Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

27 февруари 2015 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Писмени становища, представени от Република Австрия в производство за неизпълнение на задължения пред Съда — Отказ за предоставяне на достъп“

По дело T-188/12

Patrick Breyer, с местожителство в Wald-Michelbach (Германия), за който се явява M. Starostik, адвокат,

жалбоподател,

подпомаган от

Република Финландия, за която се явяват J. Heliskoski и S. Hartikainen, в качеството на представители,

и от

Кралство Швеция, представлявано първоначално от A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre и H. Karlsson, впоследствие от Falk, Meyer-Seitz, Persson, L. Swedenborg, N. Otte Widgren, E. Karlsson и F. Sjövall, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Европейска комисия, представлявана първоначално от P. Costa de Oliveira и H. Krämer, впоследствие от Krämer и M. Konstantinidis, в качеството на представители, подпомагани първоначално от A. Krämer и R. Van der Hout, впоследствие от Van der Hout, адвокати,

ответник,

с предмет искане за отмяна, от една страна, на решение от 16 март 2012 г. на Комисията, с което се отхвърля искане на жалбоподателя за получаване на достъп до нейното правно становище относно Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51), и от друга страна, за отмяна на решение от 3 април 2012 г. на Комисията за отказ да се предостави пълен достъп на жалбоподателя до документите относно транспонирането от Република Австрия на Директива 2006/24 и до документите, свързани с

* Език на производството: немски.

делото, по което е постановено решение на Съда от 29 юли 2010 г., Комисия/Австрия (C-189/09, EU:C:2010:455), доколкото с това съдебно решение е отказан достъпът до представените от Република Австрия писмени становища по посоченото дело,

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: M. E. Martins Ribeiro, председател, S. Gervasoni и L. Madise (докладчик), съдии,

секретар: K. Andová, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 септември 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Съгласно член 15, параграф 3, първа и четвърта алинея ДФЕС:

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с настоящия параграф.

[…]

Настоящият параграф се прилага спрямо Съда на Европейския съюз, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка, само когато те изпълняват административни функции“.

2 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) определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на Съвета на Европейския съюз, на Европейския парламент и на Европейската комисия в съответствие с член 15 ДФЕС.

3 Член 2, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, предвижда:

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

[…]

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

4 В член 3 от Регламент № 1049/2001 се определят понятията за документ и за трети страни, както следва:

„а) „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция;

б) „трети страни“ е всяко физическо или юридическо лице или образувание, което се явява външно за съответната институция, включително държавите членки, другите институции или органи на Общността или институции и органи извън Общността, както и трети страни“.

5 Под заглавие „Изключения“ член 4, параграфи 2 и 5 от Регламент № 1049/2001 предвижда по-конкретно:

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

— […]

— съдебните [производства] и правни становища,

— […]

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

[…]

5. Една държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие“.

Обстоятелства, предхождащи спора

6 С писмо от 30 март 2011 г. жалбоподателят Patrick Breyer подава до Европейската комисия заявление за достъп до документи в съответствие с член 6 от Регламент № 1049/2001.

7 Поисканите документи се отнасят до образувани от Комисията през 2007 г. производства за установяване на неизпълнение на задължения, насочени срещу Федерална република Германия и Република Австрия, във връзка с транспонирането на Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51). По-конкретно жалбоподателят иска достъп до всички документи, които се отнасят до образуваните от Комисията административни производства, както и до всички документи, отнасящи се до съдебното производство, по което е постановено решение на Съда от 29 юли 2010 г., Комисия/Австрия (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 На 11 юли 2011 г. Комисията отхвърля подаденото на 30 март 2011 г. заявление на жалбоподателя.

9 На 13 юли 2011 г. жалбоподателят представя потвърждение на заявлението в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

10 Във връзка с образуваните срещу Федерална република Германия производства за установяване на неизпълнение на задължения Комисията предоставя достъп на жалбоподателя до част от поисканите документи с решения от 5 октомври и от 12 декември 2011 г. В тези решения Комисията уведомява между другото жалбоподателя за намерението си да приеме отделно решение във връзка с документите, които се отнасят до делото, по което е постановено решение Комисия/Австрия, точка 7 по-горе (EU:C:2010:455).

11 С писмо от 4 януари 2012 г. жалбоподателят подава до Комисията в съответствие с член 6 от Регламент № 1049/2001 заявление за достъп до становище с номер Ares (2010) 828204 на правната служба на Комисията, отнасящо се до евентуално изменение на Директива 2006/24 с предоставяне на държавите членки на избор за прилагане (наричано по-нататък „заявлението от 4 януари 2012 г.“).

12 На 17 февруари 2012 г. Комисията отхвърля заявлението от 4 януари 2012 г.

13 В същия ден жалбоподателят подава с писмо потвърждение на заявлението в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

14 В отговор на това потвърждение на заявлението Комисията приема решение с номер Ares (2012) 313186 от 16 март 2012 г., с което потвърждава отказа да предостави достъп до своето правно становище (наричано по-нататък „решението от 16 март 2012 г.“). Отказът се основава на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, второ тире и в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, първото от които се отнася до защитата на правните становища, а второто — до защитата на процеса на вземане на решения.

15 На 3 април 2012 г., в отговор на представеното на 13 юли 2011 г. от жалбоподателя потвърждение на заявлението, Комисията приема решение с номер Ares (2012) 399467 (наричано по-нататък „решението от 3 април 2012 г.“). С това решение Комисията се произнася по достъпа на жалбоподателя, от една страна, до документите от административната преписка, отнасящата се до насоченото срещу Република Австрия производство за установяване на неизпълнение на задължения, указано в точка 7 по-горе, и от друга страна, до документите, отнасящи се до съдебното производство, по което е постановено решение Комисия/Австрия, точка 7 по-горе (EU:C:2010:455). Във връзка с последното Комисията отказва по-специално достъп до представените в рамките на това съдебно производство становища на Република Австрия (наричани по-нататък „спорните становища“), тъй като те не попадали в приложното поле на Регламент № 1049/2001. Всъщност според Комисията, първо, по силата на член 15, параграф 3 ДФЕС правилата за достъп до документи задължават Съда на Европейския съюз, в качеството му на институция, само при упражняване на неговите административни функции. Второ, Комисията уточнява, че спорните становища са били отправени до Съда, а Комисията като страна по делото, по което е постановено решение Комисия/Австрия, точка 7 по-горе (EU:C:2010:455), е получила само преписи. Трето, според Комисията член 20 от Статута на Съда на Европейския съюз предвижда свързаните със съдебното производство писмени материали да бъдат съобщавани само на страните в това производство и на институциите, чиито решения се оспорват. Четвърто, според Комисията в решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сб., EU:C:2010:541) Съдът не е разглеждал въпроса дали институциите трябва да дават достъп до становищата на друга страна в съдебно производство. Поради това, що се отнася до подадените в рамките на съдебно производство становища, в приложното поле на Регламент № 1049/2001 попадат — освен становищата, които

са подадени от други страни — единствено становищата на институциите, с уточнението, че при различно от това тълкуване заобиколени ще се окажат разпоредбите на член 15 ДФЕС и на приетите въз основа на Статута на Съда и на Процедурния правилник на Съда особени правила.

Производство и искания на страните

16 На 30 април 2012 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

17 С писмо, подадено в секретариата на Общия съд на 3 май 2012 г., жалбоподателят уведомява Общия съд, че на 30 април 2012 г. се е запознал с предадено му по пощата писмо на Комисията, което съответства на указаното в неговото заявление от 4 януари 2012 г. правно становище.

18 С молби, постъпили в секретариата на Общия съд на 3 и на 17 август 2012 г., Кралство Швеция и Република Финландия молят да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателя. С определение от 28 септември 2012 г. председателят на четвърти състав на Общия съд уважава тези молби за встъпване. В определения му срок Кралство Швеция представя свое писмено становище при встъпване. Република Финландия не представя писмено становище при встъпване. В определения ѝ срок Комисията представя свое становище по писменото становище при встъпване на Кралство Швеция.

19 След частично обновяване на състава на Общия съд делото е възложено на нов съдия докладчик. Впоследствие той е разпределен към втори състав, поради което последният поема разглеждането на делото.

20 По доклад на съдията докладчик Общият съд (втори състав) решава да открие устната фаза на производството.

21 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 5 септември 2014 г.

22 Жалбоподателят иска от Общия съд в своята жалба:

— да отмени решението от 16 март 2012 г.,

— да отмени решението от 3 април 2012 г., доколкото с него е отказано предоставянето на достъп до спорните становища,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

23 С писмо от 3 май 2012 г. (вж. точка 17 по-горе) жалбоподателят иска от Общия съд да обяви за останало без предмет искането за отмяна на решението от 16 март 2012 г.

24 Комисията иска от Общия съд:

— да обяви за останало без предмет искането за отмяна на решението от 16 март 2012 г.,

— да отхвърли като неоснователно искането за отмяна на решението от 3 април 2012 г.,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

25 В съдебното заседание Комисията направи искане при условията на евентуалност, отразено в протокола за съдебното заседание, в случай на частична отмяна на решението от 3 април 2012 г. жалбоподателят да бъде осъден в съответствие с член 87, параграф 3 от Процедурния правилник на Общия съд да понесе поради изключителни обстоятелства направените от него разноски. Изключителните обстоятелства били публикуването в мрежата интернет на някои свързани с настоящото производство писмени материали и на разменените във връзка с това писма между Комисията и жалбоподателя.

26 Кралство Швеция иска от Общия съд да отмени решението от 3 април 2012 г., доколкото с него е отказано предоставянето на достъп до спорните становища.

От правна страна

По искането за отмяна на решението от 16 март 2012 г.

27 Както се приема в постоянната съдебна практика, предметът на спора, определен в жалбата, трябва да продължава да съществува, също както и правният интерес, до обявяването на решението, 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. решение от 9 септември 2011 г., LPN/Комисия, T-29/08, Сб., EU:T:2011:448, т. 56 и цитираната съдебна практика).

28 От материалите по делото е видно, че на 30 април 2012 г. жалбоподателят е получил препис от правното становище на Комисията, достъп до което му е бил отказан с решението от 16 март 2012 г.

29 При тези условия следва да се приеме, че искането за отмяна на решението от 16 март 2012 г. е останало без предмет, което се потвърждава от жалбоподателя и от Комисията, поради което липсва основание за произнасяне по това искане (вж. в този смисъл решение LPN/Комисия, точка 27 по-горе, EU:T:2011:448, т. 57).

По искането за частична отмяна на решението от 3 април 2012 г.

30 В полза на своето искане за отмяна на решението от 3 април 2012 г. и подкрепен от Кралство Швеция, жалбоподателят повдига само едно основание, изведено по същество от допуснато нарушение на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, определящ приложното поле на този регламент. С това основание жалбоподателят оспорва извода в решението от 3 април 2012 г., че спорните становища не попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001.

31 Комисията оспорва основателността на единственото основание по същество с довода, че становищата на държавите членки в рамките на дадено съдебно производство са изключени от правото на достъп до документи. Всъщност, от една страна, тези становища следвало да се разглеждат като документи на Съда, за който по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС не се прилага правото на достъп до документи, при което Регламент № 1049/2001 следвало да се тълкува в съответствие с тази разпоредба на първичното право. От друга страна, те не били документи, държани от институцията, по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от същия регламент.

32 Първо, следва да се отбележи, че безспорно в решението от 3 април 2012 г. Комисията е отказала на жалбоподателя достъп до спорните становища, с мотива че те не попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001 (вж. точка 15 по-горе).

33 Второ, следва да се посочи въз основа както на писмените материали на страните, така и на дебата в съдебната заседание, че спорът между страните по същество се свежда до въпроса дали спорните становища попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001. По-точно, от една страна, становищата им се разминават относно квалифицирането на спорните становища като документи, държани от институцията, по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от същия регламент. От друга страна, те имат разногласия по това дали спорните становища по самото си естество са изключени от приложното поле на правото на достъп до документи по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС.

34 При тези условия, за да се прецени основателността на единствено изложеното основание, на първо време следва да се определи дали спорните становища са документи, които попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, което е определено в член 2, параграф 3 във връзка с член 3 от него, след което на следващо място следва все пак да се разгледа евентуално — дори да са изпълнени посочените в Регламент № 1049/2001 условия за неговото прилагане — дали самото естество на становищата, предназначени за съдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, препятства с оглед на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС прилагането на регламента по отношение на заявление за достъп до тези становища.

По квалифицирането на спорните становища като документи, държани от институцията, по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него

35 Жалбоподателят, подкрепен от Кралство Швеция, твърди по същество, че спорните становища попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, тъй като Комисията разполага с тях и те се отнасят до нейната компетентност.

36 Кралство Швеция допълва, че видно от неговия член 2, параграф 3, Регламент № 1049/2001 се отнася до всички държани от дадена институция документи, които са в нейно притежание, независимо дали са преписи, или оригинали, независимо дали са били предадени пряко на институцията, или са ѝ били предоставени от Съда в рамките на съдебно производство и независимо от техния произход, поради което, предвид това че спорните становища се отнасят до област на компетентност на Комисията, те попадат в приложното поле на посочения регламент.

37 Комисията обаче счита, че спорните становища не попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, тъй като не могат да бъдат квалифицирани като документи, държани от нея по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него. Всъщност тези становища били адресирани до Съда, били са предоставяни на Комисията от Съда само като преписи и представлявали съдебни документи, които не се отнасят до административната дейност на Комисията, поради което не са от нейна компетентност, тъй като само административната ѝ дейност попадала в приложното поле на Регламент № 1049/2001.

38 На първо място трябва да се припомни, че съгласно неговото съображение 1, Регламент № 1049/2001 отразява изразената в член 1, втора алинея ДЕС воля за отбелязване на нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани. Както напомня съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на последните (решения от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сб., EU:C:2008:374, т. 34 и Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 68).

39 В това отношение целта на Регламент № 1049/2001, както се посочва в съображение 4 и член 1 от него, е да предостави на обществеността право на възможно най-широк достъп до документите на институциите (решения от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, Сб., EU:C:2007:75, т. 61, от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, Сб., EU:C:2007:802, т. 53 и Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 69).

40 На второ място, най-напред следва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 3 от него Регламент № 1049/2001 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 (решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, Сб., EU:C:2011:496, т. 88). По този начин правото на достъп до държани от Парламента, Съвета и Комисията документи обхваща не само изготвените от тези институции документи, но и тези, получени от трети страни, сред които са държавите членки, както изрично уточнява член 3, буква б) от същия регламент (решения Швеция/Комисия, точка 39 по-горе, EU:C:2007:802, т. 55 и от 14 февруари 2012 г., Германия/Комисия, T-59/09, Сб., EU:T:2012:75, т. 27).

41 По-нататък, понятието „документ“, на което е дадено широко определение в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2007 г., API/Комисия, T-36/04, Сб., EU:T:2007:258, т. 59), се отнася до „всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

42 Следователно съдържащото се в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001 определение се основава по същество на наличието на съхранена информация, която може да бъде възпроизведена или консултирана след изготвянето ѝ, с уточнението, от една страна, че естеството на носителя на информацията, видът и естеството на съхраняваната информация, както и количеството, дължината, важността или начинът на представяне на информацията са без значение за това дали информацията попада в обхвата на посоченото определение, и от друга страна, че единственото ограничение относно информацията, която може да попадне в обхвата на това определение, е условието тя да се отнася до политиките, дейностите или решенията от компетентност на съответната институция (вж. по аналогия решение от 26 октомври 2011 г., Dufour/ЕЦБ, T-436/09, Сб., EU:T:2011:634, т. 88 и 90—93).

43 Накрая, съгласно Съда от широкото определение на понятието за документ, съдържащо се в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, както и от формулировката в член 4, параграф 2, второ тире от него и от самото наличие на изключение, свързано със защитата на съдебните производства, е видно, че законодателят на Съюза не е искал да изключи действията на институциите във връзка със съдебните спорове от правото на достъп на гражданите, а е предвидил в това отношение те да отказват оповестяване на документите, свързани със съдебно производство, в случаите, когато подобно оповестяване би засегнало производството, до което тези документи се отнасят (решение API/Комисия, точка 41 по-горе, EU:T:2007:258, т. 59).

44 В дадения случай е безспорно, че Комисията е сезирала Съда на основание член 226 ЕО (понастоящем член 258 ДФЕС) с иск срещу Република Австрия за установяване на неизпълнение на задължения в производството, по което е постановено решение Комисия/Австрия, точка 7 по-горе (EU:C:2010:455).

45 По-нататък, безспорно е също така, че в рамките на отнасящото се до този случай съдебно производство Съдът е предоставил на Комисията преписи от спорните становища.

46 Накрая, Комисията не оспорва, че преписите на спорните становища се намират в нейно притежание.

47 Следователно, както по същество твърди жалбоподателят, подкрепен в това отношение от Кралство Швеция, Комисията е получила при упражняването на своята компетентност във връзка със съдебното производство изготвени от държава членка, явяваща се трета страна, документи по член 3, буква б) от Регламент № 1049/2001 и те се намират в нейно притежание по смисъла на член 2, параграф 3 във връзка с член 3, буква а) от същия регламент.

48 Поради това предвид точки 40—43 по-горе спорните становища трябва да бъдат квалифицирани като документи, държани от институцията по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него.

49 Този извод не се опровергава от доводите на Комисията.

50 Първо, Комисията обръща внимание, че спорните становища не могат да бъдат квалифицирани като документи по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него, тъй като те не са адресирани до нея, а са адресирани до Съда, който ѝ е предоставил само преписи.

51 Ако обаче, от една страна, по силата на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 в приложното поле на този регламент попадат само „документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание“, тази разпоредба все пак изобщо не обвързва прилагането на регламента с „получени“ от институцията документи само в случай че те са били адресирани до нея и пряко предоставени от техния автор.

52 Следователно, предвид припомнената в точка 39 по-горе цел на Регламент № 1049/2001, която се състои в предоставянето на обществеността право на възможно най-широк достъп до документите на институциите, следва да се приеме, че неадресирането на спорните становища и непрякото им предоставяне на Комисията от съответната държава членка не е от естество да изключи тяхното квалифициране като документи, държани от Комисията по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Така или иначе тези становища са били получени всъщност от Комисията и се притежават от нея.

53 От друга страна, що се отнася до обстоятелството, че Комисията е получила само преписи от спорните становища, а не техните оригинали, които са били адресирани до Съда, следва да се напомни, както бе направено в точки 41 и 42 по-горе, че за понятието „документ“ е предвидено широко определение в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, което се основава на наличието на съхранена информация.

54 Затова при тези условия следва да се приеме, че без значение за наличието на документ по смисъла на член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001 е обстоятелството, че спорните становища са били предоставени на Комисията като преписи, а не в оригинал.

55 Второ, Комисията твърди, че съгласно съображение 2 от Регламент № 1049/2001 и член 3, буква а) от Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ C 177 E, 2000 г., стр. 70) законодателят е възнамерявал да включи в приложното поле на Регламент № 1049/2001 само документите, свързани с административната дейност на Комисията, с изключение на участието ѝ в разглеждането на съдебни спорове. Според Комисията обаче спорните становища не попадат нито в нейната административна дейност, нито са от нейна компетентност.

56 От една страна, при настоящите правила относно правото на достъп до документи, които произтичат от разпоредбите на Регламент № 1049/2001, трябва да се отхвърлят доводите на Комисията, които тя извежда от намерението на законодателя на Съюза в приложното поле на този регламент да попадат само отнасящите се до нейната административна дейност документи.

57 В действителност съгласно съображение 2 от Регламент № 1049/2001 „[о]ткритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система“, но въпреки това, съгласно цитираната в точка 43 по-горе съдебна практика, от широкото определение на понятието за документ, съдържащо се в член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, както и от формулировката в член 4, параграф 2, второ тире от него и от самото наличие на изключение, свързано със защитата на съдебните производства, е видно, че противно на твърдението на Комисията, законодателят на Съюза не е искал да изключи действията на институциите във връзка със съдебните спорове от правото на достъп на гражданите. Този извод се налага и поради това че регламентът нито изключва от своето приложно поле участието на институциите в разрешаването на съдебни спорове, нито ограничава това приложно поле само до тяхната административна дейност.

58 Също така, уточненията в споменатото в точка 55 по-горе предложение за регламент, че правото на достъп се отнася само до административните документи, нямат отношение към намерението на законодателя, тъй като съгласно процедурата на съвместно вземане на решения — предвидена в член 251 ЕО (понастоящем член 294 ДФЕС), въз основа на който е приет Регламент № 1049/2001 в съответствие с член 255 ЕО (заменен по същество от член 15 ДФЕС) — макар Комисията да разполага с право на инициатива, Парламентът и Съветът са тези, които приемат регламента, евентуално след като променят предложението на Комисията. Първоначално предложеното обаче от Комисията ограничаване на приложното поле на правото на достъп само до административните документи не е залегнало в окончателно приетия текст на член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001.

59 Освен това по отношение на изложените в тази връзка доводи, че спорните становища са документи на Съда или са били предоставени от него при упражняване на неговата правораздавателна дейност, поради което са изключени от правото на достъп до документи, следва да се посочи, че тези доводи по същество са същите като разгледаните в точки 67—112 по-горе относно значението на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС за приложното поле на Регламент № 1049/2001 и относно значението на изключването от това приложно поле на спорните становища поради тяхното особено естество. Следователно в това отношение следва да се има предвид направеният в посочените точки анализ.

60 От друга страна, подобно на жалбоподателя и на Кралство Швеция трябва да се посочи, че също така неправилно е твърдението на Комисията, че спорните становища не са ѝ били предоставени в рамките на упражняваните от нея правомощия.

61 Всъщност, видно от точки 44 и 45 по-горе, спорните становища са били предоставени на Комисията при обжалването на неин иск за установяване на неизпълнение на задължения, който тя е предявила при упражняване на своите правомощия по член 226 ЕО (понастоящем член 258 ДФЕС). По този начин Комисията ги е получила при упражняването на своите правомощия.

62 С оглед на изложеното дотук следва да се заключи, че спорните становища са документи, държани от институцията, по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него. Поради това предвид разпоредбите на този регламент тези становища попадат в неговото приложно поле.

63 При тези условия, видно и от точка 34 по-горе, на следващо място следва да се разгледа дали член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС все пак препятства прилагането на Регламент № 1049/2001 по отношение на спорните становища поради тяхното особено естество.

По значението на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС за прилагането на Регламент № 1049/2001

64 Жалбоподателят твърди по същество, подкрепен от Кралство Швеция, че тъй като съгласно съдебната практика становищата на Комисията попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, в него следва да се включат и становищата на държавите членки, предадени от Съда на Комисията в рамките на дадено съдебно производство. Освен това, от една страна, жалбоподателят обръща внимание, че този довод не се поставя под съмнение нито от член 15, параграф 3 ДФЕС, с който се въвежда само минимален стандарт за достъп до документите на институциите, нито от правилата, приложими по отношение на документите на Съда, но които не са приложими по отношение на страните в производството. От друга страна, предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение, отнасящо се до защитата на съдебните производства, както и самият регламент в неговата цялост нямало да имат действие, ако притежаваните от Комисията становища не са в приложното поле на регламента.

65 Кралство Швеция допълва, че от една страна, приложимостта на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС по отношение на постъпилите в Съда становища на държава членка не засяга приложението на Регламент № 1049/2001 от момента на предоставянето на тези становища на Комисията, тъй като от съдебната практика също следва, че регламентът е приложим към становищата на държавите членки. От друга страна, то допълва, че противно на твърдението на Комисията, член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС не губи действието си поради включването в приложното поле на Регламент № 1049/2001 на становищата на дадена държава членка, тъй като защитата на съдебните производства може да бъде осигурено евентуално чрез отказ да се предостави достъп на основание член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.

66 В отговор на това Комисията твърди по същество, че за разлика от подадените от нея становища, становищата на държавите членки следва да се разглеждат като документи на Съда, отнасящи се до неговата правораздавателна дейност, поради което с оглед на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС те са изключени от общото право на достъп до документи и спрямо тях са приложими особените правила за достъп до съдебни документи. Всяко тълкуване в полза на предоставянето на достъп до становищата на държавите членки можело да лиши от смисъл както член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, така и особените правила за достъп до съдебни документи.

67 На първо място следва да се напомни, че съгласно съдебната практика, от текста на относимите разпоредби на Договорите, от структурата на Регламент № 1049/2001 и от целите на правната уредба на Съюза в дадената област следва, че правораздавателната дейност като такава е изключена от приложното поле на въведеното от тази правна уредба право на достъп до документи (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 79).

68 Всъщност, от една страна, по въпроса за относимите разпоредби на Договорите текстът на член 15 ДФЕС, параграф 3, четвърта алинея — който разширява приложното поле на принципа на прозрачност и заменя член 255 ЕО, на основание на който е приет Регламент № 1049/2001 — предвижда съвсем ясно, че Съдът е обвързан от задължението за прозрачност само при упражняването на административни функции (вж. в този смисъл решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 80 и 81). От това следва, че изключването по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС на Съда от броя на институциите, които съгласно член 15, параграф 3 ДФЕС са обвързани от посоченото задължение, е обосновано

именно от естеството на правораздавателната дейност, която Съдът трябва да упражнява в съответствие с член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС (вж. по аналогия решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 82).

69 От друга страна, това тълкуване се потвърждава и от структурата на Регламент № 1049/2001, чиято правна основа е самият член 255 ЕО. Всъщност член 1, буква а) от регламента, който уточнява неговото приложно поле, изключва Съда — като не го споменава — от институциите, за които е въведено задължението за прозрачност, а член 4 от същия регламент свързва едно от изключенията от правото на достъп до документи на институциите именно със защитата на съдебните производства (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 83).

70 На второ място, по отношение на становищата на Комисията следва да се припомни установеното от Съда положение, че писмените становища, представени пред съд на Съюза в рамките на съдебно производство, имат особени характеристики, доколкото поради самото си естество са част от правораздавателната дейност на този съд в много по-голяма степен, отколкото от административната дейност на Комисията, като впрочем административната дейност не изисква същия обхват на достъп до документи, както законодателната дейност на дадена институция на Съюза (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 77).

71 Всъщност съгласно същата съдебна практика тези писмени становища са изготвени изключително за целите на съдебното производство и представляват основният му елемент. С исковата молба или жалбата ищецът или съответно жалбоподателят определя предмета на спора и именно в писмената фаза — тъй като устната фаза не е задължителна — страните представят на съда на Съюза елементите, с оглед на които той трябва да произнесе съдебното си решение (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 78).

72 На трето място, следва да се отбележи, че подадените до Съда становища на държава членка в рамките на образувано от Комисията срещу нея производство за установяване на неизпълнение на задължения имат особени характеристики, каквито имат и становищата на самата Комисия, поради включването им в правораздавателната дейност на Съда с оглед на тяхното естество.

73 Всъщност, като се има предвид по-конкретно, че съгласно съдебната практика в своите становища държавата членка ответник може да посочва всякакви доводи на нейно разположение, за да осигури своята защита (решения от 16 септември 1999 г., Комисия/Испания, C-414/97, Rec., EU:C:1999:417, т. 19 и от 15 февруари 2007 г., Комисия/Нидерландия, C-34/04, Сб., EU:C:2007:95, т. 49), следва да се приеме, че предоставяйки отговор на твърденията на Комисията, които отграничават предмета на спора, становищата на държавата членка ответник предоставят на Съда елементи, по които той следва да се произнесе със съдебното си решение.

74 На четвърто място, от съдебната практика, свързана с изключението, отнасящо се до защитата на съдебните производства по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, ясно следва, че становищата на Комисията попадат в приложното поле на тази регламент, въпреки че те са включени в правораздавателната дейност на съдилищата на Съюза, спрямо която, както бе припомнено в точка 70 по-горе, не е приложимо правото на достъп до документи съгласно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС.

75 Всъщност, най-напред, съгласно тази съдебна практика понятието „съдебни производства“ следва да се тълкува в смисъл, че защитата на обществения интерес не допуска оповестяването на съдържанието на документи, съставени единствено за целите на конкретно производство пред правораздавателен орган (вж. решение от 6 юли 2006 г., Franchet и Byk/Комисия, T-391/03 и T-70/04, Rec., EU:T:2006:190, т. 88 и 89 и цитираната съдебна практика; решение от 3 октомври

2012 г., Jurašinović/Съвет, T-63/10, Сб., EU:T:2012:516, т. 66). Това понятие се отнася не само до внесените писмени становища или документи, вътрешните документи, свързани със събирането на доказателства по висящо дело, но и до съобщенията във връзка с делото между съответната генерална дирекция и правната служба или адвокатска кантора (решения Franchet и Byk/Комисия, посочено по-горе, EU:T:2006:190, т. 90 и Jurašinović/Съвет, посочено по-горе, EU:T:2012:516, т. 67).

76 По-нататък, въз основа на това определение на понятието „съдебни производства“ Общият съд е приел, че представените от Комисията пред съд на Съюза писмени становища попадат в приложното поле на изключението за защита на съдебните производства по член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, тъй като се отнасят до защитен интерес (решение API/Комисия, точка 41 по-горе, EU:T:2007:258, т. 60).

77 Накрая, Съдът е приел съществуването на обща презумпция, съгласно която оповестяването на писмените становища, подадени от институция в рамките на съдебно производство, засяга защитата на това производство по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, докато въпросното производство е висящо (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 94).

78 Включването в тези съдебни решения на становищата на институциите в приложното поле на изключението относно защитата на съдебните производства предполага, както с основание посочват жалбоподателят и Кралство Швеция и с което впрочем се съгласява Комисията, че тези становища, въпреки особените им характеристики, каквито са накратко посочените в точки 70 и 71 по-горе, попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, без този извод да се засяга от изключването по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС на правораздавателната дейност на Съда от приложното поле на правото на достъп до документи.

79 От посоченото по-горе следва, че въпреки включването им в правораздавателната дейност на съдилищата на Съюза, подадените пред тези съдилища становища на дадена институция не са изключени по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС от правото на достъп до документи.

80 Затова по аналогия следва да се приеме, че както за спорните становища, така и за подадените от държава членка становища в производство за установяване на неизпълнението на задължения не е валидно изключението от правото на достъп до документи, въведено по отношение на правораздавателната дейност на Съда в член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, както то не е валидно и за становищата на Комисията.

81 Всъщност, освен обстоятелството, че становищата на Комисията и тези на държава членка в рамките на дадено съдебно производство имат общи особени характеристики, което е видно от точки 72 и 73 по-горе, следва да се отбележи, че нито член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, нито различното авторство на тези становища, нито тяхното естество предполагат да се прави разлика с оглед на включването им в приложното поле на правото на достъп до документи между становищата на Комисията и становищата на държавите членки. От това впрочем следва, че противно на посоченото от Комисията в съдебното заседание, член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС не може да се тълкува като въвеждащ относно достъпа до съставени във връзка със съдебно производство становища правилото да се прави разграничение между становищата, съставени от дадена институция във връзка със съдебно производство, и становищата на държава членка в съдебната фаза на производство за установяване на неизпълнението на задължения.

82 Следва обаче да се прави разграничение между, от една страна, изключването по силата на член 15, параграф 3 четвърта алинея ДФЕС на правораздавателната дейност на Съда от правото на достъп до документи и от друга страна, съставените с оглед на такова производство становища, които, макар да са включени в тази правораздавателна дейност, не са изключени от посочената разпоредба, а напротив, за тях е приложимо правото на достъп до документи.

83 Следователно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС допуска спорните становища да бъдат включени в приложното поле на Регламент № 1049/2001 при условие все пак да са изпълнени условията за неговото прилагане, като не се засяга евентуалното прилагане на едно от предвидените в член 4 от регламента изключения и предвидената в член 4, параграф 5 възможност засегната държава членка да поиска представените от нея становища да не бъдат оповестявани от съответната институция.

84 Доводите на Комисията не опровергават този извод.

85 На първо място, Комисията счита, че следва да се разграничават представените от нея становища и тези на държавите членки. Когато последните са адресирани до Съда, те следва да се разглеждат като документи на Съда, отнасящи се до неговата правораздавателна дейност, поради което съгласно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС тези становища биха били изключени от правото на достъп до документи и за тях ще са приложими особените правила за достъп до съдебни документи. Подобно разграничение се налагало също и с оглед на съдебната практика. Най-напред, след като в решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), Съдът е въвел за себе си ограничение да се произнася по становищата на Комисията без да споменава становищата на държавите членки, той е имал предвид, че последните са изключени от приложното поле на Регламент № 1049/2001. По-нататък, изложените в точка 87 от посоченото решение съображения относно равните процесуални възможности би имали смисъл само ако становищата на Комисията и на държавите членки се разглеждат поотделно. Накрая, съдебната практика, съгласно която дадена страна може да публикува собствените си становища, не предполага никоя от институциите да бъде задължавана да предоставя достъп до становищата на държави членки, така че би било прекалено и Комисията да бъде задължавана да оповестява становища на държавите членки.

86 Първо, във връзка с това трябва да се посочи, че за разлика от доводите на Комисията относно значението на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС за правото на достъп до документи, не следва да се прави разграничение между становищата на тази институция и тези на държавите членки, както е видно по същество и от точка 81 по-горе. От цитираната обаче в точки 70 и 71 по-горе съдебна практика изобщо не следва, че становищата на Комисията, в качеството им на включени в правораздавателната дейност на сезираната юрисдикция документи, трябва да се разглеждат като документи на тази юрисдикция и така да бъдат обвързани с нея. Напротив, както Комисията признава, нейните становища попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001.

87 При всички случаи следва да се добави, както това бе обяснено от Комисията в съдебното заседание в отговор на поставен ѝ от Общия съд въпрос, че нейният довод се основава на предпоставката, съгласно която както нейните становища, така и тези на държавите членки с постъпването им в Съда стават негови документи, при което тя счита собствените си становища за оставащи частично нейни, а тяхната природа — за двойствена. Следва обаче да се отбележи, че дори това признание на Комисията да е правилно, квалифицирането по този начин на собствените ѝ становища като документи на Съда по никакъв начин не пречи те да бъдат включени в обхвата на правото на достъп до документи.

88 При тези условия разграничението на Комисията между собствените ѝ становища и тези на държавите членки всъщност се основава по-малко на предполагаемият им статут на документи на Съда, отколкото на различието в тяхното авторство. Във връзка с последното обаче е

достатъчно да се припомни, както следва по същество от точка 81 по-горе, че тази разлика не е от естество да обоснове различното третиране на становищата на Комисията и тези на държавите членки.

89 Второ, противно на твърдението на Комисията, от цитираната от нея във връзка с това съдебна практика не следва никакво разграничение между нейните становища и тези на държавите членки.

90 Най-напред обаче, в делото, по което е постановено решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), Съдът не е бил сезиран във връзка с достъпа до притежаваните от Комисията становища на държава членка, на което впрочем обръща внимание и Комисията. Поради това обстоятелството, че Съдът е ограничил произнасянето си по спора, с който е бил сезиран, не означава, че съгласно съдебното решение се предоставя достъп само до становищата на институциите на Съюза, а достъпът до становищата на държавите членки е изключен.

91 По-нататък, на същото основание трябва да се отхвърли доводът на Комисията по изложените от Съда съображения във връзка с равните процесуални възможности, тъй като — посочвайки в точка 87 от решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), че „задължението за оповестяване ще възникне единствено за институцията, от която е поискан достъп до нейните документи, а не за всички страни в производството“ — Съдът не се е произнесъл по случая, при който Комисията е сезирана със заявление за достъп до становищата на държава членка. В действителност от мотивите, отнасящи се до точка 87 от решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), и по-точно при разглеждането им във връзка с точка 91 от същото съдебно решение, е видно, че Съдът само е посочил, че доколкото единствено институцията, от която е поискан достъп до нейните документи, за разлика от другите страни в съдебното производство, е обвързана със задължение за прозрачност в съответствие с основаните на Регламент № 1049/2001 правила, равните процесуални възможности биха били засегнати, ако институцията бе задължена да предостави достъп до своите писмени материали по висящо съдебно производство.

92 Освен това, от една страна, съображението в точка 87 от решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), е било изложено във връзка с по-различен контекст от този по настоящото дело. Всъщност то се вписва в разглеждането на обхвата на изключението, което се отнася до защитата на съдебните производства и което следва от член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, във връзка с подадено заявление за достъп до становища на Комисията по висящи съдебни производства. В този контекст в точка 86 от същото съдебно решение Съдът посочва, че ако съдържанието на писмените становища на Комисията може да се обсъжда публично, ще е налице опасност, независимо от реалното им правно значение, критиките срещу тези становища да повлияят на позицията, защитавана от дадена институция пред юрисдикциите на Съюза, след което в точка 87 от решението Съдът обръща внимание, че подобно положение може да наруши равновесието между страните, доколкото задължението за оповестяване ще възникне единствено за институцията, от която е поискан достъп до нейните документи. От друга страна, в настоящото производство се разглежда заявление за достъп до становища, отнасящи се до приключило производство, така че съображенията, които се извеждат от равните процесуални възможности, каквито са изложените в точки 86 и 87 от решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе (EU:C:2010:541), не са относими в случая. От друга страна, тъй като с довода си относно точка 87 от посоченото съдебно решения Комисията претендира, че всяка от страните в дадено съдебно производство разполага свободно със собствените си становища, следва да се направи препращане към анализа на този довод в точки 93—97 по-долу.

93 Накрая, що се отнася до довода, изведен от право на държавата членка да разполага със своите изготвени във връзка със съдебно производство становища, следва да се напомни, че действително съгласно съдебната практика няма норма или разпоредба, която да позволява или да забранява на страните в дадено производство да оповестяват своите собствени писмени становища на трети лица, и че принципът, освен в изключителни случаи, когато оповестяването би засегнало доброто правораздаване, е, че страните са свободни да оповестяват своите собствени писмени становища (определение от 3 април 2000 г., Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, Rec., EU:C:2000:181, т. 10 и решение API/Комисия, точка 41 по-горе, EU:T:2007:258, т. 88).

94 Въпреки това цитираната в точка 93 по-горе съдебна практика допуска включването на спорните становища в обхвата на правото на достъп до документи и следователно — в този на Регламент № 1049/2001.

95 Всъщност, от една страна, следва да се посочи, че в цитираната в точка 93 по-горе съдебна практика нито Съдът, нито Общият съд са разглеждали приложното поле на правото на достъп до документи. Те също така не са се произнасяли по наличието или евентуално обхвата на правото на дадена страна да се противопостави на оповестяването на своите становища от друга страна в производството.

96 Освен това и при всички случаи следва да се обърне внимание, че настоящото дело се отнася до заявление за достъп до писмени становища, свързани със съдебно производство, приключило към момента на подаването на това заявление. От друга страна, цитираните в точка 93 по-горе съображения са били изложени във връзка с оповестяването на писмени документи, които се отнасят до висящи съдебни производства. Без дори да е необходимо произнасяне по обхвата на правото на всяка страна да разполага свободно със собствените си становища, доколкото чрез него тя би могла да се противопостави на всяка форма на оповестяване на съдържанието на собствените ѝ становища, следва да се обърне внимание, че при всички случаи подобно право достига своите граници при приключването на съответното съдебно производство. Всъщност след приключването на съдебното производство доводите, които се съдържат в посочените писмени становища, вече стават обществено достояние поне в съкратен вид, тъй като евентуално тяхното съдържание е било обсъдено в хода на проведено съдебно заседание и евентуално то е било възпроизведено в съдебното решение, с което е сложен край на производството (вж. в този смисъл решение API/Комисия, точка 41 по-горе, EU:T:2007:258, т. 106). Освен това съдържанието на становището на държава членка може да се окаже отразено в изготвени в рамките на същото производство становищата на институция на Съюза — в съкратена форма или чрез доводи, повдигнати в отговор на тази институция. Поради това евентуалното оповестяване от институцията на собствените ѝ становища би предоставило сигурен достъп до съдържанието на становищата на съответната държава членка.

97 От друга страна, в дадения случай по въпроса за изготвените от държава членка становища следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие. Съгласно съдебната практика тази разпоредба предоставя възможност на държавата членка да вземе участие в решението, което институцията трябва да приеме, и с тази цел установява процес на вземане на решения, за да може да се определи дали изброените в параграфи 1—3 от член 4 материалноправни изключения са пречка за предоставяне на достъп до дадения документ (решение Германия/Комисия, точка 40 по-горе, Rec, EU:T:2012:75, т. 31; вж. също в този смисъл решение Швеция/Комисия, точка 39 по-горе, EU:C:2007:802, т. 76, 81, 83 и 93). Макар тази разпоредба да не предоставя на държавата членка общо и безусловно право на вето, с което тя да може по свое усмотрение да се противопоставя на оповестяването на произхождащи от нея документи, държани от институция (решение

Швеция/Комисия, точка 39 по-горе, EU:C:2007:802, т. 75), въпреки това тя позволява на държавата членка да участва в решението за предоставяне на достъп до съответния документ, включително когато става дума за становища, съставени във връзка със съдебно производство.

98 На второ място, Комисията твърди, че както член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, така и особените правила за достъп до съдебни документи биха били напълно лишени от смисъл и изопачени, ако се допусне да бъде предоставян достъп до становища на държава членка, съставени във връзка със съдебно производство. Всъщност тогава ще може постоянно да се изисква от Комисията да предоставя достъп до преписите на всички документи, които е получила във връзка с всяко съдебно производство, въпреки че самият съд не би могъл да предостави такъв достъп. Също така, освен заобикалянето на особените правила, самото наличие на право на достъп до становищата на другите страни ще зависи при всеки случай от участието на Комисията в съдебното производство, което би противоречало на системата, която тези разпоредби предполагат.

99 Най-напред, доводът на Комисията, изведен от заобикалянето на особените правила за достъп до документи, свързани със съдебни производства, трябва да бъде отхвърлен.

100 В това отношение, от една страна, следва да се припомни, че по отношение на становищата на Комисията действително съдебната практика е установила, че докато съдебното производство е висящо, оповестяването на тези становища не би било съобразено с особеностите на тази категория документи и би довело до прилагане на принципа на прозрачност по отношение на съществена част от съдебното производство, вследствие на което изключването на Съда от институциите, спрямо които се прилага принципът на прозрачност в съответствие с член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, до голяма степен ще бъде лишено от полезното си действие (вж. в този смисъл решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 95). Също така от съдебната практика е установено, че нито Статутът на Съда, нито процедурните правилници на съдилищата на Съюза предвиждат право на достъп на трети лица до представените пред тези съдилища писмени становища в рамките на съдебни производства (решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 99).

101 Въпреки това, съгласно посочената съдебна практика изложените в точка 100 по-горе съображения не водят до неприлагане на разпоредбите на Регламент № 1049/2001 по отношение на заявление за достъп до отнасящите се до съдебно производство становища.

102 В действителност посочените в точка 100 по-горе съображения са били взети под внимание при тълкуването на предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение от защитата на съдебните производства (вж. в този смисъл решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 94, 95, 99, 100 и 102), което по необходимост предполага, че те по никакъв начин не препятстват прилагането на този регламент. За разлика обаче от твърдението на Комисията, следва да се посочи, че предвид точки 72, 73 и 81 по-горе същите съображения са валидни и в контекста на заявление за достъп до становища на държава членка.

103 От друга страна, следва да се напомни, че дори Регламент № 1049/2001 да има за цел да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите, в светлината на системата от изключения, предвидени в член 4 от същия регламент, това право все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (решения от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Сб., EU:C:2012:393, т. 111 и Комисия/Agrofert Holding, C-477/10 P, Сб., EU:C:2012:394, т. 53). Освен това, както от член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, така и от Регламент № 1049/2001 следва, че ограниченията за прилагането на принципа на прозрачност по отношение на съдебните производства преследват една и съща цел, а именно да

гарантират това, че упражняването на правото на достъп до документите на институциите няма да засегне защитата на съдебните производства (вж. в този смисъл решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 84).

104 По този начин, противно на твърдението на Комисията, защитата на съдебните производства е възможно да бъде осигурено чрез прилагане на предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение с уточнението, че съгласно съдебната практика би могло, с оглед на тълкуването на изключението от защитата на съдебните производства, да се вземе предвид липсата в особените правила, отнасящи се до съдилищата на Съюза, на право на достъп на трети лица до представените пред тези съдилища писмени становища в рамките на съдебни производства (вж. в този смисъл решение Швеция и др./API и Комисия, точка 15 по-горе, EU:C:2010:541, т. 100).

105 Поради това включването в приложното поле на Регламент № 1049/2001 на спорните становища не води до засягане на целта на особените правила за достъп до документи, свързани със съдебни производства.

106 Този извод се подкрепя впрочем от обстоятелството, че Съдът вече се е произнесъл по прилагането на Кодекса на поведение относно публичния достъп до документите на Съвета и на Комисията (ОВ L 340, 1993 г., стр. 41), че от правото на всяко лице на справедливо гледане на неговото дело от независим съд не може да се заключи, че сезираната със спора юрисдикция неминуемо е единствената компетентна да позволи достъп до доказателствата по въпросното съдебно производство, още повече че опасността от засягане на независимостта на съда е взета предвид в достатъчна степен от споменатия кодекс и от съдебната защита на равнище на Съюза на актовете на Комисията за предоставяне на достъп до документите, съхранявани от последната (решение от 11 януари 2000 г., Нидерландия и Van der Wal/Комисия, C-174/98 P и C-189/98 P, Rec., EU:C:2000:1, т. 17 и 19). Следователно при липса на специални разпоредби, предвидени за тази цел, не може да се приеме, че приложното поле на Регламент № 1049/2001 е възможно да се ограничава, по съображение че разпоредбите от Статута на Съда и от процедурните правилници на съдилищата на Съюза не уреждат достъпа до документите на трети лица (решение API/Комисия, точка 41 по-горе, EU:T:2007:258, т. 89; вж. също в този смисъл и по аналогия решение от 7 декември 1999 г., Interporc/Комисия, T-92/98, Rec., EU:T:1999:308, т. 37, 44 и 46).

107 По-нататък, тъй като Комисията твърди, че включването в приложното поле би имало за последица да се допуснат заявления за достъп до всички документи, предоставени на Комисията от съдилищата на Съюза, включително становищата на всяка от страните и протоколите от съдебните заседания, следва да се посочи, че направеният в точка 83 по-горе извод, съгласно който становищата на държавите членки, предоставени на институция в рамките на съдебно производство, по определение не са изключени от приложното поле на Регламент № 1049/2001, по никакъв начин не предрешава въпроса, който се поставя отделно, дали актовете на самия съд, предоставени на институция в рамките на съдебно производство, също попадат в приложното поле на този регламент. Като се има предвид обаче, че предметът на настоящия спор се ограничава до преценката, с оглед на единствено повдигнатия от жалбоподателя довод, на законосъобразността на отказа на Комисията да му предостави достъп до спорните становища, за Общия съд няма основание да се произнася в случая по това доколко Регламент № 1049/2001 би бил приложим и спрямо други документи, предоставени на институция в рамките на съдебно производство, каквито по-специално са протоколите от съдебни заседания. Всъщност съгласно съдебната практика съдилищата на Съюза не могат да се произнасят ultra petita (решения от 14 декември 1962 г., Meroni/Върховен орган, 46/59 и 47/59, Rec., EU:C:1962:44, стр. 801 и от 28 юни 1972, Jamet/Комисия, 37/71, Rec., EU:C:1972:57, т. 12).

108 Освен това, що се отнася до довода на Комисията, че включването на становищата на други страни в съдебното производство в приложното поле на Регламент № 1049/2001 щяло да доведе до откриване на възможността за достъп до всички документи на страните в производствата, с което да постави в зависимост самото съществуване на подобно право на достъп от участието на Комисията в съответното съдебно производство, следва да се напомни, че съгласно цитираната в точка 106 по-горе съдебна практика при липса на специални разпоредби, предвидени за тази цел, не може да се приеме, че приложното поле на Регламент № 1049/2001 се ограничава, по съображение че разпоредбите от Статута на Съда и от процедурните правилници на съдилищата на Съюза не уреждат достъпа до документите на трети лица. При тези условия, с оглед на посочените в точка 107 по-горе съображения и без да се засяга отделно поставеният въпрос — различен от повдигнатия в настоящото дело — за включването в приложното поле на правото на достъп до документи на достъпа до всяко становище на страните по което и да е съдебно производство, следва да се приеме, че приложното поле на Регламент № 1049/2001 не може да се ограничи от обстоятелството, че евентуалният достъп до подобни становища при подадена до институция заявка зависи от участието на институцията в даденото съдебно производство. Всъщност тази зависимост е само последица от липсата на особени разпоредби, които да уреждат пред съдилищата на Съюза достъпа на трети лица до становищата, съставени във връзка със съдебни производства.

109 Накрая, тъй като според Комисията заявленията за достъп до становища на държава членка трябвало да бъдат адресирани до Съда или до държавата членка, която е техен автор, от една страна, следва да се напомни по отношение на евентуалното задължение за адресиране до Съда на заявленията за достъп до спорните становища, че съгласно цитираната в точка 106 по-горе съдебна практика от правото на всяко лице на справедливо гледане на неговото дело от независим съд не може да се заключи, че сезираната със спора юрисдикция неминуемо е единствената компетентна да позволи достъп до доказателствата по въпросното съдебно производство. Съгласно разпоредбите на Регламент № 1049/2001 заявлението за достъп до документи може да бъде адресирано до Комисията за намиращите се на нейно разположение документи, в случай че са изпълнени условията за прилагане на този регламент.

110 От друга страна, що се отнася до евентуалното задължение за адресиране на заявлението до държавата членка, която е автор на спорните становища, следва да се посочи, че с приемането на Регламент № 1049/2001 законодателят на Съюза е отменил правилото за автора, съгласно което, когато автор на документ, който се държи от институция, е трета страна, заявлението за достъп до документа трябва да се отправи пряко към неговия автор (решения Швеция/Комисия, точка 39 по-горе, EU:C:2007:802, т. 56 и Германия/Комисия, точка 40 по-горе, EU:T:2012:75, т. 28), което впрочем не се оспорва от Комисията.

111 Освен това, противно на посоченото от Комисията по време на съдебното заседание, подобно задължение за отправяне на заявление за достъп до държавата членка, която е автор на спорните становища, не следва и от член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, който, видно от изложените в точка 81 по-горе съображения, не би могъл да се тълкува, че въвежда отново правилото за автора относно достъпа до становищата, които са съставени във връзка с дадено съдебно производство. Всъщност, освен че тази разпоредба не съдържа никакво изрично правило в посочения смисъл, но от съдържащите се в точка 81 по-горе съображения следва, че нито тази разпоредба, нито естеството на съответните становища предполагат да се прави разлика с оглед на включването им в приложното поле на правото на достъп до документи между становищата на Комисията и становищата на държавите членки.

112 С оглед на изложените съображения следва да се приеме, противно на твърдението на Комисията и без да е необходимо да се разглеждат свързаните с това други доводи на жалбоподателя, че спорните становища не са документи на Съда, които в това им качество са

изключени с оглед на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС от приложното поле на правото на достъп до документи, а следователно и от приложното поле на Регламент № 1049/2001.

113 Предвид всички изложени по-горе съображения, и в частност направените в точки 48 и 83 по-горе изводи, следва да се заключи, че като е приела в решението от 3 април 2012 г., че спорните становища не попадат в приложното поле на Регламент № 1049/2001, Комисията е нарушила член 2, параграф 3 от този регламент.

114 Поради това уважени следва да бъдат съответно единствено изложеното основание и искането за отмяна на решението от 3 април 2012 г., доколкото с него се отказва достъп на жалбоподателя до спорните становища.

По съдебните разноски

115 На първо място, що се отнася до направените от жалбоподателя и от Комисията съдебни разноски, член 87, параграф 2 от Процедурния правилник предвижда, че загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Въпреки това по смисъла на член 87, параграф 3 от Процедурния правилник Общия съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски поради изключителни обстоятелства. Освен това по силата на член 87, параграф 6 от Процедурния правилник, когато липсва основание за постановяване на съдебно решение по същество, Общият съд определя съдебните разноски по свое усмотрение.

116 В случая, както Общият съд установи по-горе, макар жалбата да е останала без предмет по отношение на искането за отмяна на решението от 16 март 2012 г., тя е уважена в частта, с която се иска частична отмяна на решението от 3 април 2012 г.

117 По време на съдебното заседание обаче Комисията поиска в случай на частична отмяна на решението от 3 април 2012 г. жалбоподателят да бъде осъден да понесе поради изключителни обстоятелства направените от него разноски. Искането е мотивирано с публикуването на сайта на жалбоподателя в интернет на писмената защита, репликата и писменото становище при встъпване на Кралство Швеция, както и на разменените във връзка с това публикуване писма между Комисията и жалбоподателя. Според Комисията чрез публикуването на тези документи, отнасящи се до висящо съдебно производство, жалбоподателят е нарушил принципа на равни процесуални възможности и принципа на добро правораздаване.

118 Във връзка с това следва да се припомни, че по силата на правилата за разглеждане на делата от Общия съд страните се ползват от защита срещу неподходящото използване на доказателствата по делото (решение от 17 юни 1998 г., Svenska Journalistförbundet/Съвет, T-174/95, Rec., EU:T:1998:127, т. 135). Така, съгласно член 5, параграф 8 от Указанията за секретаря на Общия съд трети лица, частноправни или публичноправни, не могат да имат достъп до преписката по делото или до материалите по делото без изрично разрешение от председателя на Общия съд или — ако делото е все още висящо — от председателя на разглеждащия делото съдебен състав, след като бъдат изслушани страните, при което подобно разрешение може да се дава само въз основа на писмена молба, придружена от подробно обяснение на законния интерес на третото лице да се запознае с преписката.

119 Тази разпоредба отразява общия принцип на добро правораздаване, съгласно който страните имат право да защитават своите интереси независимо от всякакво външно влияние, по-специално от страна на обществеността (решение Svenska Journalistförbundet/Съвет, точка 118 по-горе, EU:T:1998:127, т. 136). От това следва, че страна, на която е предоставен достъп до процесуалните документи на други страни, може да използва това право само за

защитата на собствената си позиция, а не с друга цел, каквато е подбуждането на обществена критика срещу предявените по делото доводи на другите страни (решение Svenska Journalistförbundet/Съвет, точка 118 по-горе, EU:T:1998:127, т. 137).

120 Съгласно съдебната практика действие, което противоречи на този принцип, представлява злоупотреба с право, която в съответствие с член 87, параграф 3 от Процедурния правилник може да се вземе предвид при разпределянето на съдебните разноски поради наличието на изключителни обстоятелства (вж. в този смисъл решение Svenska Journalistförbundet/Съвет, точка 118 по-горе, EU:T:1998:127, т. 139 и 140).

121 В случая е безспорно, че жалбоподателят е публикувал както някои свързани с настоящото дело писмени материали, сред които в частност са репликата и писмената защита на Комисията, така и разменените във връзка с това публикуване писма между страните, а именно писмо на Комисията, с което е поискала той да оттегли репликата и писмената ѝ защита от своя сайт в интернет, както и неговия отговор на това писмо. Освен това Комисията твърди, че жалбоподателят е публикувал и писменото становище при встъпване на Кралство Швеция, което обстоятелство той не оспорва.

122 Установено е също така, че тези публикации са били придружени от някои коментари на жалбоподателя. Така публикацията на писмената защита и на репликата е била придружена от кратка бележка, в която се посочва, че Комисията продължава да отказва предоставянето на достъп на жалбоподателя до спорните становища. По този повод в своята реплика жалбоподателят „разнищил“ доводите на Комисията. Публикацията на разменените писма, споменати в точка 121 по-горе, е включена в бележка на жалбоподателя, озаглавена „Комисията иска да забрани публикуването в интернет на писмените становища относно запазването на данните“. В бележката, написана в относително критичен стил, се чете по-конкретно, че отказът на Комисията да предостави достъп на жалбоподателя до спорните становища, е в „явно противоречие“ с практиката на Съда и че Комисията се противопоставя на публикуването на „нейните напразни опити за запазване в тайна“. На ползвателите на интернет е била предоставена възможност да правят коментари по двете бележки, което е довело до публикуването на няколко много критични за Комисията коментара по втората бележка.

123 Следва да се посочи, че публикуването в мрежата интернет от страна на жалбоподателя на писмената защита на Комисията, както и на разменените писма във връзка с това публикуване, представлява по смисъла на цитираната в точка 118 по-горе съдебна практика неподходящо използване на доказателствата по делото, които са били предоставени на жалбоподателя в рамките на настоящото съдебно разглеждане.

124 Всъщност, като е предприел това публикуване, жалбоподателят е използвал правото си на достъп до писмените материали на Комисията, които се отнасят до настоящото производство, за цели, различни от защитата на собствената си позиция в това производство, с което е засегнал правото на Комисията да защити своята позиция независимо от всякакво външно влияние. Видно от точка 122 по-горе, изложеното съображение е още по-валидно, поради това че публикацията е била придружена с предоставянето на възможност за ползвателите на интернет да направят коментари и е довела до публикуването на няколко критични за Комисията коментара.

125 Освен това, след като Комисията е поискала с писмо от жалбоподателя да оттегли писмените становища от своя сайт в интернет, последният е запазил тяхното присъствие там.

126 Следователно с оглед на цитираната в точка 120 по-горе съдебна практика следва да се заключи, че публикуването на писмените материали на Комисията в мрежата интернет, което противоречи на припомнените в точки 118 и 119 по-горе принципи, представлява злоупотреба с

право, която в съответствие с член 87, параграф 3 от Процедурния правилник може да се вземе предвид при разпределянето на съдебните разноски поради наличието на изключителни обстоятелства.

127 С оглед на изложеното по-горе би било правилно съобразно обстоятелствата по случая да се прецени, че Комисията трябва да понесе освен направените от нея съдебни разноски и половината от тези, които са направени от жалбоподателя.

128 На второ място, що се отнася до разноските, направени от встъпилите страни, съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

1) Отменя решение от 3 април 2012 г. на Европейската комисия за отказ да се предостави пълен достъп на г-н Patrick Breyer до документите относно транспонирането от Република Австрия на Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО и достъп до документите, свързани с делото, по което е постановено решение на Съда от 29 юли 2010 г., Комисия/Австрия (C-189/09), доколкото с това съдебно решение е отказан достъпът до представените от Република Австрия писмени становища по посоченото дело.

2) Липсва основание за произнасяне по искането за отмяна на решението на Комисията от 16 март 2012 г., с което се отхвърля искане на г-н Breyer за получаване на достъп до нейното правно становище относно Директива 2006/24.

3) Комисията понася освен направените от нея съдебни разноски и половината от тези, направени от г-н Breyer.

4) Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 февруари 2015 година.

Подписи