Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

4 септември 2018 година*

„Обжалване — Достъп до документите на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Доклад за оценка на въздействието, проект на доклад за оценка на въздействието и становище на Комитета по оценка на въздействието — Законодателни инициативи в областта на околната среда — Отказ за предоставяне на достъп — Оповестяване на поисканите документи в хода на съдебното производство — Запазване на правния интерес — Изключение, свързано със защитата на процеса на вземане на решения, който е в ход в институция на Съюза — Обща презумпция“

По дело C-57/16 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 30 януари 2016 г.,

ClientEarth, установено в Лондон (Обединеното кралство), за което се явяват O. W. Brouwer, J. Wolfhagen и F. Heringa, advocaten,

жалбоподател,

подпомагано от:

Република Финландия, за която се явяват H. Leppo и J. Heliskoski, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz и U. Persson, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, за която се явяват F. Clotuche-Duvieusart и M. Konstantinidis, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano (докладчик), заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas и J. Malenovský, председатели на състави, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras и E. Regan, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 юли 2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 ноември 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си ClientEarth иска да се отмени решението на Общия съд на Европейския съюз от 13 ноември 2015 г., ClientEarth/Комисия (T-424/14 и T-425/14, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2015:848), с което този съд е отхвърлил жалбите му за отмяна, от една страна, на решението на Европейската комисия от 1 април 2014 г., с което се отказва достъп до доклад за оценка на въздействието във връзка с проект за задължителен инструмент, определящ стратегическата рамка на процедурите по проверка и надзор, основани на рисковете и отнасящи се до законодателството на Европейския съюз в областта на околната среда, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието, и от друга страна, на решението на Комисията от 3 април 2014 г., с което се отказва достъп до проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на Съюза, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието (наричани по-нататък общо „спорните решения“).

Правна уредба

2 Съображения 1, 2 и 6 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласят:

„(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 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.

(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.

[…]

(6) По-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели[…], като се следи за запазването на ефективността на процеса на вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен“.

3 Съгласно член 1 от този регламент:

„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 […] с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;

[…]“.

4 Член 4 от посочения регламент, озаглавен „Изключения“, предвижда в параграф 3, първа алинея и в параграф 6:

„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.

[…]

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

5 Член 12 от същия регламент, озаглавен „Пряк достъп в електронен формат или чрез регистър“, предвижда в параграф 2:

„[…] 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[, без да се засяга прилагането на] членове 4 и 9[,] да бъдат пряко достъпни“.

6 Съображения 2 и 15 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) гласят:

„(2) Шестата програма за действие в областта на околната среда […] подчертава важността от осигуряване на адекватна информация за околната среда и ефективни възможности за участие на обществеността при вземането на решения по екологични въпроси, като по този начин повишава отчетността и прозрачността при вземането на решения и допринася за общественото съзнание и подкрепа за взетите решения. […]

[…]

(15) Когато Регламент [№ 1049/2001] предвижда изключения, те се прилагат[, освен ако е предвидено друго в специалните] разпоредби от настоящия Регламент относно искания за информация за околната среда. Основанията за отказ що се отнася до достъп до информация за околната среда, следва да се тълкуват ограничително, като се вземе предвид обслужвания обществен интерес чрез разкриване и дали изисканата информация се отнася до емисии в околната среда. […]“.

7 Член 2, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006 определя понятието „информация за околната среда“, както следва:

„всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма относно:

[…]

iii) мерки (включително административни мерки), като например, политики, законодателство, планове, програми, екологични споразумения и дейности, които оказват или биха могли да окажат въздействие върху елементите на околната среда, посочени в i) и ii), както и мерки и дейности, предназначени да предпазват тези елементи;

[…]

v) анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в iii);

[…]“.

8 Съгласно член 3 от този регламент, озаглавен „Прилагане на Регламент [№ 1049/2001]“:

„Регламент [№ 1049/2001] се прилага по отношение на всяко искане на заявител за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите и органите на Общността […]“.

9 Член 6 от Регламент № 1367/2006, озаглавен „Прилагане на изключения относно искания за достъп до информация за околната среда“, предвижда в параграф 1 следното:

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

Обстоятелства, предхождащи спора

10 Видно от обжалваното съдебно решение, на 20 януари 2014 г. ClientEarth, юридическо лице с нестопанска цел и предмет на дейност защита на околната среда, подава до Комисията на основание на Регламент № 1049/2001 две заявления за достъп до документи, държани от тази институция. Първото от тези заявления се отнася до проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на Съюза, както и до становището на Комитета по оценка на въздействието по този проект (наричани по-нататък „документите за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда“). Второто заявление се отнася до доклад за оценка на въздействието във връзка с проект за задължителен инструмент, определящ стратегическата рамка на процедурите по проверка и надзор, основани на рисковете и отнасящи се до законодателството на Съюза в областта на околната среда, както и до становището на същия комитет по този доклад (наричани

по-нататък „документите за оценка на въздействието във връзка с проверките и надзора в областта на околната среда“, а заедно с документите за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда — „спорните документи“).

11 С писма от 13 и 17 февруари 2014 г. Комисията отхвърля двете заявления, като се основава на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

12 На 4 март 2014 г. ClientEarth подава до Комисията две потвърдителни заявления на основание член 7, параграф 2 от този регламент. Със спорните решения Комисията потвърждава отказа за достъп до спорните документи.

13 В тези решения Комисията на първо място отбелязва, че тези документи се отнасят до оценки на въздействието, които все още са в ход и се извършват с оглед на приемането на законодателни инициативи относно съответно, от една страна, проверките и надзора в областта на околната среда, и от друга страна, достъпа до правосъдие в същата тази област. В това отношение тя уточнява, че оценките на въздействието имат за цел да я подпомогнат при подготвянето на законодателните ѝ предложения и че направеният в такива предложения стратегически избор се основава на съдържанието на тези оценки. При това положение според Комисията оповестяването на спорните документи на този етап би засегнало сериозно процесите на вземане на нейните решения, които са в ход. Всъщност това оповестяване щяло да засегне свободата ѝ на действие, щяло да намали възможностите ѝ за намиране на компромиси и можело да породи външен натиск, който да препятства тези трудни процеси, при които трябвало да цари климат на доверие. В това отношение Комисията се позовава на член 17, параграф 1 и параграф 3, трета алинея ДЕС.

14 Що се отнася по-специално до документите за оценка на въздействието във връзка с проверките и надзора в областта на околната среда, Комисията набляга, от една страна, на обстоятелството, че тези проверки и този надзор са ключов елемент от привеждането в действие на публичните политики — област, по отношение на която още от 2001 г. институциите се опитват да привлекат вниманието и да насърчат предприемането на действия на равнището на Съюза — и от друга, на необходимостта обсъждането да бъде защитено от фактори на външно въздействие, тъй като подобно въздействие засягало качеството на контрола върху държавите членки.

15 Що се отнася до документите за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, Комисията набляга на чувствителното естество на достъпа до правосъдие по тези въпроси, на възможните различия в становищата на отделните държави членки, както и на факта, че са изтекли десет години от предложението ѝ за директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2003 г. относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (COM(2003) 624 окончателен) (ОВ C 96, 2004 г., стр. 22).

16 Освен това Комисията добавя, че различни документи относно двете въпросни оценки на въздействието вече са на разположение в интернет и че всички други документи относно тези оценки ще бъдат публикувани при приемането на законодателни предложения от колегиума на членовете на Комисията.

17 Въз основа на това Комисията заключава, че достъпът до спорните документи трябва да бъде отказан на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като процесите на вземане на решения са на много ранен и чувствителен етап.

18 На второ място Комисията приема, че никакъв по-висш обществен интерес не диктува оповестяване на спорните документи. В това отношение тя по същество отбелязва, от една страна, че макар целта за запазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, а оттам и на човешкото здраве, да може да се постигне чрез недискриминационен достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, тя не е в състояние да определи по какъв начин

оповестяването на тези документи на този етап ще помогне на живеещите в Съюза да повлияят непряко върху околната среда, в която живеят. Всъщност вече имало достъп до правосъдие пред националните юрисдикции, а разглежданите процеси на вземане на решения били насочен единствено към подобряване на този достъп. Освен това Комисията припомня, че през 2013 г. е била проведена публична консултация, по време на която заинтересованите страни, сред които и гражданското общество, са имали възможност да допринесат за определяне на основните насоки на предложенията. От друга страна, оповестяването на спорните документи на този етап можело да засегне процесите на вземане на нейните решения и да накърни възможността за постигане на възможно най-добрия компромис. Общественият интерес щял да бъде по-добре гарантиран от възможността за продължаване на тези процеси без какъвто и да било външен натиск.

19 На трето място Комисията приема, че няма възможност за предоставяне на частичен достъп до спорните документи на основание член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, тъй като те изцяло се обхващали от изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от този регламент.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

20 На 11 юни 2014 г. ClientEarth подава две жалби за отмяна на посочените в точка 1 от настоящото решение решения на Комисията съответно от 1 април 2014 г. (дело T-425/14) и от 3 април 2014 г. (дело T-424/14). Освен това тя иска Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. С определение на председателя на втори състав на Общия съд от 27 април 2015 г. тези дела са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

21 ClientEarth изтъква едно-единствено основание на жалбите си, като твърденията му по същество се подразделят на две части. По първата част на това основание, а именно нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, то излага три оплаквания, а именно, първо, че тази разпоредба не е приложима, второ, че не съществува опасност от сериозно засягане на процесите на вземане на решения от Комисията, и трето, че съществува по-висш обществен интерес, диктуващ оповестяването на спорните документи. В съдебното заседание пред Общия съд ClientEarth изрично се отказва от първото оплакване, като това е отразено в протокола от това съдебно заседание. По втората част на посоченото основание ClientEarth твърди, че Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране.

22 Общият съд най-напред разглежда тази втора част и отхвърля твърдението по нея.

23 Що се отнася до първата част, след като констатира, че Комисията не е разгледала поотделно и конкретно спорните документи, Общият съд все пак проверява дали тази институция е можела да откаже достъпа до тях на основание на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, като се основе на обща презумпция, че оповестяването на документи от този вид по принцип би засегнало сериозно по смисъла на тази разпоредба процесите на вземане на решения, които са в ход в Комисията.

24 За целта в точки 68—75 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че тъй като са част от извършването на две оценки на въздействието, спорните документи са от една и съща категория.

25 Второ, в точки 76—84 от посоченото решение Общият съд разглежда следващите по-специално от член 17, параграфи 1—3 ДЕС правила за подготовка и изготвяне от Комисията на предложения за политики. При това той стига до извода, че тези правила задължават тази

институция, когато подготвя и изготвя предложения за политики, да се погрижи да действа при пълна независимост и единствено в общ интерес. От това заключава, че съответно на тази институция трябва да се даде възможност да действа по този начин.

26 В точки 94—96 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че след приключване на публичната фаза на консултациите, които Комисията провежда в рамките на процедурата за оценка на въздействието, за да получи приноса на заинтересованите страни, тази институция трябва да разполага с пространство за самостоятелен размисъл, което временно да бъде отдалечено от външно въздействие и натиск от всякакво естество, за да може въз основа на получената по време на тази процедура информация, при пълна независимост и в общ интерес да реши какви политически инициативи евентуално ще предложи. Така правото на инициатива на Комисията би трябвало да бъде защитено от всяко влияние на публични или частни интереси, които биха се опитали, извън консултациите, да принудят тази институция да приеме определена инициатива, да я промени или дори да се откаже от нея, и по този начин биха удължили или дори усложнили обсъждането в рамките на институцията. В докладите за оценка на въздействието обаче се сравняват различните политически варианти, разгледани от Комисията. Ето защо според Общия съд оповестяването на посочените доклади, пък било то и само като проекти, както и на дадените по тях становища на Комитета по оценка на въздействието, крие в себе си повишен риск трети лица да се опитат да повлияят целенасочено и извън посочените консултации върху направения от тази институция политически избор. По-специално съществува риск лица, участвали в тези консултации, да представят пред Комисията нови съображения по вариантите и хипотезите, които тя е приела за възможни, или критики на същите, като поддържат, че тяхното становище не е било отчетено надлежно или в достатъчна степен.

27 При тези обстоятелства в точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че за целите на прилагане на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, Комисията има право — без да разглежда конкретно и поотделно всеки от документите, изготвени в рамките на подготовката на оценка на въздействието — да презумира, че оповестяването на тези документи по принцип би засегнало сериозно процеса ѝ на вземане на решение за изготвяне на предложение за политика.

28 Трето, в точки 98 и 99 от посоченото съдебно решение Общият съд уточнява, че тази презумпция е приложима, докато Комисията не е приела решение относно евентуално предложение за политика, тоест докато не е решила било да приеме инициатива, било да изостави предвидената инициатива.

29 Четвърто, в точки 100—106 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че посочената презумпция се прилага без оглед на естеството, законодателно или друго, на предвиденото предложение.

30 Пето, в точки 107—110 от посоченото съдебно решение Общият съд приема, че член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 допуска признаването на тази презумпция.

31 Що се отнася по-специално до спорните документи, в точки 116—124 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че тези документи попадат в обхвата на посочената обща презумпция и че ClientEarth не изтъква нищо, което може да обори тази презумпция.

32 Накрая, в точки 133—163 от посоченото съдебно решение Общият съд приема, че доводите, изложени от ClientEarth, не позволяват да се постави под съмнение преценката на Комисията, че никакъв по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на спорните документи.

33 Ето защо Общият съд отхвърля твърденията по първата част на единственото основание за отмяна и следователно жалбите в тяхната цялост.

Производството пред Съда и исканията на страните

34 ClientEarth иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, включително тези на евентуално встъпилите страни.

35 Комисията иска от Съда да отхвърли подадената до него жалба и да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски.

36 С решения на председателя на Съда от 12 юли 2016 г. Република Финландия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на ClientEarth. Тези държави членки искат от Съда да отмени обжалваното съдебно решение. Кралство Швеция иска също така Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, които е направило в производството по обжалване.

По жалбата

По запазването на правния интерес

37 В съдебното заседание от 3 юли 2017 г. ClientEarth посочва, че на 28 юни 2017 г. в интернет е публикуван като работен документ окончателният вариант на доклада за оценка на въздействието във връзка с инициатива на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда (SWD(2017) 255 окончателен), което Комисията потвърждава. Предвид обясненията, дадени от последната в това съдебно заседание, се установява, че докладът е публикуван вследствие на приемането от тези институция на 28 април 2017 г. на съобщение относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда C(2017) 2616 окончателен).

38 С писмо от 2 февруари 2018 г. Комисията уведомява Съда, че на 29 януари 2018 г. е предала на ClientEarth документите за оценка на въздействието във връзка с проверките и надзора в областта на околната среда. Според Комисията предаването им е вследствие на приемането от тази институция на 18 януари 2018 г. на съобщение относно действията за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда (COM(2018) 10 окончателен), както и на решение за създаване на нова експертна група на Комисията (форумът за спазване на законодателството и управление в областта на околната среда) (C(2018) 10 окончателен). Комисията изтъква, че вследствие на предаването на посочените документи ClientEarth е получило достъп до всички спорни документи, поради което Съдът би могъл да констатира в съответствие с член 149 от процедурния си правилник, че липсва основание за произнасяне по настоящата жалба.

39 В становището си, представено пред Съда на 20 февруари 2018 г., ClientEarth възразява срещу това Съдът евентуално да приеме, че липсва основание за произнасяне.

40 В това отношение ClientEarth изтъква на първо място, че противно на посоченото от Комисията, е получило достъп само до три от четирите спорни документа, а не до всички тях. Всъщност все още не било получило становището на Комитета по оценка на въздействието по проекта на доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. На второ място ClientEarth поддържа, че при всяко положение продължава да има правен интерес от отмяна на обжалваното съдебно решение и на спорните решения, от една страна, за да се избегне в бъдеще да бъде допусната отново незаконосъобразността, от която те са опорочени, и от друга страна, доколкото Комисията формално не е оттеглила тези решения.

41 С писмо от 16 март 2018 г. Комисията уведомява Съда, че с писмо от същата дата е предала на ClientEarth становището, което Комитетът по оценка на въздействието е дал на 21 май 2014 г. по проекта на доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

42 ClientEarth представя становището си по това писмо на 27 март 2018 г.

43 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда предметът на спора трябва да продължава да съществува, също както и правният интерес, до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (вж. в този смисъл решения от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 61 и цитираната съдебна практика, както и от 27 юни 2013 г., Xeda International и Pace International/Комисия, C-149/12 P, непубликувано, EU:C:2013:433, т. 31).

44 В случая не се оспорва, че ClientEarth е имало правен интерес към момента на подаване на жалбите му за отмяна пред Общия съд.

45 Освен това, въпреки че в хода на настоящото производство различните документи, посочени в точки 37, 38 и 41 от настоящото решение, са публикувани или предадени на ClientEarth, следва да се отбележи, на първо място, че спорните решения не са оттеглени от Комисията, поради което предметът на спора не е отпаднал (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 48 и 49).

46 На второ място, както ClientEarth по същество подчертава, в случая то е искало да получи достъп до спорните документи, за да може по-специално да изтъкне своята гледна точка в процесите на вземане на решения, които са били в ход в Комисията, и да предизвика обсъждане на запланuваните от тази институция действия, преди тя да е взела решение относно предвидените инициативи, като евентуално представи предложение или като се откаже от тези инициативи.

47 Като се имат обаче предвид съображенията, изложени в точка 37 от настоящото решение, и обясненията, дадени от Комисията в съдебното заседание пред Съда, се установява, че докладът за оценка на въздействието и становището на Комитета по оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда са оповестени вследствие на решението на Комисията да не представя законодателно предложение по този въпрос, а да приеме съобщение. Що се отнася до документите за оценка на въздействието във връзка с проверките и надзора в областта на околната среда, видно от точка 38 от настоящото решение, те са предадени на ClientEarth вследствие на приемането от Комисията на съобщение относно спазване на законодателството и управление в областта на околната среда, както и на решение за създаване на нова експертна група в тази област. Следователно различните документи, изглежда, са оповестени едва след като Комисията е взела решение относно предвидените инициативи. При тези обстоятелства оповестяването, изглежда, не е позволило да се постигнат изцяло целите, които ClientEarth е преследвало с подаването на заявленията си за достъп.

48 На трето място, от практиката на Съда следва, че в определени случаи жалбоподателят може да запази интереса да иска отмяната на обжалвания акт и евентуално — на решението на Общия съд, с което е отхвърлена жалбата срещу този акт, за да накара автора на посочения акт да направи за в бъдеще подходящите промени и така да се избегне опасността да се допусне отново незаконосъобразността, от която се твърди, че е опорочен въпросният акт (вж. в този смисъл решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 63 и цитираната съдебна практика). Запазването на този интерес предполага да е възможно в

бъдеще незаконосъобразността да бъде допусната отново, независимо от особените обстоятелства по съответното дело (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 52).

49 В случая едно от оплакванията на ClientEarth е, че Общият съд е приел, че Комисията е имала право да откаже достъп до спорните документи, като се основе на общата презумпция, че оповестяването на документи, изготвени в рамките на подготовката на оценка на въздействие, по принцип би засегнало сериозно по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 процеса на вземане на решение във връзка с изготвянето на предложение за политика, който е в ход в Комисията. Следователно една от твърдените от ClientEarth незаконосъобразности по същество се състои в прилагането на тази презумпция.

50 Както поддържа ClientEarth, в бъдеще тази незаконосъобразност може да бъде допусната относно, независимо от особените обстоятелства по настоящото дело.

51 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, щом институция на Съюза, която е сезирана със заявление за достъп до даден документ, реши да отхвърли това заявление на основание на някое от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, 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 това изключение. Освен това опасността от такова засягане трябва да е разумно предвидима, а не чисто хипотетична (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 31 и цитираната съдебна практика). В някои случаи Съдът признава, че тази институция все пак може да се основе в това отношение на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като за заявленията за оповестяване на документи от едно и също естество могат да се приложат сходни съображения от общ характер (решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Commission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 69 и цитираната съдебна практика).

52 Целта на такива презумпция е да се даде възможност на съответната институция на Съюза — като се основе на такива общи съображения и без да е длъжна да разглежда конкретно и поотделно всеки от заявените документи — да приеме, че оповестяването на някои категории документи по принцип засяга интереса, защитен от изключението, на което тя се е позовава (вж. в този смисъл решения от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 73 и от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, C-562/14 P, EU:C:2017:356, т. 47 и цитираната съдебна практика).

53 Следователно възможно е в бъдеще Комисията отново да приложи общата презумпция, призната от Общия съд по настоящото дело, във връзка с нови заявления за достъп до документи, изготвени в рамките на подготовка на оценка на въздействието, която е в ход, като това впрочем не се оспорва от тази институция.

54 Нещо повече, ClientEarth е особено изложено на такова прилагане на посочената презумпция в бъдеще. Всъщност от точка 1 от обжалваното съдебно решение следва, че ClientEarth е юридическо лице с нестопанска цел и с предмет на дейност защита на околната среда. В това отношение ClientEarth по същество изтъква, без Комисията да изразява несъгласие с неговото твърдение, че една от задачите му е да работи за по-голяма прозрачност и легитимност на законодателния процес в Съюза, поради което е възможно в бъдеще то отново да поиска достъп до документи, аналогични на спорните, а Комисията отново да отхвърли заявлението за достъп, като се основе на посочената обща презумпция. Тогава ClientEarth би трябвало да подаде нова жалба за отмяна, за да оспори правилността на тази презумпция.

55 Така от гледна точка на ClientEarth въпросът за законосъобразността на разглежданата по настоящото дело обща презумпция се оказва релевантен с оглед на бъдещи заявления за достъп до такива документи (вж. по аналогия решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 59).

56 При тези обстоятелства следва да се приеме, че ClientEarth продължава да има правен интерес. Признаването на такъв интерес е — като се имат предвид рискът твърдяната незаконосъобразност да бъде допусната отново и споменатите по-горе особени обстоятелства — в интерес на доброто правораздаване.

57 Ето защо настоящата жалба следва да се разгледа по същество.

По първото основание

58 Първото основание на жалбата е, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 55—127 от обжалваното съдебно решение признал съществуването на обща презумпция, че оповестяването на документи, изготвени в рамките на подготовка на оценка на въздействието, каквито са спорните документи, по принцип засяга сериозно по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 процеса на вземане на решение, който е в ход в Комисията, докато Комисията не е приела решение относно евентуалното представяне на предложение. Твърденията по това основание се подразделят на пет части, като тези по петата част са изложени при условията на евентуалност спрямо твърденията по части от първа до четвърта. Ето защо първо трябва да се разгледат твърденията по части от първа до четвърта.

Доводи на страните

59 По първата част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от Република Финландия и Кралство Швеция, твърди, че като е признал съществуването на посочената обща презумпция, Общият съд е приложил неправилно практиката на Съда.

60 Всъщност, макар Съдът вече да бил признал, че съществуват общи презумпции за поверителност на различни видове документи, от тази практика следвало, от една страна, че тези презумпции трябва да се тълкуват и прилагат стриктно. От друга страна, делата по които Съдът признал посочените презумпции, притежавали различни особености, нито една от които не се откривала в настоящия случай.

61 По-специално, всички тези дела се отнасяли до съвкупност от документи, ясно отграничени посредством общата им принадлежност към преписка по висящо съдебно или административно производство, а настоящият случай не бил такъв.

62 Освен това по повечето от посочените дела за въпросните документи се прилагала специална правна уредба, ограничаваща по един или друг начин достъпа до тях. В случая действително имало специална правна уредба, приложима за спорните документи, които съдържат информация за околната среда, а именно Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, сключена в Орхус на 25 юни 1998 г. („Орхуската конвенция“) и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201), както и Регламент № 1367/2006. Тази правна уредба обаче, напротив, целяла да разшири правото на достъп до тази информация.

63 Комисията оспорва тези доводи, като счита, че ClientEarth извежда от практиката на Съда правила, каквито тя не отразява. Всъщност от тази практика следвало, че за да се приеме, че съществува обща презумпция за поверителност, трябва, от една страна, заявените документи да спадат към една и съща категория документи или да са от едно и също естество, и от друга страна, да съществува опасност достъпът до тези документи да засегне правилното протичане и целите на производствата, до които те се отнасят.

64 По втората част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от Република Финландия и Кралство Швеция, твърди, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 55—99 от обжалваното съдебно решение приел, че член 17, параграфи 1—3 ДЕС може да бъде основание за признаване на обща презумпция за поверителност на документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието. От една страна, Общият съд смесвал поверителност и независимост. Всъщност липсата на прозрачност, а не прозрачността можела да засегне независимостта на Комисията. Прозрачността, напротив, укрепвала тази независимост, като позволявала на Комисията по-добре да се противопостави на евентуален външен натиск. От друга страна, член 17 ДЕС не би могъл да бъде общо основание, позволяващо на Комисията да отказва достъп до такива документи, тъй като обратното би представлявало несъобразяване с принципа на стриктно тълкуване на изключенията от правото на достъп до документите на институциите.

65 Комисията възразява, че Общият съд правилно е преценил правилата, уреждащи нейния процес на вземане на решения, и по-специално тези, съдържащи се в член 17, параграфи 1—3 ДЕС, който гласи, че при подготовката и изготвянето на политически предложения Комисията действа при пълна независимост и в общ интерес. Противно на твърдяното от ClientEarth, тези правила не предвиждали Комисията постоянно да поддържа в тази връзка множество диалози със заинтересованите страни. Както Общият съд правилно признал в точки 79—84 и 96 от обжалваното съдебно решение, Комисията на практика не би могла да разполага с пространство за самостоятелно обсъждане и да упражнява при пълна независимост правото си на инициатива, ако непрекъснато участва в такива диалози. Най-съществената част на това право нямало да може да бъде запазена, ако заинтересованите страни се опитват, извън публичните консултации, организирани от тази институция, да принудят същата да приеме определена инициатива, да я промени или да се откаже от нея. Впрочем общественият интерес от това да се разбере нейният процес на вземане на решения трябвало да бъде удовлетворен при представянето на предложение или при отказа от предвидената инициатива, тъй като и в двата случая окончателният вариант на всички или на част от спорните документи щял бъде достъпен в съответствие с Насоките относно оценката на въздействието, приети от Комисията на 15 януари 2009 г. (наричани по-нататък „насоките от 2009 г.“).

66 По третата част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от Кралство Швеция, твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че съществува обща презумпция за поверителност на спорните документи, без да провери, по-специално в точка 96 от обжалваното съдебно решение, дали има опасност оповестяването на този вид документи да засегне специално, конкретно и действително интереса, защитен от член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Всъщност признаването на такава презумпция предполагало преди това да бъде доказана опасността от такова засягане.

67 Комисията твърди обратното, а именно че в посочената точка 96 Общият съд е обяснил каква е обективната, реална и конкретна опасност от това оповестяване за неговите процеси на вземане на решения. Впрочем самото ClientEarth доказало, че Комисията действително би била подложена на външен натиск в случай на такова оповестяване, като посочило, че целта на заявлението му била да му позволи да участва в тези процеси.

68 По четвъртата част на първото основание ClientEarth, подкрепяно от Република Финландия и Кралство Швеция, изтъква, че в точки 100—106 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е взел предвид обстоятелството, че спорните документи се вписват в законодателен контекст и по естеството си са свързани с решението да се продължи или не със законодателната инициатива.

69 Всъщност, от една страна, при изготвянето на оценките на въздействието Комисията участвала в законодателния процес и съставените при това документи били основание за евентуални законодателни актове. Тези документи трябвало да бъдат квалифицирани като „законодателни“ по смисъла на член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, поради което за тях прозрачността трябвало да е по-голяма. От друга страна, практиката на Съда не оправдавала признаването на обща презумпция за поверителност, приложима за документи от това естество.

70 Комисията отговаря, първо, че законодателната процедура започва едва с представянето на законодателно предложение. Признатата от Общия съд обща презумпция се прилагала само докато Комисията не е приела решение относно евентуалното приемане на такова предложение, тоест до момент, в който още няма никакъв законодателен документ. Комисията добавя, че гражданите ще имат възможност да се запознаят с основанията за законодателното действие още при започване на законодателната процедура с представянето на законодателно предложение, тъй като в този момент спорните документи ще бъдат публикувани.

71 Второ, както Общият съд констатирал в точка 105 от обжалваното съдебно решение, дори да се предположи, че спорните документи трябва да се квалифицират като „законодателни“ по смисъла на член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тази разпоредба се прилагала, без да се засяга прилагането на членове 4 и 9 от този регламент и следователно възможността за признаване на обща презумпция, приложима за тези документи.

72 Трето, практиката на Съда не изключвала признаването на такава презумпция в законодателен контекст.

Съображения на Съда

– *Предварителни съображения*

73 Следва да се припомни, че съгласно съображение 1 от него Регламент № 1049/2001 отразява изразената в член 1, втора алинея ДЕС воля да се отбележи 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 (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 34).

74 Отражение на тази основна цел е също така, от една страна, член 15, параграф 1 ДФЕС, който по-специално предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост, принцип, потвърден също в член 1, втора алинея ДЕС и в член 298, 298 ДФЕС, както и, от друга страна, закрепеното в член 42 от Хартата за основните права на Европейския съюз право на достъп до документи (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 52).

75 От съображение 2 от Регламент № 1049/2001 следва, че откритостта позволява да се предостави на институциите на Европейския съюз по-голяма законност, ефективност и отговорност по отношение на гражданите на Съюза в демократична система. Тя освен това допринася за повишаване на доверието на тези граждани, като осигурява открито обсъждане на различните гледни точки (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 45 и 59).

76 За тези цели член 1 от този регламент предвижда, че неговата цел е да се предостави възможно най-широк достъп до документите на институциите на Съюза (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 61 и цитираната съдебна практика).

77 От член 4 от посочения регламент, който въвежда режим на изключения в това отношение, също така следва, че това право на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 57). Като част от тези изключения член 4, параграф 3, първа алинея от същия регламент предвижда по-специално че достъпът до документ, изготвен от институция на Съюза за вътрешно ползване 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.

78 Тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документи, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 63 и цитираната съдебна практика).

79 Както беше припомнено в точка 51 от настоящото решение, когато институция на Съюза реши на основание на едно от посочените изключения да откаже да предостави документ, който ѝ е поискан, за целта тя може в определени случаи да се основе на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи.

80 Както следва от съдебната практика, цитирана в посочената точка 51, признаването на обща презумпция за нова категория документи обаче предполага преди това да бъде доказано, че е разумно предвидимо, че оповестяването на вида документи от тази категория може действително да засегне интереса, защитен от въпросното изключение. Освен това, тъй като представляват изключение от задължението всеки документ, посочен в заявлението за предоставяне на достъп, да бъде разгледан от съответната институция конкретно и поотделно и по-общо — от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите на институциите на Съюза, общите презумпции трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 81).

81 До момента Съдът е признал съществуването на общи презумпции за поверителност за пет категории документи, а именно документите от административна преписка по процедура за контрол на държавни помощи, писмените изявления, представени в съдебно производство пред съдилищата на Съюза, докато същото е висящо, документите, разменени между Комисията и уведомяващите страни или трети лица в рамките на производство за контрол върху концентрациите между предприятия, документите относно досъдебно производство за установяване на неизпълнение на задължения, включително документите, разменени между Комисията и съответната държава членка в рамките на процедура EU Pilot, и документите относно процедура по прилагане на член 101 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 77 и цитираната съдебна практика; що се отнася до писмените изявления, представени пред съдилищата на Съюза, вж. в този смисъл решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 41 и цитираната съдебна практика; що се отнася до документите, разменени в рамките на процедура EU Pilot, вж. решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, C-562/14 P, EU:C:2017:356, т. 51). Във всеки един от тези случаи съответният отказ за предоставяне на достъп се отнася до съвкупност от документи, ясно отграничени посредством общата им принадлежност към преписка по висящо съдебно или административно производство (решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 78; вж. също решение от 11 май 2017 г., Швеция/Комисия, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Именно с оглед на тези първоначални съображения следва да се преценят части от първа до четвърта на първото основание, разгледани заедно.

83 За целта следва да се определи дали Общият съд е можел, без това да е грешка при прилагане на правото, в точки 68—111 по същество да приеме, че за целите на прилагането на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 Комисията има право, докато не е приела решение относно евентуално предложение, да презумира, че оповестяването на документите, изготвени в рамките на подготовката на оценка на въздействието, по принцип би засегнало сериозно процеса ѝ на вземане на решение, който е в ход за изготвянето на такова предложение, при това независимо, от една страна, дали предвиденото предложение е от законодателно или друго естество, и от друга страна, от обстоятелството, че съответните документи може да съдържат информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006.

– Относно контекста на изготвяне и съдържанието на спорните документи

84 На първо място следва да се припомни, че в съображение 6 от Регламент № 1049/2001 се посочва, че по-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите на Съюза функционират като законодатели. Всъщност възможността за гражданите да контролират и се запознаят с цялата информация, която е основа на законодателната дейност, е условие за ефективното упражняване от тяхна страна на демократичните им права, признати по-специално с член 10, параграф 3 ДЕС (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46 и от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 33). Както по същество подчертава ClientEarth, упражняването на тези права предполага не само тези граждани да разполагат със съответната информация, за да разберат избора, направен от институциите на Съюза в рамките на законодателния процес, но също така да могат да имат достъп до тази информация своевременно, в момент, който им позволява надлежно да изложат своята гледна точка във връзка с този избор.

85 Освен това, както генералният адвокат подчертава в точки 64 и 65 от заключението си, от член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, който прилага принципа, произтичащ от съображение 6 от този регламент, следва, че трябва да се квалифицират като „законодателни документи“ и следователно да са пряко достъпни, без да се засяга прилагането на членове 4 и 9 от посочения регламент, не само актовете, приети от законодателя на Съюза, но по-общо — документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки.

86 В това отношение е вярно, както отбелязва Общият съд в точка 103 от обжалваното съдебно решение, че когато Комисията подготвя документи за оценка на въздействието като спорните, тя самата не действа като законодател. Нещо повече, процедурата за оценка на въздействието се провежда преди законодателната процедура в тесен смисъл, която всъщност формално започва едва с представянето на законодателно предложение от Комисията.

87 След това уточнение е важно да се отбележи, че съгласно член 17, параграф 2 ДЕС законодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено „по предложение на Комисията“, освен в случаите, когато в Договорите е предвидено друго. Правото на инициатива, признато на тази институция с тази разпоредба, включва, от една страна, право да реши да представи или да не представя предложение, освен в случаите, когато посочената институция е длъжна да представи такова предложение. По-специално решението на Комисията да се откаже, вследствие на оценка на въздействието, от предвидената законодателна инициатива окончателно слага край на заплануваното законодателно действие, което може да бъде възобновено едва ако институцията промени това решение. От друга страна, правото на

инициатива на Комисията включва право да определя предмета, целта и съдържанието на евентуалното предложение, като трябва да се припомни, че съгласно член 293, параграф 1 ДФЕС, освен в посочените в тази разпоредба случаи, когато по силата на договорите действа по предложение на Комисията, Съветът може да измени това предложение само като действа с единодушие (вж. в този смисъл решение от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия, C-409/13, EU:C:2015:217, т. 70 и 72).

88 Като се има предвид това право, Комисията е ключов участник в законодателния процес.

89 В случая, както следва от точки 9 и 33 от обжалваното съдебно решение, спорните документи се отнасят до оценки на въздействието, направени с оглед на приемане на законодателни инициативи от Комисията.

90 В този контекст, както посочва Общият съд в точки 86—88 от обжалваното съдебно решение, съгласно насоките от 2009 г. направените от тази институция оценки на въздействието представляват ключови инструменти, позволяващи да се следи за това инициативите на посочената институция да се изготвят въз основа на прозрачна, пълна и балансирана информация. Именно въз основа на тази информация Комисията ще може да прецени уместността, необходимостта, естеството и съдържанието на такива инициативи. Докладите за оценка на въздействието по-специално представят различните разгледани варианти за политика, изследват последиците, предимствата и недостатъците на тези варианти и сравняват посочените варианти. Макар в тези насоки да се посочва, че анализите на въздействието не заместват вземането на решение от Комисията, от точка 9 от посоченото съдебно решение следва, че в спорните решения тази институция е посочила, че политическият избор, направен в нейните законодателни предложения, се подкрепя от съдържанието на тези анализи.

91 От изложеното следва, че както по същество поддържат ClientEarth и Република Финландия, в такъв контекст докладите за оценка на въздействието и придружаващите ги становища на Комитета по оценка на въздействието съдържат информация, която е съществен елемент от законодателния процес на Съюза, тъй като е част от основанието на неговите законодателни действия.

92 Макар на стадия на оценка на въздействието да не е сигурно дали Комисията ще представи законодателно предложение, оповестяването на тези документи може да повиши прозрачността и откритостта на законодателния процес като цяло, и по-специално на подготвителните етапи на този процес и по този начин да засили демократичността на Съюза, като позволи на неговите граждани да контролират тази информация и да се опитат да повлияят върху посочения процес. Всъщност, както ClientEarth твърди по същество, такова оповестяване в момент, в който процесът на вземане на решение от Комисията е в ход, позволява, от една страна, на гражданите да схванат разгледаните от тази институция варианти и направения от нея избор и така да се запознаят със съображенията в основата на законодателното действие на Съюза. От друга страна, това оповестяване позволява на тези граждани да изложат ефективно гледната си точка във връзка с този избор, преди той да стане окончателен, както що се отнася до решението на Комисията да представи законодателно предложение, така и до съдържанието на такова предложение, от които зависи законодателното действие на Съюза.

93 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точки 67 и 68 от заключението си, такива документи, предвид предмета им, спадат към посочените в член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

94 Впрочем обстоятелството, че за гражданите е важно да имат право на достъп до документи, изготвени в рамките на оценка на въздействието, дори докато процесът на вземане на решение от Комисията е все още в ход, не се поставя под съмнение от това, че както тази институция подчертава, в случая ClientEarth е имало възможност да участва в публичните консултации,

проведени от посочената институция в рамките на разглежданите в случая процедури за оценка на въздействието, нито от това, че някои документи, отнасящи се до тези оценки, вече са били публично достъпни към момента на приемане на спорните решения. Макар с такива консултации да се цели също така да бъдат гарантирани прозрачността на процеса на вземане на решения от Комисията и участието на гражданите в този процес, те не заместват възможността за последните по тяхно заявление да получат достъп до докладите за оценка на въздействието и до становищата на Комитета по оценка на въздействието. Всъщност от насоките от 2009 г. следва, че провежданите от Комисията консултации не са непременно отворени за цялата общественост. Освен това в случая не е доказано, че информацията, предоставена при тези консултации, и информацията, съдържаща се в документите, които вече са били публично достъпни, по същество съответстват на информацията в спорните документи.

95 От горното следва, че припомнените в точка 84 от настоящото решение съображения, които са в основата на принципа, закрепен в съображение 6 от Регламент № 1049/2001 и приложен в член 12, параграф 2 от този регламент, за по-широк достъп до документите на институциите на Съюза, действащи в качеството на законодател, важат и за документите, които като спорните са съставени в рамките на процедура за оценка на въздействието с оглед на евентуално приемане на законодателни инициативи от Комисията. Ето защо, както поддържа ClientEarth, за тези документи също трябва да важи такъв достъп.

96 На второ място, важно е също така да се посочи, че спорните документи съдържат информация за околната среда по смисъла на Регламент № 1367/2006.

97 Всъщност съгласно член 2, параграф 1, буква г), подточка v) от този регламент такава информация представлява по-специално всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма относно анализ на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерки като политики, законодателство, планове, програми и екологични споразумения. В това отношение, от една страна, от точка 90 от настоящото решение следва, че докладите за оценка на въздействието съдържат по-специално анализ на последиците, както и на предимствата и недостатъците на различните политически варианти, разгледани от Комисията с оглед на евентуалното приемане на законодателна или друга инициатива. От друга страна, в случая е установено, че спорните документи се отнасят до законодателни инициативи, предвидени в областта на околната среда.

98 Целта на Регламент № 1367/2006 обаче е, в съответствие с член 1 от него, да се гарантира възможно най-широката системна наличност и разпространение на информацията за околната среда (решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 64 и цитираната съдебна практика). От съображение 2 от този регламент по същество следва, че достъпът до тази информация всъщност цели да насърчи по-ефективно участие на обществеността в процеса по вземане на решения, като засили задължението на компетентните инстанции за отчетност при вземането на решения, за да се допринесе за общественото съзнание и за неговата подкрепа за взетите решения (решение от 23 ноември 2016 г., Комисия/Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, т. 80).

99 В това отношение, въпреки че член 3 от Регламент № 1367/2006 предвижда, че Регламент № 1049/2001 се прилага по принцип по отношение на всяко искане за достъп до информация за околната среда, в член 6 от първия регламент са добавени по-специфични правила относно тези искания, които отчасти благоприятстват и отчасти ограничават този достъп (решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 65 и цитираната съдебна практика).

100 В частност от член 6, параграф 1, второ изречение във връзка със съображение 15 от Регламент № 1367/2006 следва по-специално че основанието за отказ, посочено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, трябва да се тълкува ограничително, като се вземе предвид обществеият интерес от разкриване на поисканата информация, с което се цели по-голяма прозрачност на тази информация.

101 От съображенията, изложени в точки 84—100 от настоящото решение следва, че в случая става въпрос за документи, които се вписват в рамките на законодателен процес и освен това съдържат информация за околната среда, поради което член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува и прилага още по-стриктно.

– Относно признатата с обжалваното съдебно решение обща презумпция

102 Както беше припомнено в точка 26 от настоящото решение, за да признае, че съществува обща презумпция за поверителност на документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието, докато Комисията не е приела решение относно евентуално предложение, в точки 94—96 от обжалваното съдебно решение Общият съд се основава на общи съображения, изведени по същество, от една страна, от необходимостта да се запазят пространството за размисъл на Комисията и възможността ѝ да упражнява правото си на инициатива при пълна независимост и единствено в общ интерес в съответствие с член 17, параграфи 1—3 ДЕС, и от друга страна, от риска оповестяването на документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието във връзка с процес на вземане на решение, който е в ход, да доведе до външен натиск или въздействие, които биха могли да засегнат протичането на процеса на вземане на решение от тази институция.

103 На първо място, макар съгласно член 17, параграф 1—3 ДЕС Комисията да трябва при извършване на оценките на въздействието да действа при пълна независимост и единствено в общ интерес, важно е да се отбележи, че процедурата за оценка на въздействието като такава не притежава характеристики, които по принцип да не допускат предоставянето на пълна прозрачност. Напротив, както уточнява Общият съд в точка 93 от обжалваното съдебно решение, при провеждане на тази процедура се цели постигане на прозрачност и откритост на процеса на вземане на решения от Комисията. От точки 84—101 от настоящото решение следва, че това трябва да важи в още по-голяма степен, когато тази процедура е, както в случая, част от законодателен процес в областта на околната среда.

104 Освен това, както по същество изтъква ClientEarth, като придава по-голяма легитимност на процеса на вземане на решения от Комисията, прозрачността гарантира доверието на съответните граждани и организации в нейната дейност и с това допринася именно да се гарантира, че тази институция ще действа при пълна независимост и единствено в общ интерес. По-скоро неинформирането на обществеността и липсата на обсъждане може да породят съмнения дали посочената институция изпълнява задачите си при пълна независимост и единствено в общ интерес (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 59).

105 На второ място, както поддържат ClientEarth и встъпилите в негова подкрепа държави членки, нито един от мотивите на Общия съд в точки 94—96 от обжалваното съдебно решение не позволява да се приеме, че е налице опасност от сериозно засягане по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 на процеса на вземане на решение, който е в ход в Комисията. Като е признал въз основа на такива мотиви, че докато Комисията не е приела решение относно евентуално предложение, съществува обща презумпция за поверителност на документите, изготвени при оценка на въздействието, Общият съд е нарушил тази разпоредба, както и принципа на стриктно тълкуване и прилагане на същата, който, както

беше припомнено в точка 101 от настоящото решение, е от особено значение, когато става въпрос за документи, изготвени в рамките на законодателен процес и съдържащи информация за околната среда.

106 В това отношение, разбира се, както Общият съд посочва в точка 96 от обжалваното съдебно решение, не може да се изключи вероятността — в случай че докладите за оценка на въздействието и дадените по тези доклади становища на Комитета по оценка на въздействието бъдат оповестени, преди Комисията да е приела решение относно евентуално предложение — че трети лица ще се опитат да повлияят и дори да окажат натиск на Комисията във връзка с политическия избор, който тази институция трябва да направи, или че заинтересованите страни, които са представили становища при публичната консултация, проведена от посочената институция в рамките на оценката на въздействието, ще изложат нови съображения относно предвидените от нея варианти или хипотези или нови критики по същите.

107 От една страна обаче, доколкото Комисията по същество твърди, че в случай на такова оповестяване би се оказала въвлечена в множество постоянни диалози със заинтересованите страни, така че на практика не би могла да разполага със самостоятелно пространство за размисъл и при пълна независимост да вземе решение относно предложенията, които евентуално трябва да се приемат, следва да се отбележи, че както тази институция изрично признава в съдебното заседание пред Съда, правото на Съюза по принцип не я задължава да поддържа такива диалози в отделните случаи. В това отношение, макар член 11, параграф 2 ДЕС да предвижда, че институциите на Съюза поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество, тази разпоредба не означава, че Комисията е длъжна да отговаря по същество във всеки отделен случай на евентуалните забележки, които е получила вследствие на оповестяването на документ на основание на Регламент № 1049/2001.

108 От друга страна, Общият съд при всяко положение не е установил, че външният натиск или външното въздействие, на който/което Комисията евентуално би била подложена в случай на оповестяване на документи, изготвени в рамките на оценка на въздействието във връзка с процес на вземане на решение, който е в ход, би бил(о) такъв/такова, че принципно съществува опасност, независимо от специфичния контекст на оценката на въздействието и на съответния процес на вземане на решение, то(й) да накърни способността на тази институция да действа при пълна независимост и единствено в общ интерес или да засегне, да удължи или сериозно да усложни нормалното протичане на вътрешните обсъждания и на процеса на вземане на решение от посочената институция. Както ClientEarth по същество твърди, общите съображения, изложени в тази връзка от Общия съд в точки 94—96 от обжалваното съдебно решение, не позволяват да се установи такава опасност. В това отношение, както следва от точки 92 и 98 от настоящото решение, заемането от обществеността или от заинтересованите страни на становище във връзка с политическия избор, който Комисията прави, и политическите варианти, които разглежда в рамките на нейните инициативи, и по-специално на законодателните инициативи в областта на околната среда, преди да е приела решение относно предвидената инициатива, е неразделна част от упражняването на демократичните права на гражданите на Съюза.

109 Следователно, макар Комисията да трябва да има пространство за размисъл, за да може да решава какъв политически избор да направи и какви предложения евентуално да представи, Общият съд неправилно е приел по същество, че защитата на правото на инициатива на Комисията и запазването на способността на тази институция да упражнява това право при пълна независимост и единствено в общ интерес изискват по принцип документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието, като цяло да останат поверителни, докато посочената институция не е приела такова решение.

110 Впрочем, доколкото в съдебното заседание пред Съда Комисията се позовава на обстоятелството, че спорните документи са само неокончателни вътрешни проекти, следва да се подчертае, че както самата институция припомня в писмения си отговор, за да признае спорната обща презумпция, Общият съд не се е основал конкретно на това обстоятелство, нито на необходимостта от запазване на процеса по изготвяне на тези документи. Всъщност от точки 94—97 от обжалваното съдебно решение следва, че за целта Общият съд е приел по-общо, че е налице опасност оповестяването на докладите за оценка на въздействието, независимо дали на ниво проект, и на становищата на Комитета по оценка на въздействието да засегне сериозно процеса на вземане на решение във връзка с изготвянето и приемането на предложения, който е в ход в Комисията.

111 При всяко положение е важно да се уточни, от една страна, че член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 се отнася до достъпа до документи за вътрешно ползване, третиращи въпрос, по който съответната институция на Съюза още не е взела решение. Нито текстът на тази разпоредба, нито интересът, който тя защитава, обаче изключват възможността да се иска достъп до документи, които не са окончателни. От друга страна, обстоятелството, че документите не са окончателни, само по себе си не доказва, по принцип и без конкретен анализ на всеки заявен документ поотделно, опасността от сериозно засягане на процеса на вземане на решения от Комисията. Всъщност такова засягане зависи от фактори като степента на завършеност на съответния документ и конкретния етап, на който се намира съответният процес на вземане на решение към момента, в който е отказан достъп до този документ, от специфичния контекст на този процес, както и от въпросите, които все още подлежат на вътрешно обсъждане в съответната институция.

112 От всичко изложено по-горе следва, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, като е приел в точки 94—111 от обжалваното съдебно решение, че за целите на прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, Комисията има право да презумира, че докато не е приела решение относно евентуално предложение, оповестяването на документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието, по принцип би засегнало сериозно процеса ѝ на вземане на решение във връзка с изготвянето на такова предложение, който е в ход, при това независимо, от една страна, дали предвиденото предложение е от законодателно или друго естество, и от друга страна, от обстоятелството, че съответните документи може да съдържат информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006.

113 Ето защо, без да е необходимо да се разглеждат останалите доводи на ClientEarth и държавите членки, встъпили в негова подкрепа, твърденията по частите от първа до четвърта на първото основание следва да се приемат за основателни.

114 Тъй като поради това трябва да се приеме, че това основание е налице, обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено, без да е необходимо да се разглежда изложеното при условията на евентуалност твърдение по петата част на това основание, а именно че Общият съд направил установената обща презумпция необорима, както и второто основание, също изложено при условията на евентуалност, а именно че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като не признал наличието на по-висш обществен интерес, диктуващ оповестяването на спорните документи.

По жалбите пред Общия съд

115 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отменя решение на Общия съд, Съдът може да върне делото на Общия съд за постановяване на решение или сам да постанови окончателно решение, когато фазата на производството позволява това.

116 В случая Съдът следва да постанови окончателно решение по делото, тъй като фазата на производството го позволява.

117 Както беше посочено в точка 21 от настоящото решение, в производството пред първата инстанция ClientEarth е поддържало по-специално че спорните решения нарушават член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като Комисията неправилно е приела, че съществува опасност оповестяването на спорните документи да засегне сериозно по смисъла на посочената разпоредба нейните процеси на вземане на решения, които са в ход.

118 В това отношение от тези решения, чието съдържание е припомнено в точки 13—17 от настоящото решение, е видно, че за да приеме, че е налице такава опасност, Комисията се е основала, от една страна, на общи съображения, изведени най-напред от обстоятелството, че оценките на въздействие служели, за да подкрепят стратегическия избор, който тази институция прави в своите законодателни предложения, по-нататък от необходимостта тя да запази свободата си на действие, независимостта си, възможностите си да намира компромиси и да действа единствено в общ интерес, както и климата на доверие, който би трябвало да цари по време на обсъжданията в нея, и накрая от опасността от външен натиск, който би могъл да засегне сериозно протичането на тези обсъждания.

119 От друга страна, тя излага и по-конкретни съображения относно двата процеса на вземане на решения, които са в ход, а именно, по-специално, че тези процеси се намират на ранен чувствителен етап, че по обсъжданите въпроси се разсъждава от дълго време и че тези въпроси са важни. Що се отнася до документите за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, тя също така подчертава чувствителния характер на свързаната с това проблематиката и възможното съществуване на различия между становищата на държавите членки. Що се отнася до документите за оценка на въздействието във връзка с проверките и надзора в областта на околната среда, тя освен това набляга на необходимостта обсъждането да бъде защитено от фактори на външно въздействие, тъй като подобно въздействие би засегнало качеството на контрола върху държавите членки.

120 Що се отнася, от една страна, до общите мотиви, посочени в точка 118 от настоящото решение, те по същество съответстват на мотивите, изложени от Общия съд в точки 78—97 от обжалваното съдебно решение. От съображенията, изложени в точки 84—112 от настоящото решение, обаче следва, че Комисията не е можела да се основе на такива мотиви, за да презумира, че достъпът до документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието, по принцип засяга сериозно по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 нейните процесите на вземане на решения, които са в ход, без да прецени конкретно и поотделно всеки от спорните документи.

121 Що се отнася, от друга страна, до обобщените в точка 119 от настоящото решение мотиви, изложени конкретно за двата процеса на вземане на решения, които са в ход, те също не позволяват да се установи, че е налице конкретна, действителна и разумно предвидима опасност достъпът до спорните документи да засегне сериозно тези процеси.

122 Първо, дори да се приеме за доказано, само по себе си обстоятелството, че спорните документи са поискани на ранен стадий от процеса на вземане на решение, не е достатъчно, за да се установи, че е налице такава опасност (вж. по аналогия решение от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 60).

123 В писмената си защита пред първата инстанция Комисията изтъква, че не може да бъде задължавана да предоставя на обществеността доклади за оценка на въздействието, които са на етап предварителен проект, и техните евентуални последващи изменения, но от съображенията, изложени в точка 111 от настоящото решение, следва, че сам по себе си неокончателният характер на документа също не може да докаже наличието на такава опасност. Комисията обаче

не е изложила подробно причините, поради които — по-специално предвид конкретния стадий, на който са се намирали разглежданите в случая процедури за оценка на въздействието, и специфичните въпроси, които към датата на приемане на спорните решения все още са подлежали на вътрешно обсъждане — оповестяването на всеки от спорните документи, взети поотделно, би засегнало сериозно нейните процеси на вземане на решения, които са в ход.

124 В това отношение не може да се приеме доводът на Комисията, че съществувала опасност предоставянето на тези документи, преди приключване процедурата за оценка на въздействието, на определени заинтересовани страни, които ще се опитат да окажат въздействие върху работата на тази институция, да доведе до свръхпредставяне и непропорционално въздействие на интересите на тези страни и така да наруши процеса на вземане на решения от посочената институция. Всъщност Комисията трябва да следи за това да не се стига до такова положение, но не като отказва да предостави достъп до посочените документи, а като взема предвид всички налични интереси, включително тези на лица или заинтересовани групи, които не са поискали достъп. Трябва също така да се отхвърли доводът на тази институция, че не било в интерес на обществеността да има достъп до различните варианти на проектите на доклади за оценка на въздействието и до техните последващи изменения, тъй като такъв достъп щял да внесе объркване у адресатите на тези документи. Всъщност, макар да не може да се изключи възможността такова обстоятелство, ако бъде доказано, да бъде взето предвид, за да се приеме, че не е налице по-висш обществен интерес, диктуващ оповестяването на съответния документ, това обстоятелство не доказва наличие на опасност от сериозно засягане на процеса на вземане на решения от Комисията. Въпросът дали съществува такъв интерес не се поставя, след като не е доказана тази опасност.

125 Второ, в спорните решения Комисията не е установила защо значимостта на въпросите, разгледани в спорните документи, и обстоятелството, че по тези въпроси се разсъждава от много време, предполагат, че оповестяването на тези документи би засегнало сериозно нейните процеси на вземане на решения, които са в ход.

126 Що се отнася, трето, до доводите на Комисията, изведени от чувствителния характер на посочените въпроси, както и от преговорите, които са в ход, и наличието на възможни различия в становищата на държавите членки, тези доводи не се подкрепят от нищо и са прекалено абстрактни, за да докажат наличието на опасност от такова засягане, поради което не могат да бъдат приети.

127 Четвърто, що се отнася до доводите, изведени от необходимостта обсъждането да бъде защитено от фактори на външно въздействие, те следва да бъдат отхвърлени, като се имат предвид съображенията, изложени в точки 106—109 от настоящото решение. Освен това Комисията не е обяснила с какво такова въздействие би могло, както тя твърди, да засегне качеството на контрола върху държавите членки.

128 От изложеното по-горе следва, че Комисията е нарушила член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, като е отказала на тази разпоредба да оповести спорните документи на основание. Ето защо спорните решения следва да бъдат отменени, без да се разглеждат останалите доводи, изтъкнати от ClientEarth в жалбите му за отмяна на тези решения.

По съдебните разноски

129 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим на основание член 184, параграф 1 от същия към производството по обжалване на актове на Общия съд, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

Член 140, параграф 1 от посочения процедурен правилник, който също е приложим по силата на член 184, параграф 1 от последния към производството по обжалване на актове на Общия съд, предвижда, че държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

130 Тъй като Комисията е загубила настоящото дело, ClientEarth е поискало тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и Съдът е уважил жалбите на ClientEarth пред Общия съд, Комисията следва да бъде осъдена да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски, направени от ClientEarth както в първоинстанционното производство, така и в настоящото производство по обжалване на решението на Общия съд.

131 Република Финландия и Кралство Швеция понасят съдебните разноски, направени от тях в производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 13 ноември 2015 г., ClientEarth/Комисия (T-424/14 и T-425/14, EU:T:2015:848).**

2) **Отменя решение на Европейската комисия от 1 април 2014 г., с което се отказва достъп до доклад за оценка на въздействието във връзка с проект за задължителен инструмент, определящ стратегическата рамка на процедурите по проверка и надзор, основани на рисковете и отнасящи се до законодателството на Европейския съюз в областта на околната среда, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието.**

3) **Отменя решение на Европейската комисия от 3 април 2014 г., с което се отказва достъп до проект за доклад за оценка на въздействието във връзка с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда на равнище държави членки в областта на политиката по околна среда на Съюза, както и до становище на Комитета по оценка на въздействието.**

4) **Осъжда Европейската комисия да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски, направени от ClientEarth, както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване.**

5) **Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване.**

Подписи