства преследват една и съща цел, а именно да гарантират това, че упражняването на правото на достъп до документите на институциите няма да засегне защитата на съдебните производства.

85 В това отношение следва да се посочи, че защитата на тези производства предполага по-специално да се осигури спазването на принципите на равни процесуални възможности и на добро правораздаване.

86 Що се отнася обаче, от една страна, до равните процесуални възможности, следва да се посочи, че както Общият съд отбелязва по същество в точка 78 от обжалваното съдебно решение, ако съдържанието на писмените становища на Комисията може да се обсъжда публично, ще е налице опасност, независимо от реалното им правно значение, критиките срещу тези становища да повлияят на позицията, защитавана от дадена институция пред юрисдикциите на Съюза.

87 Още повече, подобно положение може да наруши необходимото равновесие между страните по спор пред посочените юрисдикции — равновесие, което стои в основата на принципа на равни процесуални възможности — доколкото задължението за оповестяване ще възникне единствено за институцията, от която е поискан достъп до нейните документи, а не за всички страни в производството.

88 Впрочем в това отношение следва да се припомни, че принципът на равни процесуални възможности също като по-специално принципа на състезателност е само следствие от самото понятие за справедлив процес (вж. по аналогия Решение от 26 юни 2007 г. по дело Ordre des barreaux francophones et germanophone и др., C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 31, Решение от 2 декември 2009 г. по дело Комисия/Ирландия и др., C-89/08 P, Сборник, стр. I-11245, точка 50, както и Решение от 17 декември 2009 г. по дело Réexamen M/EMEA, C-197/09 RX-II, Сборник, стр. I-12033, точки 39 и 40).

89 Както обаче Съдът вече е постановил, всяка от страните в процес пред съд на Съюза трябва да се ползва от принципа на състезателност независимо от правното ѝ качество. Следователно институциите на Съюза също могат да се позовават на този принцип, когато са страна в такъв процес (вж. в този смисъл Решение от 2 декември 2009 г. по дело Комисия/Ирландия и др., посочено по-горе, точка 53).

90 Следователно е неоснователен доводът на API, че като публична институция Комисията не може да се позовава на право на равни процесуални възможности, тъй като от това право се ползвали само частноправните субекти.

91 Наистина, както твърди API, самият Регламент № 1049/2001 налага задължения за прозрачност на изброените в него институции. Обстоятелството, че тези задължения са наложени само на съответните институции, обаче не може доведе до влошаване на процесуалното им положение в рамките на висящи съдебни производства от гледна точка на равните процесуални възможности.

92 Що се отнася, от друга страна, до доброто правораздаване, изключването на правораздавателната дейност от приложното поле на правото на достъп до документи, без да се прави разграничение между отделните фази на производството, е обосновано с оглед на необходимостта да се гарантира през цялото времетраене на съдебното производство нормалното протичане на устните състезания между страните, както и на разискванията на съответната юрисдикция по висящото пред нея дело.

93 Оповестяването на разглежданите писмени становища обаче ще доведе, макар и само в представите на обществеността, до възможност за упражняване на външен натиск върху правораздавателната дейност и ще наруши нормалното протичане на устните състезания.

94 Ето защо следва да се приеме съществуването на обща презумпция, според която оповестяването на писмените становища, депозирани от дадена институция в рамките на съдебно производство, засяга защитата на това производство по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, докато въпросното производство е висящо.

95 Всъщност оповестяването не би било съобразено с особеностите на тази категория документи и би довело до прилагане на принципа на прозрачност по отношение на съществена част от съдебното производство. Вследствие на това непосочването на Съда при изброяване на институциите, спрямо които се прилага принципът на прозрачност в съответствие с член 255 ЕО, до голяма степен ще бъде лишено от полезното си действие.

96 Освен това тази презумпция е обоснована и с оглед на Статута на Съда на Европейския съюз и на процедурните правилници на юрисдикциите на Съюза (вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 55).

97 Всъщност, макар член 31 от Статута на Съда да предвижда, че съдебните заседания са открити, според член 20, втора алинея материалите по делото се съобщават само на страните и на институциите, чиито решения се оспорват.

98 Освен това процедурните правилници на юрисдикциите на Съюза предвиждат връчване на писмените становища само на страните в производството. По-конкретно, член 39 от Процедурния правилник на Съда, член 45 от Процедурния правилник на Общия съд и член 37, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на публичната служба предвиждат, че исковата молба или жалбата се връчват само на ответника.

99 Следователно трябва да се констатира, че нито Статутът на Съда, нито посочените процедурни правилници предвиждат право на достъп на трети лица до представените пред Съда писмени становища в рамките на съдебни производства.

100 Това обстоятелство обаче следва да се вземе предвид за целите на тълкуването на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност, ако третите лица можеха на основание на Регламент № 1049/2001 да получат достъп до посочените писмени становища, системата от процесуални норми, уреждаща съдебните производства пред юрисдикциите на Съюза, би се обезсмислила (вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 58).

101 В това отношение следва да се посочи, че твърдението на API, че други национални правни системи са възприели различни решения, като са предвидили поспециално, че юрисдикциите предоставят достъп до представените пред тях писмени становища, е ирелевантно. Всъщност, както поддържа Комисията и както правилно постановява Общият съд в точка 85 от обжалваното съдебно решение, процедурните правила на юрисдикциите на Съюза не предвиждат никакво право на достъп на трети лица до материалите по дела, представени от страните в секретариата.

102 Напротив, именно съществуването на тези процедурни правила, уреждащи разглежданите писмени становища, както и обстоятелството, че тези правила не само не предвиждат никакво право на достъп до преписката по делото, а дори дават възможност за провеждане на съдебно заседание при закрити врати съгласно член 31 от Статута на Съда или за неразкриване на някои данни, като имената на страните, допринасят за обосноваване на презумпцията, че оповестяването на разглежданите писмени становища засяга съдебните производства (вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точки 56—58).

103 Вярно е, че както Съдът пояснява, такава обща презумпция не изключва правото на заинтересованото лице да докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62). В същата степен е вярно и че в настоящия случай от обжалваното съдебно решение не личи API да се е позовала на това право.

104 С оглед на всички гореизложени съображения следва да се приеме, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел — при липса на доказателства, които могат да оборят посочената презумпция — че след провеждането на съдебното заседание Комисията е била длъжна да извърши конкретна преценка на всеки поискан документ, за да провери дали с оглед на специфичното му съдържание неговото оповестяване би засегнало защитата на съдебното производство, до което се отнася.

105 Трябва обаче да се отбележи, че както бе посочено в точка 66 от настоящото решение, съдържащите се в точка 82 от обжалваното съдебно решение съображения само доразвиват разсъжденията, довели Общия съд до отхвърляне на правното основание, повдигнато пред него от API. Посочената точка 82 обаче по никакъв начин не подкрепя диспозитива на обжалваното съдебно решение.

106 От това следва, че отмяната на тази част от мотивите на обжалваното съдебно решение не води до отмяна на неговия диспозитив.

2. По второто правно основание

107 С второто си правно основание Комисията, подкрепяна от Обединеното кралство, твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че изключението, свързано със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, не позволява на Комисията да откаже достъп до писмените становища, представени в рамките на производствата за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 226 ЕО, след произнасянето на съдебното решение по тези производства, без преди това да извърши конкретна проверка на съдържанието на тези документи.

а) Доводи на страните

108 Според Комисията Общият съд не е отчел факта, че след съдебното решение, постановено в производство за установяване на неизпълнение на задължения, могат да последват изпълнителни производства, които да доведат не само до нов иск на основание член 228 ЕО, но и до нова размяна на становища между Комисията и осъдената държава членка с цел последната да се съобрази с правото на Съюза.

109 В това отношение Комисията поддържа, че доводите на Общия съд, според които искът с правно основание член 228 ЕО има различен предмет и зависи от бъдещи и несигурни събития, са изцяло формални и не отчитат действителния диалог между Комисията и държавите членки.

110 Комисията добавя, че когато е отказала на API достъпа до разглежданите писмени становища по делата „Открито небе“, е била изправена пред непреодолим принципен проблем, по повод на който е била длъжна да представлява Европейската общност в преговорите, водени от нея едновременно с държавите членки и трети държави. В съдебното заседание пред Общия съд Комисията обяснила, че оповестяването на писмените ѝ становища след произнасянето на съдебното решение по тези дела ще засегне тези преговори, които имат за предмет сключването на ново международно споразумение относно въздушния транспорт.

111 Според API обаче жалбата не пояснявала нито причините, поради които „действителният диалог“ с държавите членки ще бъде засегнат, ако Комисията оповести писмените си становища, след като Съдът постанови своето решение, нито защо „ролята ѝ на пазител на Договорите“ би била отслабена от такова оповестяване. Освен ако Комисията може да се позове на особени обстоятелства, обосноваващи прилагането на едно от изключенията от задължението за оповестяване, писмените становища трябвало да се оповестят. Във всички

случаи този довод бил недопустим, доколкото с него само се повтаряли вече изложените пред Общия съд доводи.

б) Съображения на Съда

112 С второто си правно основание, което се състои от две части, Комисията по същество твърди, че Общият съд неправилно е приел, че след произнасяне на решението на Съда, с което приключва производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание на член 226 ЕО, документите, свързани с дейността на Комисията по разследване в рамките на това производство, вече не са обхванати от изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

113 С първата част на това правно основание Комисията твърди, че причините, поради които Общият съд приема в точка 142 от обжалваното съдебно решение, че тя е допуснала грешка в преценката, като е отказала достъп до документите по делата „Открито небе“, са чисто формални и не отчитат действителния диалог между Комисията и държавата членка.

114 Комисията по същество твърди, че Общият съд е преценил неправилно правната връзка между член 226 ЕО и член 228 ЕО, като е подценил значението на връзките между производствата, предвидени в тези две разпоредби, в рамките на две последователни свързани дела, които се отнасят до едно и също неизпълнение на задължения от страна на една и съща държава членка.

115 За разлика от това, което твърди API, Комисията не просто повтаря доводите, повдигнати в първоинстанционното производство, а цели да обори правната преценка на Общия съд.

116 При положение обаче че страната оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат обсъдени в хода на производството по обжалване. Всъщност, ако страната не може да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд основания и доводи, производството по обжалване отчасти би се обезсмислило (Решение от 23 март 2004 г. по дело Омбудсман/Lamberts, C-234/02 P, Recueil, стр. I-2803, точка 75).

117 От това следва, че първата част от второто правно основание е допустима.

118 По същество следва да се отбележи, че макар предвидените в членове 226 ЕО и 228 ЕО производства несъмнено да имат една и съща цел, а именно да осигурят ефективното прилагане на правото на Съюза, те представляват две отделни производства с различен предмет.

119 Всъщност производството по член 226 ЕО има за цел да се установи и преустанови поведение на държава членка, което нарушава правото на Съюза (вж. Решение от 7 февруари 1979 г. по дело Франция/Комисия, 15/76 и 16/76, Recueil, стр. 321, точка 27, както и Решение от 6 декември 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-456/05, Сборник, стр. I-10517, точка 25), докато предметът на производството, предвидено в член 228 ЕО, е много по-ограничен, тъй като цели единствено да накара неизправната държава членка да се съобрази с решението на Съда, установяващо неизпълнение на задължения (Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, C-304/02, Recueil, стр. I-6263, точка 80).

120 От това следва, че след като Съдът установи с решение, постановено на основание на член 226 ЕО, че определена държава членка не е изпълнила задълженията

си, продължаването на преговорите между тази държава членка и Комисията вече няма да има за предмет наличието на неизпълнение — което вече е установено от съда — а въпроса дали са налице необходимите условия за предявяване на иск с правно основание член 228 ЕО.

121 Освен това по отношение на възможността искът за неизпълнение на задължения да доведе до уреждане на спора по взаимно съгласие трябва да се отбележи, че след установяването на неизпълнението с решение на Съда, постановено на основание на член 226 ЕО, такова разрешение вече не е възможно във връзка с това неизпълнение.

122 При тези условия следва да се констатира, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел за невъзможно да се презумира, че оповестяването на писмените становища, представени в рамките на производство, приключило с постановяване на решение на основание на член 226 ЕО, ще засегне действията по разследване, които могат да доведат до започване на производство по член 228 ЕО.

123 С оглед на гореизложеното първата част на второто правно основание трябва да се отхвърли като необоснована.

124 С втората част на настоящото правно основание Комисията поддържа, че оповестяването на документи, отнасящи се до делата „Открито небе“, дори след като Съдът е постановил решението си по тези дела, щяло да засегне преговорите за сключване на ново международно споразумение относно въздушния транспорт, които към момента на приемане на спорното решение тя водела от името на Общността с държавите членки, както и с трети държави.

125 В това отношение е достатъчно да се отбележи, че макар Комисията да твърди, че е посочила това обстоятелство в съдебното заседание пред Общия съд, от

обжалваното съдебно решение — което не е оспорено от Комисията в това отношение — по никакъв начин не личи тази институция да се е позовала в спорното решение или пред Общия съд на необходимостта от запазване на конфиденциалността на въпросните документи, за да се избегне засягане на водените от нея преговори за сключване на посоченото споразумение.

126 Съгласно постоянната съдебна практика обаче да се позволи на страна да изтъква за първи път пред Съда правно основание и доводи, които не е изтъкнала пред Общия съд, би означавало да се позволи Съдът, чиято компетентност при обжалване е ограничена, да бъде сезиран със спор с по-широк предмет от този, по който се е произнесъл Общият съд. Следователно компетентността на Съда при обжалване е ограничена до преценката на правното решение по основанията и доводите, разисквани пред Общия съд (вж. Решение от 30 март 2000 г. по дело VBA/VGB и др., C-266/97 P, Recueil, стр. I-2135, точка 79, Решение от 21 септември 2006 г. по дело JCB Service/Комисия, C-167/04 P, Recueil, стр. I-8935, точка 114, както и в този смисъл Определение от 21 януари 2010 г. по дело Iride и Iride Energia/Комисия, C-150/09 P, точки 73 и 74).

127 Ето защо, тъй като тази част от настоящото правно основание следва да се обяви за недопустима, второто правно основание трябва да се отхвърли като отчасти неоснователно и отчасти недопустимо.

3. По третото правно основание

а) Доводи на страните

128 С третото си правно основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал изключението, свързано със

защитата на съдебните производства, в смисъл, че институциите трябва да разглеждат поотделно дори заявленията за достъп до писмените становища, представени по приключени дела, които са свързани с все още висящи производства. Всъщност, тъй като приел, че Комисията може да откаже да оповести писмените си становища, докато те не са обсъдени в съдебното заседание, Общият съд следвало да приложи същите разсъждения по отношение на заявленията за оповестяване на документи, представени по дела, които макар и приключени, са свързани с други все още висящи дела. Това било още по-обосновано, когато страните по приключеното производство и тези по свързаното с него висящо дело не са едни и същи.

129 В това отношение API поддържа, че пълният или частичен достъп до писмените становища, представени по приключено дело, не се отразява на възможностите на Комисията да организира защитата си в рамките на следващо все още висящо дело, дори двете дела да са свързани.

б) Съображения на Съда

130 В самото начало трябва да се констатира, че макар поради изложените в точки 68—104 от настоящото решение причини да се презумира, че оповестяването на писмените становища, представени в рамките на висящо съдебно производство, засяга защитата на това производство, тъй като писмените становища представляват основата за упражняване на правораздавателната дейност на Съда, положението е различно, когато въпросното производство е приключило със съдебен акт.

131 Всъщност в последната хипотеза не следва да се презумира, че оповестяването на писмените становища засяга правораздавателната дейност на Съда, тъй като след приключване на производството тази дейност е преустановена.

132 Наистина не може да се изключи, както твърди Комисията, че оповестяването на писмени становища, отнасящи се до съдебно производство, което макар и приключено, е свързано с друго все още висящо производство, може да създаде опасност от засягане на висящото производство, по-специално когато страните по него не са същите като тези по приключеното. Всъщност в подобна ситуация, ако Комисията използва едни и същи доводи в подкрепа на правната си позиция в рамките на двете производства, оповестяването на тези доводи в рамките на висящото производство би могло да засегне последното.

133 При все това този риск зависи от множество фактори, сред които по-специално степента на сходство на доводите, изтъкнати в двете производства. Всъщност, ако писмените становища на Комисията се припокриват само отчасти, частичното оповестяване може да е достатъчно, за да се избегне всякакъв риск от засягане на висящото производство.

134 При тези обстоятелства обаче единствено конкретната проверка на документа, до който е поискан достъп, извършена в съответствие с посочените в точка 72 от настоящото решение критерии, може да позволи на Комисията да установи дали оповестяването може да се откаже на основание член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.

135 От това следва, че Общият съд правилно е постановил по същество, че изискваната от тази разпоредба опасност от засягане на защитен интерес не може да се презумира само въз основа на съществуващата връзка между съответните съдебни производства.

136 Тъй като третото правно основание не може да се приеме, жалбата на Комисията по дело C-532/07 P трябва да се отхвърли в нейната цялост.

Б — *По жалбите, подадени от Кралство Швеция (дело C-514/07P) и API (дело C-528/07P)*

137 Докато дело C-532/07 P се отнася, от една страна, до достъпа до писмени становища, представени в рамките на съдебни производства, в които към момента на решението на Комисията вече е проведено съдебно заседание, и от друга страна, до достъпа до писмени становища, представени било в рамките на приключени съдебни производства с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължение, след приключване на които държавата членка ответник все още не се е съобразила с правото на Съюза, било в рамките на приключени производства, тясно свързани с други висящи производства, дела C-514/07 P и C-528/07 P имат за предмет достъпа до писмени становища, представени в рамките на съдебни производства, в които към момента на решението на Комисията все още не е проведено съдебно заседание.

138 Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания и Република Финландия, както и API основават съответните си жалби на едни и същи две правни основания, едното изведено от нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, а другото — от нарушение на член 4, параграф 2 in fine от този регламент.

1. По първото правно основание

а) Доводи на страните

139 С това правно основание Кралство Швеция и API по същество поддържат, че Общият съд е тълкувал неправилно член 4, параграф 2, второ тире от Регламент

№ 1049/2001, предвиждащ изключението, свързано със защитата на съдебните производства, тъй като е счел, че когато заявлението за достъп има за предмет писмени становища, представени от Комисията пред юрисдикциите на Съюза в рамките на съдебни производства, които все още не са достигнали до стадия на съдебното заседание, тази институция има право да основе отказа си да оповести тези документи на посоченото изключение, без да е длъжна да извършва конкретна проверка на съдържанието на всеки документ, до който е поискан достъп.

140 В подкрепа на това правно основание Кралство Швеция и API твърдят най-напред, че Общият съд е тълкувал разширително изключение, което като такова е следвало да се тълкува ограничително. Шведското правителство добавя, че подобно тълкуване е несъвместимо и с целта на Регламент № 1049/2001 да гарантира възможно най-широк публичен достъп до документите, държани от институциите на Съюза.

141 От своя страна Кралство Дания допълва, че последният довод на Кралство Швеция е още по-релевантен с оглед на Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, в точка 35 от което Съдът, след като посочил критериите, които институциите трябва да следват, когато отказват достъп до документи на основание на изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, пояснил, че винаги е необходима конкретна проверка на документите, до които е поискан достъп.

142 На следващо място според API Общият съд неправилно приел, че достъпът до писмените становища на Комисията създава опасност от излагане на нейните представители — но не и на представителите на другите страни в производството — на външни „критики и възражения“. Във всички случаи, обратно на произтичащото от точка 80 от обжалваното съдебно решение, Комисията не разполагала с никакво право да защитава своите интереси „независимо от всякакъв външен натиск“. По-нататък Общият съд пренебрегнал значението на обстоятелството, че други правни системи позволяват достъп до представени пред юрисдикциите писмени становища, при това във всички стадии на производството. Накрая Общият съд неправилно се позовал на необходимостта от

защита на полезното действие на евентуално решение за провеждане на съдебно заседание при закрити врати.

143 В отговор на тези доводи Комисията твърди, че Регламент № 1049/2001 не предвижда абсолютна прозрачност и че следователно вземането предвид на общ принцип на правото като принципа на защита на нормалното протичане на съдебното производство и този на доброто правораздаване, не противоречи на целта на посочения регламент да гарантира възможно най-широко действие на правото на достъп.

144 Според Комисията, подкрепяна в това отношение от Обединеното кралство, да се изисква от институцията да извършва конкретна и индивидуална проверка на всеки документ, до който ѝ е поискан достъп, би противоречало на посочения принцип, когато е очевидно, че този документ попада в приложното поле на едно от изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001, по-специално поради неговото естество или поради особения контекст, в който е изготвен.

б) Съображения на Съда

145 С това правно основание API и Кралство Швеция се позовават на грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, доколкото последният тълкувал член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 в смисъл, че институциите имат право, без предварителна конкретна проверка на всеки отделен случай, да окажат достъпа до писмените становища, представени в рамките на висящи съдебни производства, които все още не са достигнали стадия на съдебното заседание.

146 В това отношение е достатъчно да се констатира, че поради изложените в точки 68—104 от настоящото решение съображения Комисията може да се основе на презумпцията, че оповестяването на писмените становища, представени в рамките на висящи съдебни производства, засяга тези производства по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 и следователно през цялото времетраене на тези производства тя може да откаже достъп до такива документи, без да е длъжна да извършва конкретна проверка на последните.

147 От това следва, че поради същите съображения тълкуването, предложено от Кралство Швеция и API в рамките на настоящото правно основание, според което посочената разпоредба не позволявала на Комисията да откаже достъпа преди датата на съдебното заседание, е необосновано.

148 Следователно първото правно основание, изтъкнато по дела C-514/07 P и C-528/07 P, трябва да се отхвърли като необосновано.

2. По второто правно основание

а) Доводи на страните

149 С това правно основание Кралство Швеция и API упрекват Общия съд, че е нарушил член 4, параграф 2 in fine от Регламент № 1049/2001, като е приел, че общият интерес на обществеността да получава информация във връзка с висящите съдебни производства не може да представлява по-висш обществен

интерес по смисъла на тази разпоредба. API освен това счита, че във всички случаи Общият съд не е претеглил този интерес по отношение на интереса за защита на посочените производства, което трябвало да направи. В това отношение Кралство Швеция посочва, че обратно на приетото от Общия съд в точка 99 от обжалваното съдебно решение, това претегляне следва да се извършва винаги, като се изхожда от конкретното съдържание на документа, чието оповестяване се иска.

150 Според Комисията обаче Общият съд се е произнесъл в съответствие с постоянната съдебна практика, като е потвърдил, че по принцип по-висшият обществен интерес, с оглед на който документите трябва да се оповестят в приложение на посочената разпоредба, се различава от принципа на прозрачност, залегнал в основата на Регламент № 1049/2001.

151 Обединеното кралство добавя, че настоящото правно основание произтича от неправилно разбиране на съдържанието на обжалваното съдебно решение, тъй като от точки 97—99 от последното личало, че Общият съд не само е признал необходимостта от претегляне на съществуващите интереси, но и сам е извършил такова претегляне.

б) Съображения на Съда

152 Трябва най-напред да се констатира, че след като посочва, че по-висшият обществен интерес по член 4, параграф 2 in fine от Регламент № 1049/2001 трябва по принцип да се различава от принципа на прозрачност, в точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд пояснява, че фактът, че лице, подало заявление за достъп, не изтъква обществен интерес, който да е различен от принципите на прозрачност, не предполага автоматично, че не е необходимо претегляне на наличните интереси. Всъщност според Общия съд „изтъкването

на същите принципи предвид особените обстоятелства в случая може да бъде толкова належащо, че да надхвърля необходимостта от защита на спорните документи“.

153 Ето защо API и Кралство Швеция неоснователно твърдят, че Общият съд изключва възможността интересът от прозрачност да представлява по-висш обществен интерес по смисъла на посочената разпоредба.

154 На следващо място, както изтъкват Комисията и Обединеното кралство, в точки 98 и 99 от обжалваното съдебно решение Общият съд претегля интереса от прозрачност и този, свързан с целта да се избегне всякакво външно влияние върху нормалния ход на съдебните производства.

155 Следователно доводът на API, според който Общият съд не е извършил посоченото претегляне, също е необоснован.

156 На последно място, по отношение на довода на Кралство Швеция, според който Общият съд не е извършил правилно това претегляне на интересите, тъй като не е взел предвид съдържанието на разглежданите документи, следва да се отбележи, че Общият съд счита, че само когато особените обстоятелства в случая позволяват да се приеме за особено наложително зачитането на принципа на прозрачност, последният може да представлява по-висш обществен интерес, способен да надхвърли необходимостта от защита на спорните документи и следователно да обоснове оповестяването им в съответствие с член 4, параграф 2 in fine от Регламент № 1049/2001.

157 Дори да се допусне обаче възможността за такава обосновка на оповестяването на документи, независимо от презумпцията, че посоченото оповестяване засяга един от интересите, защитени от режима на изключения, предвиден в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, трябва да се констатира, че както следва от точка 95 от обжалваното съдебно решение, API само изтъква, че правото на обществеността да получава информация по важни въпроси от общностното право като тези в областта на конкуренцията, както и по въпроси от определен политически интерес, каквито са повдигнатите с исковете за установяване на неизпълнение на задължения, имало превес над защитата на съдебните производства.

158 Толкова общи съображения обаче не могат да установят, че в настоящия случай е особено наложително зачитането на принципа на прозрачност, което би могло да има превес над съображенията, обосноваващи отказа за оповестяване на въпросните документи.

159 При тези условия Общият съд основателно е приел, че посоченият от API интерес не може да обоснове оповестяването на разглежданите писмени становища и че поради това в случая не е необходима никаква конкретна проверка на съдържанието на тези документи.

160 С оглед на всички гореизложени съображения второто правно основание също не може да се приеме.

161 Ето защо трябва да се отхвърлят в тяхната цялост както жалбата, подадена от Кралство Швеция по дело C-514/07 P, така и тази, подадена от API по дело C-528/07 P.

VII — По съдебните разноски

162 Член 122, първа алинея от Процедурния правилник на Съда предвижда по-специално, че когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, който съгласно член 118 от същия правилник е приложим относно производството по обжалване, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Член 69, параграф 4, първа алинея предвижда, че държавите членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

163 Тъй като правните основания и исканията на Кралство Швеция в рамките на производството по обжалване по дело C-514/07 P са отхвърлени, то следва да се осъди да заплати съдебните разноски, свързани с това производство, в съответствие с искането на Комисията.

164 Тъй като правните основания и исканията на API в рамките на производството по обжалване по дело C-528/07 P са отхвърлени, тя следва да се осъди да заплати съдебните разноски, свързани с това производство, в съответствие с искането на Комисията.

165 Тъй като правните основания и исканията на Комисията в рамките на производството по обжалване по дело C-532/07 P са отхвърлени, тя следва да се осъди да заплати съдебните разноски, свързани с това производство, в съответствие с исканията на API.

166 Встъпилите в производствата по обжалване държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, свързани с тези производства.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбите.

2) Кралство Швеция понася направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия, свързани с производството по обжалване по дело C-514/07 P.

3) Association de la presse internationale (API) понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия, свързани с производството по обжалване по дело C-528/07 P.

4) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Association de la presse internationale (API), свързани с производството по обжалване по дело C-532/07 P.

5) Кралство Дания, Република Финландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски, свързани с производствата по обжалване.

Подписи