РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (четвърти състав)

25 април 2007 година *

По дело T-264/04

WWF European Policy Programme, установено в Брюксел (Белгия), представлявано от г-жа R. Haynes, barrister,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от г-н B. Driessen и г-н M. Bauer, в качеството им на представители,

ответник,

подпомаган от

Комисия на Европейските общности, представлявана от г-жа E. Montaguti и г-н P. Aalto, в качеството им на представители,

встъпила страна,

* Език на производството: английски.

с предмет жалба за отмяна на решението на Съвета от 30 април 2004 г., с което се отказва достъп на жалбоподателя до някои документи относно срещата от 19 декември 2003 г. на комитета на Съвета, наречен „Комитет по член 133“,

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД НА
ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (четвърти състав),

състоящ се от г-н H. Legal, председател, г-жа I. Wiszniewska-Białecka и г-н E. Moavero Milanesi, съдии,

секретар: г-жа K. Pocheć, администратор,

предвид изложеното в хода на писменото производство и на съдебното заседание от 8 ноември 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Член 2 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), който определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на тези институции, приет в приложение на член 255 ЕО, гласи:

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

[...]

3. Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз."

2 Член 4 от Регламент 1049/2001 предвижда:

„1. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:

а) обществения интерес по отношение на:

— [...]

— [...]

— международните отношения,

— финансовата, валутната или икономическата политика на Общността или на държава-членка;

б) частния живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни.

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

— търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,

— [...]

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

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

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

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 исканията документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се разпространяват."

3 В съответствие с член 7 от Регламент 1049/2001:

„1. Заявлението [да се чете: „Заявленията"] за достъп до документ се разглеждат по най-бързия начин. Уведомление за получаване се изпраща на

заявителя. В рамките на петнадесет работни дни от регистрацията на заявлението институцията или разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор съобщава на заявителя мотивите за пълния или частичния отказ, като го информира и за правото му да представи потвърждение на заявката в съответствие с параграф 2 от настоящия член.

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

4 Член 19 от Решение 2002/682/ЕО, Евратом на Съвета от 22 юли 2002 г. за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 230, стр. 7, наричан по-нататък „Процедурният правилник") гласи:

„1. [Комитетът на постоянните представители (Корепер)] има за задача да подготвя работата на Съвета и да изпълнява задачите, които са му поставени от него. Той във всеки един случай следи за последователността на политиките и действията на Европейския съюз, като спазва следните принципи и правила:

[...]

г) процедурни правила, прозрачност и качество на съставяне на законодателството.

[...]

3. За осъществяване на някои подготвителни задачи или определени проучвания могат да бъдат създавани комитети или работни групи от Корепер или с негово одобрение.

Генералният секретариат осъвременява и оповестява списъка на подготвителните органи. Само комитетите и работните групи, вписани в този списък, могат да заседават като подготвителни органи на Съвета." [неофициален превод]

5 В съответствие с член 21 от Процедурния правилник:

„Независимо от другите разпоредби на настоящия процедурен правилник, председателството организира срещите на различните комитети и работни групи по такъв начин, че техните доклади да бъдат на разположение преди заседанието на Корепер, на което ще бъдат разглеждани.

[...]" [неофициален превод]

Обстоятелства в основата на спора

6 С писмо от 23 февруари 2004 г. WWF European Policy Programme, сдружение с нестопанска цел, учредено по белгийското право, отправя заявление до Съвета на основание член 6 от Регламент 1049/2001 с цел получаване на достъп до документите относно първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г. на заместник-членовете на комитета, наречен „Комитет по член 133" (наричан по-нататък „комитетът"). Тази точка е наречена „СТО — Устойчиво развитие и търговия след Канкун". Исканата информация се състои, от една

страна, от подготвителните документи и друга информация, предоставени от Комисията на заместник-членовете на комитета във връзка с тази точка от дневния ред и които според жалбоподателя включват по-специално доклад за състоянието на въпросните преговори, възприетите от другите държави позиции, оценките на резултатите от настоящия подход на Европейския съюз и изложение на общите идеи за нова стратегия, и от друга страна — от изготвените в резултат на срещата протоколи, резолюции или препоръки по тази точка от дневния ред.

7 След получаване на това заявление Съветът се консултира със службите на Комисията съгласно член 4, параграф 4 от Регламент 1049/2001 и с писмо от 17 март 2004 г. отговаря на заявлението на жалбоподателя.

8 Що се отнася до първата част на това заявление, в началото Съветът посочва, че се е запознал с докладна записка, която се отнася до широк кръг въпроси относно резултатите от конференцията в Канкун и до начина, по който би следвало да се третират въпросите в областта на търговията по време на текущите многостранни преговори в рамките на Световната търговска организация (СТО). На 10 декември 2003 г. тази докладна записка с номер MD 578/03 (наричана по-нататък „докладната записка"), озаглавена „Устойчиво развитие и търговия след Канкун", е представена на вниманието на комитета от службите на Комисията. По-нататък Съветът уточнява, че предвид естеството и съдържанието на докладната записка, достъпът до нея трябва да бъде отказан съгласно член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент 1049/2001 с мотива, че нейното оповестяване ще засегне търговските интереси на Европейския съюз, а също ще накърни неговите икономически отношения с посочените в докладната записка трети страни. На последно място, Съветът отказва да предостави частичен достъп до докладната записка с мотива, че горепосочените изключения са приложими към документа в неговата цялост. Съветът обаче предоставя на жалбоподателя съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент, озаглавено „Една година след Световната среща на върха за устойчиво развитие: изпълнение на нашите ангажименти" (COM (2003) 829 окончателен), и приложението към него, работният документ на Комисията (SEC (2003) 1471), които вече са обществено достояние.

9 Що се отнася до втората част от заявлението на жалбоподателя, Съветът посочва, че службите му не са съставили протоколи за срещите на заместник-членовете на комитета.

10 С писмо от 5 април 2004 г. жалбоподателят изпраща потвърждение на заявлението на основание член 7, параграф 2 от Регламент 1049/2001 с цел Съветът да преразгледа позицията си относно оповестяването на исканите документи, и по-специално на частите от докладната записка относно устойчивото развитие и търговията. Освен това той иска разяснения относно институцията, която държи протоколите от срещите на комитета.

11 С решение от 30 април 2004 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение"), Съветът потвърждава отказа си да оповести докладната записка по следния начин:

„[О]повестяването на въпросния документ би засегнало сериозно международните икономически отношения на ЕС с третите страни, посочени в документа и би било против търговските интереси на ЕС. Докладната записка на Комисията се отнася основно за положените от ЕС усилия да отговори на нуждите и целите на развиващите се страни, за да засили взаимната подкрепа между околната среда и развитието чрез подобряване на достъпа до пазара, оптимизиране на използването на технологиите в търговията и насърчаване на инвестициите. Документът съдържа нова оценка на важни въпроси относно търговията и околната среда, както и задълбочено изследване на нуждите на развиващите се страни с цел да допринесе за доброто управление на обществените дейности в този контекст. В тези рамки документът съдържа елементи на анализ и чувствителни бележки относно поддържания от ЕС курс за укрепване на международното управление и на определяне на линията на основната политика на ЕС, както и конкретните дейности във връзка с основните аспекти на отношения със СТО. Оповестяването на тези елементи и

бележки би засегнало отношенията на ЕС със съответните трети страни и би навредило сериозно на текущите преговори, в които участват Общността и нейните държави-членки, и в крайна сметка — на тяхната цялостна икономическа политика.

Предвид гореизложеното, Съветът счита, че достъпът до въпросния документ трябва да бъде отказан на основание член 4, параграф 1, [буква] а), трето и четвърто тире от Регламент [1049/2001]. Не е възможно предоставянето и на частичен достъп до документа на основание член 4, параграф 6 [от Регламент 1049/2001], тъй като горепосочените изключения се прилагат към текста на документа в неговата цялост."

12 В обжалваното решение Съветът потвърждава също, че не съществува протокол от срещите на заместник-членовете на комитета. Той отбелязва, че според обичайната практика при липса на протоколи, напредъкът, постигнат по конкретен въпрос, се отразява според случая направо в текста на докладните записки, докладите или другите подобни документи, които се съставят след въпросните срещи. Съветът обаче подчертава, че в конкретния случай не притежава такива документи относно резултатите от срещата от 19 декември 2003 г., що се отнася до първа точка от дневния ред.

13 В писмо до Съвета от 1 юни 2004 г. Комисията изразява позицията си относно заявлението на жалбоподателя. В него Комисията посочва, че според нея докладната записка не трябва да се оповестява съгласно предвиденото в член 4, параграф 1, буква а), трето тире трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение, което цели защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения. Като допълнителен довод за отказ Комисията изтъква и предвиденото в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение във връзка със защитата на процеса на вземане на решения на институциите.

Производство и искания на страните

14 На 30 юни 2004 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Първоинстанционния съд.

15 С акт, подаден в секретариата на Първоинстанционния съд на 23 ноември 2004 г., Friends of the Earth Ltd, частноправно дружество, установено в Лондон (Обединено кралство), иска да встъпи в подкрепа на исканията на жалбоподателя.

16 С акт, подаден в секретариата на на Първоинстанционния съд на 10 декември 2004 г., Комисията иска да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

17 С Определение на председателя на четвърти състав на Първоинстанционния съд от 14 февруари 2005 г. се допуска встъпването на Комисията.

18 С Определение на председателя на четвърти състав на Първоинстанционния съд от 18 март 2005 г. искането за встъпване на Friends of the Earth се отхвърля.

19 В проведеното на 8 ноември 2006 г. съдебно заседание са изслушани устните състезания на страните и отговорите на поставените им от Първоинстанционния съд въпроси.

20 Жалбоподателят моли Първоинстанционния съд да отмени обжалваното решение.

21 Съветът моли Първоинстанционния съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

22 Комисията моли Първоинстанционния съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски, включително и направените от Комисията.

От правна страна

23 Жалбоподателят изтъква три правни основания, изведени на първо място от нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, поради това че като му е отказал достъп до докладната записка, Съветът не е представил достатъчно мотиви и направил погрешна преценка за това дали съответните данни могат да бъдат разгласени; на второ място — от нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, поради това че Съветът не е приложил правилно принципа на пропорционалността, като е отхвърлил възможността за частично оповестяване на докладната записка, и на трето място — от нарушение на член 2 от Регламент № 1049/2001, поради това че Съветът не е

зачел неговото право на достъп до документите, като му е отказал достъп до протокола относно първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г., а при липса на протокол — до информацията за съдържанието на осъществените по време на срещата дискусии, както и до бележките на участниците в посочената среща.

По първото правно основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001

Доводи на страните

24 Жалбоподателят посочва, че от една страна Съветът не е представил достатъчно мотиви за отказа си за достъп до докладната записка и от друга страна е направил погрешна преценка за това дали тя може да бъде разгласена.

25 Във връзка с изискването за представяне на достатъчно мотиви, жалбоподателят излага, че доколкото докладната записка се отнасяла до СТО, и по-специално до устойчивото развитие и търговията, Съветът бил пропуснал да посочи по какъв начин оповестяването на такова общо съдържание би могло действително да засегне международните отношения и икономическата политика на Общността.

26 Що се отнася до твърдяната погрешна преценка на това дали докладната записка може да бъде разгласена, жалбоподателят се позовава на съдебната практика на Първоинстанционния съд относно предходните правила на Съвета във връзка с достъпа до документи, като подчертава, че тази съдебна практика остава релевантна по отношение на решенията, приети в приложение на Регламент № 1049/2001 и на вътрешнопроцесуалните норми, които ги заместват. По-специално от Решение на Първоинстанционния съд от 19 октомври 1995 г. по дело Carvel и Guardian Newspapers/Съвет (T-194/94, Recueil, стр. II-2765) следвало, че във всеки отговор на заявление за получаване

на информация трябвало във всеки конкретен случай да се претегли, от една страна, интереса на гражданина да получи достъп до съответните документи и вероятния интерес на Съвета да запази поверителността на тези документи от друга страна. Също така всяко изтъкнато изключение трябвало да се тълкува стеснително и отказът за оповестяване трябвало да бъде надлежно мотивиран. Освен това Съветът не бил установил връзка между предмета на докладната записка и възможните отрицателни последици от нейното оповестяване.

27 Оттук жалбоподателят прави извода, че Съветът е действал погрешно като не е оценил правилно съответните интереси при преценката на заявлението за достъп до докладната записка и като не е взел надлежно предвид основното право на достъп до документи, признато от член 2 от Регламент № 1049/2001.

28 Съветът изтъква на първо място, че е мотивирал решението си по най-подробния възможен начин, без да разгласява съдържанието на докладната записка. В стремежа си към възможно най-голяма прозрачност по отношение на целите на преговорите той бил изпратил на жалбоподателя два документа на Комисията, които давали по-широка информация за въпросните цели.

29 В това отношение Комисията отбелязва, че в обжалваното решение Съветът бил описал съдържанието на докладната записка по подходящ и достатъчно подробен начин, обяснявайки защо достъпът до това съдържание е предмет на изключение. В съответствие с постоянната съдебна практика в тази област, подобно обосноваване било достатъчно ясно, за да позволи на жалбоподателя да разбере причините, поради които Съветът не му е предоставил достъп до докладната записка и да позволи на Първоинстанционния съд да осъществи контрол за законосъобразност на обжалваното решение.

30 На второ място Съветът уточнява, че докладната записка се отнасяла до начина, по който Общността трябва да провежда преговорите в СТО в областта на търговията и околната среда в рамките на кръга от Доха. По-конкретно докладната записка съдържала чувствителен аналитичен материал и бележки за поддържания от Общността курс за укрепване на международ-

ното управление, включително детайли относно отговора на нуждите и целите на развиващите се страни. Тя определяла също линията на общата политика на Общността, както и конкретните действия във връзка със съществените аспекти на отношенията ѝ със СТО. В съдебното заседание Съветът уточнява, че става въпрос за информационна докладна записка относно състоянието на преговорите, която от една страна представя позициите, приети от третите страни, а от друга страна — откритите пред Общността възможности.

31 Оповестяването на докладната записка щяло да засегне отношенията между Общността и споменатите в записката трети страни и щяло сериозно да навреди на позициите на Общността и на нейните държави-членки в рамките на преговорите, провеждани в СТО, вследствие на което и на цялата им икономическа политика.

32 Съветът подчертава деликатния контекст на тези преговори, срещнатата съпротива и трудностите за постигане на съгласие, за които свидетелствал неуспехът на преговорите по време на Министерската конференция на СТО в Канкун през септември 2003 г. В този контекст оповестяването на докладната записка, която описва различните възможности, открити пред Общността, като предлага подхода, който тя трябва да приеме при тези преговори, и която преценява позициите на останалите страни по преговорите, би засегнало сериозно необходимата на институциите на Общността свобода на действие при воденето на преговори за постигане на успешен завършек на сложните преговори в рамките на СТО. В този смисъл жалбоподателят сам признавал, че по своето естество тактиката на преговаряне не трябва да се разкрива на обществеността.

33 Оттук Съветът прави извода, че достъпът до докладната записка трябва да бъде отказан на основание член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент № 1049/2001, за да се защити общественият интерес по отношение на международните отношения, както и финансовата, валутната и икономическата политика на Общността.

34 На последно място Съветът, подкрепян от Комисията, твърди, че в настоящия случай не е трябвало да се претеглят необходимостта от запазване поверителността на докладната записка от една страна и интереса на жалбоподателя да получи достъп до докладната записка от друга страна. Въпреки че в съответствие със съдебната практика в тази област член 4, параграфи 2—4 от Регламент № 1049/2001 включвал балансиране на интереси, това обаче не било вярно относно параграф 1 от този член. Не можело да се предполага, че става дума за обикновен пропуск от страна на законодателя. Това било по-скоро целенасочено решение, обосновано от важността на защитаваните интереси. Тази позиция била потвърдена от включеното в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение относно защитата на частния живот и личната неприкосновеност в съответствие със законодателството на Общността във връзка със защитата на личните данни.

35 Освен това според Съвета дори да се предположи, че всички предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения трябва да се тълкуват стеснително, това все още не означавало, че тези изключения трябва да се тълкуват като лишени от каквото и да е полезно действие. Ако посочените в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 условия били налице, Съветът бил длъжен да приложи тази разпоредба и да откаже достъп до докладната записка.

Съображения на Първоинстанционния съд

36 Що се отнася до твърдението за непълнота на мотивите на обжалваното решение, следва да се посочи, че според постоянната съдебна практика задължението на институцията да мотивира решението си, отказващо достъп до документ, има от една страна за цел да предостави на заинтересованото лице достатъчно сведения, за да може да установи дали решението е основателно или евентуално е опорочено, което може да позволи да се оспори действителността му, и от друга страна — да се даде възможност на общностния съд да упражни контрол за законосъобразност на решението. Обхватът на това задължение зависи от природата на въпросния акт и от

контекста, в който той е приет (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 17 март 2005 г. по дело Scippacercola/Комисия, Т-187/03, Recueil, стр. II-1029, точка 66 и посочената съдебна практика).

37 В настоящия случай в обжалваното решение Съветът предоставя подробно мотивите за отказа си, като дава информация, която позволява да се разбере предметът на докладната записка и причините, поради които нейното оповестяване може да засегне защитата на обществения интерес по отношение на международните отношения и на финансовата, валутната или икономическата политика на Общността. Както правилно отбелязва Съветът, не е възможно да бъде предоставена цялата информация, посочваща защо докладната записка не може да бъде разгласена, без да се оповести съдържанието ѝ и без по този начин изключението да бъде лишено от основната му цел. Следователно не може да се приеме доводът на жалбоподателя, според който Съветът не е мотивирал достатъчно отказа си, тъй като представените в обжалваното решение мотиви са достатъчно ясни, за да позволят на жалбоподателя да разбере причините, поради които Съветът не му предоставя достъп до докладната записка, да му позволят да оспорва надлежно този отказ пред Първоинстанционния съд и да позволят на последния да осъществи контрол за законосъобразност на обжалваното решение.

38 Що се отнася до преценката на това дали докладната записка може да бъде разгласена и на отказа за достъп до нея на основание член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент № 1049/2001, следва да се приеме за установено, че разпоредбите на Регламент № 1049/2001 по същество възпроизвеждат съдържанието на предшестващото законодателство относно обхвата на изключенията от правото на достъп до документи.

39 Според съдебната практика във връзка с това законодателство, публичният достъп до документите на институциите съставлява принцип, а отказът за достъп — изключение от този принцип. Следователно случаите на отказ трябва да се тълкуват и прилагат стеснително, за да не се попречи на приложението на принципа. Освен това за всеки документ, до който се иска достъп, съответната институция трябва да провери дали предвид информацията, с която разполага, оповестяването на документа действително може да

засегне някой от аспектите на обществения интерес, който се защитава от изключенията, позволяващи отказ за достъп. За да се приложат тези изключения, опасността от засягане на обществения интерес трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 7 февруари 2002 г. по дело Kuijer/Съвет, Т-211/00, Recueil, стр. II-485, точки 55 и 56 и посочената съдебна практика).

40 От съдебната практика също следва, че институциите разполагат с широко право на преценка при проверката дали достъпът до даден документ може да засегне обществения интерес и следователно упражняваният от Първоинстанционния съд контрол за законосъобразност на решенията на институциите, отказващи достъп до документите поради задължителните изключения, свързани с обществения интерес, трябва да бъде ограничен до проверка дали са спазени съответните процесуални правила и задължението за мотивиране, дали фактите са били установени точно, както и дали не е допусната явна грешка в преценката на тези факти и злоупотреба с власт (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 19 декември 1999 г. по дело Hautala/Съвет, Т-14/98, Recueil, стр. II-2489, точки 71 и 72 и Решение по дело Kuijer/Съвет, точка 39 по-горе, точка 53).

41 Що се отнася до явната грешка в преценката на фактите, която жалбоподателят изтъква основно, следва да се приеме за установено, че Съветът е отказал достъп до докладната записка, за да не рискува да смути преговорите, които са се провеждали тогава в деликатен контекст, характеризиращ се със съпротива от страна както на развиващите се, така и на развитите държави, и трудности за постигне на съгласие, за което свидетелства провалът на преговорите по време на Министерската конференция на СТО в Канкун през септември 2003 г. Така, считайки че оповестяването на тази докладна записка би могло да засегне отношенията с посочените в нея трети страни, както и свободата на действие на Общността и нейните държави-членки при воденето на преговори, която е необходима за довеждане на тези преговори до край, Съветът не е допуснал явна грешка в преценката и правилно е приел, че разгласяването на докладната записка съдържа опасност от засягане на обществения интерес по отношение на международните отношения и на финансовата, валутната или икономическата политика на Общността, която опасност е разумно предвидима, а не изцяло хипотетична.

42 От предходното следва, че от една страна Съветът е мотивирал в достатъчна степен отказа си за достъп до докладната записка и от друга страна — че не е нарушил условията за прилагане на предвидените в член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент № 1049/2001 изключения от публичния достъп до документи.

43 Тези заключения не могат да бъдат обезсилени от доводите на жалбоподателя във връзка с необходимостта да се претегли интереса му да получи достъп до докладната записка и този на Съвета да не я разгласява.

44 Посочените в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 изключения са формулирани императивно и следователно институциите са длъжни да откажат достъп до документите, попадащи в приложното поле на изключенията, когато са представени доказателства за посочените в тях обстоятелства (вж. по аналогия Решение на Първоинстанционния съд от 5 март 1997 г. по дело WWF UK/Комисия, T-105/95, Recueil, стр. II-313, точка 58). Следователно те се различават от предвидените в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключения, свързани с интереса на институциите да запазят тайната на предварителните си обсъждания, за прилагането на които изключения институциите разполагат с право на преценка, което им позволява да претеглят, от една страна, своя интерес да запазят тайната на предварителните си обсъждания и интереса на гражданина да получи достъп до документите, от друга страна (вж. по аналогия Решение по дело Carvel и Guardian Newspapers/Съвет, точка 26 по-горе, точки 64 и 65).

45 Тъй като въпросните изключения по делото попадат в приложното поле на член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, в конкретния случай не е необходимо Съветът да претегля защитата на обществения интерес и интереса на жалбоподателя да получи достъп до докладната записка.

46 Предвид гореизложеното, първото правно основание трябва да се отхвърли.

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

Доводи на страните

47 Жалбоподателят твърди по същество, че Съветът не бил приложил правилно принципа на пропорционалността при преценката на възможността за частично оповестяване на докладната записка.

48 Съветът поддържа, че е проверил възможността за частично оповестяване на докладната записка в съответствие с член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 и съществуващата съдебна практика в тази област, като се е консултирал по този въпрос и с Комисията, която е съставила докладната записка. Вследствие на тази проверка Съветът е направил извода, че посочените в член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент № 1049/2001 изключения се прилагат към докладната записка в нейната цялост и следователно не може да бъде предоставен частичен достъп до нея. Освен това той щял да бъде затруднен да представи повече уточнения, без да оповести съдържанието на докладната записка.

49 В съдебното заседание Съветът уточнява, че става въпрос за сбит по съдържание документ, който е предвиден, за да информира експертите в областта относно специфични въпроси, отнасящи се до текущите преговори, и не съдържа общи положения, които да могат да бъдат отграничени и оповестени. Поради това както аналитичните елементи, така и съдържащите се в докладната записка бележки имат чувствителен характер.

Съображения на Първоинстанционния съд

50 От самия текст на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 следва, че дадена институция трябва да провери дали следва да се предостави частичен достъп до посочените в заявлението за достъп документи, като ограничи евентуалния отказ само до данните, обхванати от посочените изключения. Институцията трябва да предостави такъв частичен достъп, ако преследваната от тази институция с отказа за достъп до документ цел може да бъде постигната, когато институцията се ограничи до това да заличи частите, които могат да засегнат защитения обществен интерес (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 декември 2001 г. по дело Съвет/Hautala, C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565, точка 29).

51 В настоящия случай от обжалваното решение следва, и това се потвърждава в съдебното заседание, че Съветът е проверил възможността за частично оповестяване на докладната записка, относно което се е консултирал и с Комисията по силата на член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001. Вследствие на тази проверка Съветът е направил извода, че такова частично оповестяване по смисъла на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 не е възможно, тъй като посочените в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 изключения се прилагат към докладната записка в нейната цялост. Тази преценка е изложена и от Комисията, която е автор на докладната записка, в нейната кореспонденция със Съвета, и по-специално в писмото ѝ от 1 юни 2004 г.

52 Съветът е обосновал отказа си за частичен достъп до докладната записка с обстоятелството, че тя е съставена изцяло от аналитични елементи и бележки относно позициите на различните партньори на Общността в преговорите в рамките на СТО и относно възможностите, открити пред преговарящите от Общността при преговорите, чието оповестяване би навредило сериозно на провеждането на текущите преговори. Той уточнява също, че докладната записка е предназначена да информира както експертите, така и членовете на комитета.

53 Така, предвид обстоятелствата, че първа точка от дневния ред на срещата на комитета се отнася до анализ на състоянието на преговорите в рамките на СТО и че за тази цел докладната записка е била предоставена предварително на членовете на комитета, от обжалваното решение следва, че цялостното съдържание на докладната записка трябва да се счита за чувствително и следователно се покрива изцяло от обществения интерес по отношение на международните отношения и икономическата политика на Общността, който е защитен от предвиденото в член 4, параграф 1, буква а), трето и четвърто тире от Регламент № 1049/2001 изключение.

54 Оттук следва, че Съветът не е приложил неправилно член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, отказвайки на жалбоподателя частичен достъп до докладната записка.

55 Предвид гореизложеното, второто правно основание трябва да се отхвърли.

По третото правно основание, изведено от нарушение на член 2 от Регламент № 1049/2001

56 Това правно основание се състои от три части. Първата част е свързана с отказа на Съвета да предостави достъп до протокола по първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г. с мотива, че такъв не съществува. Втората част е свързана с отказа на Съвета, при липса на протокол, да предостави на жалбоподателя информация относно съдържанието на дискусиите по първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г. в подходяща за разпространение форма. Третата част е свързана с отказа на Съвета да предостави достъп до бележките на участниците в срещата.

По първата част, свързана с отказа на Съвета да предостави достъп до протокола по първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г. с мотива, че такъв не съществува

— Доводи на страните

57 Жалбоподателят счита, че Регламент № 1049/2001 е приложим към документите, които са изготвени и се съхраняват от комитета. По силата на член 21 от Процедурния правилник трябвало да съществуват протоколи от срещите на този комитет както когато се състои от заместник-членовете си, така и от основните си членове, предвид статуса му на подготвителен комитет на Съвета.

58 Липсата на протокол от срещата на комитета противоречала на принципа на прозрачност, изтъкнат в преамбюла на Регламент № 1049/2001 и в член 19 от Процедурния правилник, както и на принципа за добро управление. Гарантираното от член 2 от Регламент № 1049/2001 право на достъп до документи щяло да бъде изцяло лишено от смисъл, ако институциите не записвали информацията под форма, която позволява нейното публично разпространение. Институциите били длъжни да записват информацията особено когато тя се състои от предварителни обсъждания на някой от комитетите, чието съществуване има за цел да дава информация за процеса на вземане на решения на Съвета и на Комисията.

59 Съветът възразява, че за тази среща не е изготвен никакъв протокол и че не съществува правна норма, която да налага изготвянето на такъв документ. Предвид броя на срещите, организирани от Съвета, такова задължение явно би имало неприемливи последици и не би било възможно да се изпълнява.

60 Съветът припомня съдебната практика, според която, когато е направено твърдение в този смисъл от съответната институция, обстоятелството, че даден документ, достъпът до който е заявен, не съществува, се презюмира и тази оборима презумпция може да се оспори с всички средства въз основа на относими и непротиворечиви улики. В настоящия случай обаче изразените от жалбоподателя съмнения относно съществуването на протокол от срещата от 19 декември 2003 г. почивали на погрешно тълкуване на Процедурния правилник.

— Съображения на Първоинстанционния съд

61 Позоваване от страна на институциите на това, че дадени документи не съществуват, за да избегнат приложението на Регламент № 1049/2001, би противоречало на изискването за прозрачност, което произтича от него. Ефективното упражняване на правото на достъп до документи предполага, доколкото е възможно, съответните институции да изготвят и запазват документацията относно техните дейности по начин, който не е произволен и е предвидим.

62 От заглавието на първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г. следва, и това е потвърдено и в съдебното заседание, че тази точка цели да информира членовете на комитета за състоянието на преговорите в рамките на СТО. Чисто информативният характер на тази точка от срещата и обстоятелството, че не се изисква никаква конкретна мярка за изпълнението ѝ, обяснява защо не е счетено за необходимо да се изготвя протокол и защо тази точка не води до изготвяне на документ резюме или на последващ акт на комитета.

63 При тези обстоятелства не може да се счита и че Съветът е постъпил произволно или непредвидимо, като не е изготвил протокол за тази точка от срещата. Ето защо не може да се направи извод, че с твърдението си, че такъв

протокол не съществува, Съветът е нарушил признатото от Регламент № 1049/2001 право на жалбоподателя на достъп до документи.

64 Следователно първата част от третото правно основание трябва да се отхвърли.

По втората част, свързана с отказа на Съвета при липса на протокол да предостави на жалбоподателя информация относно съдържанието на дискусиите по първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г.

— Доводи на страните

65 Жалбоподателят подчертава, че дори ако според Съвета за срещата от 19 декември 2003 г. да не съществува протокол по смисъла, който Комисията влага в писмото си от 1 юни 2004 г., Съветът бил длъжен да му предостави достъп до информацията относно съдържанието на проведените на тази среща дискусии.

66 Жалбоподателят твърди на първо място, че информацията относно съдържанието на дискусиите от срещата трябвало да бъде записана във форма, която може да бъде разпространявана, за да се придаде съдържание на правото на достъп до документи, което трябвало да се тълкува като право на информация в светлината на принципа за прозрачност и на Решение по дело Съвет/Hautala, точка 50 по-горе, в което Съдът изрично бил отхвърлил довода на Съвета, според който това право се отнася само до достъпа до документи, а не до съдържащите се в тях данни.

67 Правото на достъп до документи, тълкувано като право на достъп до информация, се прилагало най-вече в областта на опазването на околната среда по силата на подписаната от Общността Орхуска конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. Предложението за регламент за прилагането ѝ към общностните институции, което както било уточнено в съдебното заседание, впоследствие се превръща в 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, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126), препращало към Регламент № 1049/2001 по отношение на достъпа до информация относно околната среда, която е определена като „всяка информация в писмена, визуална, звукова, електронна или друга материална форма“. Следователно било ясно, че Регламент № 1049/2001 се прилагал общо към информацията, а не само към документите.

68 Жалбоподателят посочва на второ място, че за да се придаде пълно действие на гарантираното от общностното право право на достъп до информация, тази информация, до която дадено лице има право на достъп, трябвало да се предостави в подходяща форма и дори ако документът, в който се съдържа тя, не може да бъде предоставен, информацията трябвало да бъде формулирана, извлечена, обобщена или перифразирана въз основа на този оригинален документ.

69 На първо място, Съветът поддържа, че не бил задължен да записва за целите на предаването ѝ такава информация като съдържанието на дискусиите от срещите на комитета. В действителност направеното от жалбоподателя тълкуване на правото на достъп до документи като право на информация било изведено от погрешен прочит на Регламент № 1049/2001 и на съдебната практика.

70 Така, от разпоредбите на Регламент № 1049/2001, и по-специално от заглавието му, от член 2, параграф 3, член 3, член 10, параграф 3 и членове

11 и 14 от него, следвало че този регламент се прилага за съществуващи документи, т.е. за изготвени или получени от дадена институция документи, които се държат от нея.

71 Също така Решение по дело Съвет/Hautala, точка 50 по-горе, отговаряло само на въпроса дали следва да се предостави частичен достъп до вече съществуващ документ. Нищо в съдебната практика не сочело, че институциите са длъжни да изготвят протокол за всички организирани от тях срещи.

72 Това заключение не можело да бъде обезсилено от приложението на принципа за достъп до информация в областта на околната среда, изтъкнат от жалбоподателя на основание Орхуската конвенция, тъй като по време на приемането на обжалваното решение не са били в сила нито Орхуската конвенция, нито регламентът относно нейното приложение. Още повече, установеното там понятие за информация относно околната среда не включвало разискванията на комитета, предвид устния им характер, и нито един от тези два правни акта не налагал на комитета задължението да изготвя протоколи за неговите срещи.

73 Освен това от решенията на Европейския омбудсман следвало, че когато не съществува документ, до който може да бъде предоставен достъп, съответната институция не е задължена да предоставя документи съгласно Регламент № 1049/2001.

74 На второ място, Съветът посочва, че обратно на твърденията на жалбоподателя, протоколите не са документи, които обобщават други документи, а по-скоро документи, които обобщават устни разисквания. Следователно неправилно жалбоподателят твърди, че средствата, необходими за изготвяне на даден протокол, са без затруднения на разположение на Съвета.

— Съображения на Първоинстанционния съд

75 На първо място, следва да се посочи, че в съответствие с член 2, параграф 3 приложното поле на Регламент № 1049/2001 се отнася до „документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание".

76 На второ място, от съдебната практика следва, че понятието за документ и това за информация трябва да бъдат разграничавани. Правото на публичен достъп до документ на институциите се отнася само за документи, а не за информация в по-широк смисъл и не включва задължение за институциите да отговарят на всяко заявление от частно лице за получаване на сведения (вж. по аналогия Определение на Първоинстанционния съд от 27 октомври 1999 г. по дело Meyer/Комисия, T-106/99, Recueil, стр. II-3273, точки 35 и 36). Без съмнение, от Решение по дело Съвет/Hautala, точка 50 по-горе следва, че Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 година относно публичния достъп до документите на Съвета (ОВ L 340, стр. 43), което предхожда Регламент № 1049/2001, не се отнася само за държаните от институциите документи като такива, а също и за съдържащите се в тях данни (точка 23 от решението). Достъпът до данни по смисъла на това решение обаче може да бъде осигурен само ако тези данни присъстват в документите, което предполага съществуването на самите документи.

77 В настоящия случай, при липса на протокол или на други документи относно първа точка от дневния ред на срещата на комитета от 19 декември 2003 г., Съветът не е длъжен да предоставя на жалбоподателя информация относно съдържанието на тази точка от срещата.

78 Оттук следва, че Съветът не е нарушил признатото от Регламент № 1049/2001 право на жалбоподателя на достъп до документи, отказвайки да му предостави

информация относно съдържанието на дискусиите по първа точка от дневния ред на срещата от 19 декември 2003 г., при положение че такава не съществува под формата на документ, който може да бъде разпространен.

79 Този извод не може да се постави под въпрос от доводите на жалбоподателя, свързани с Орхуската конвенция или с предложението за регламент относно приложението ѝ, поради това че, както правилно подчертава Съветът, по време на приемането на обжалваното решение не са били в сила нито Орхуската конвенция, нито този регламент.

80 Следователно втората част от третото правно основание трябва да бъде отхвърлена.

По третата част, свързана с отказа на Съвета да предостави достъп до бележките на участниците в срещата на комитета от 19 декември 2003 г.

— Доводи на страните

81 На първо място, жалбоподателят подчертава, че бележките на членовете на комитета и на Комисията относно дискусиите в рамките на комитета не били изключени от приложното поле на Регламент № 1049/2001 и по тази причина трябвало да бъдат достъпни за обществеността, освен ако не е приложимо посоченото в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано с вътрешните обсъждания.

82 На второ място, жалбоподателят посочва, че заявлението му за достъп до информация било достатъчно широко формулирано, за да обхване бележките относно дискусиите на комитета, и че направеното от Комисията стеснително

тълкуване на понятието „протокол“ не било обосновано по никакъв начин. Поради това бележките на членовете на комитета и на Комисията трябвало да се оповестят, тъй като предвиденото в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 изключение от дадено общо задължение трябвало за бъде тълкувано ограничително. Освен това Първоинстанционният съд вече бил отхвърлил довода, според който оповестяването на вътрешните обсъждания на комитетите задължително поставяли под въпрос правилното им провеждане и ефективността им.

83 Съветът потвърждава, че не е осведомен за това дали националните делегации или Комисията са водили вътрешни бележки и под каква форма. Поради това че тези бележки са предназначени само за вътрешно ползване от съответната държава-членка или от Комисията, те не били предадени на Съвета. Следователно поради това че не се държат от Съвета, тези бележки не попадали в приложното поле на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001.

84 Освен това Съветът счита, че в писмената си реплика жалбоподателят значително е изменил доводите си относно твърдението за нарушение във връзка със заявлението му за достъп до протокола от срещата от 19 декември 2003 г., твърдейки че Съветът е нарушил Регламент № 1049/2001, като не му е предоставил достъп до вътрешните бележки на Комисията и на делегациите на държавите-членки. В това отношение Съветът подчертава, че според съдебната практика решението, постановено по потвърдителното заявление, ограничава предмета на съдебното производство. От потвърдителното заявление обаче следвало, че жалбоподателят не е искал от Съвета да му предостави достъп до тези вътрешни бележки на Комисията и на делегациите на държавите-членки. След като не е отказал достъп до тези документи в обжалваното решение, Съветът не бил длъжен да предоставя становище по доводите на жалбоподателя във връзка с този въпрос.

— Съображения на Първоинстанционния съд

85 Трябва да се отбележи, че в двете писма на жалбоподателя, които са в основата на обжалваното решение, той не е поискал от Съвета достъп до бележките на

участниците в срещата от 19 декември 2003 г. Поради това обжалваното решение не се отнася до достъпа до бележките на участниците в срещата от 19 декември 2003 г. Предвид това, че когато е сезиран с жалба за отмяна на решение на Съвета за отказ за достъп до документи, в съответствие с член 230 ЕО общностният съд осъществява контрол относно законосъобразността само на това решение, от една страна, и че обжалваното решение не е постановено въз основа на заявление за достъп до вътрешните бележки на Комисията и на делегациите на държавите-членки, от друга страна, доводите на жалбоподателя относно достъпа до тези бележки не могат да бъдат приети.

86 При всички случаи, дори ако трябваше да се приеме, че заявлението на жалбоподателя следва да се тълкува като включващо достъп до вътрешните бележки на Комисията и на делегациите на държавите-членки, в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 Съветът не може да ги предостави, тъй като нито ги държи, нито ги е получавал.

87 Следователно третата част от третото правно основание, както и това правно основание в неговата цялост следва да се отхвърлят.

88 От всичко изложено по-горе следва, че жалбата трябва да се отхвърли.

Относно съдебните разноски

89 По силата на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, следва да се постанови да заплати освен направените от него съдебни разноски и съдебните разноски на Съвета в съответствие с исканията на последния.

90 Според член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това Комисията следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Жалбоподателят поема направените от него съдебни разноски, както и съдебните разноски на Съвета.

3) Комисията поема направените от нея съдебни разноски.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 април 2007 година.

Секретар Председател

E. Coulon H. Legal