РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 декември 2007 година *

По дело C-64/05 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда, подадена на 10 февруари 2005 г.,

Кралство Швеция, за което се явява г-жа K. Wistrand, в качеството на представител,

жалбоподател,

подпомагано от:

Република Финландия, за която се явяват г-жа E. Bygglin и г-жа A. Guimaraes-Purokoski, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна в производството по обжалване,

* Език на производството: английски.

като другите страни в производството са:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, по-рано Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, установено в Хамбург (Германия), за което се явяват г-н S. Crosby, solicitor и адв. R. Lang, avocat,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

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

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа H. G. Sevenster и г-жа C. Wissels, както и г-н M. de Grave, в качеството на представители,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа S. Nwaokolo и г-жа V. Jackson, в качеството на представители, подпомагани от г-жа J. Stratford, barrister,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н C. Docksey и г-н P. Aalto, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

Кралство Испания, за което се явяват г-н I. del Cuvillo Contreras и г-н A. Sampol Pucurull, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна в производството по обжалване,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н G. Arestis и г-н U. Lõhmus, председатели на състав, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н P. Kūris, г-н E. Juhász, г-н J. Malenovský, г-н J. Klučka и г-н E. Levits, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 януари 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 18 юли 2007 г.

постанови настоящото

Решение

1 Със своята жалба Кралство Швеция иска от Съда да отмени решението на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 30 ноември 2004 г. по дело IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия (Т-168/02, Recueil, стр. II-4135, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което се отхвърля подадената от Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (наричано по-нататък „IFAW“) жалба за отмяна на решението на Комисията на Европейските общности от 26 март 2002 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което на IFAW се отказва достъп до някои документи, получени от Комисията в рамките на процедура, която приключва с даване от тази институция на становище в полза на реализирането на индустриален проект в обект, защитен на основание на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък Директива „местообитания“).

Правна уредба

2 Член 255, параграфи 1 и 2 ЕО предвижда:

„1. Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава-членка, има право на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с параграфи 2 и 3.

2. Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят от Съвета, който действа в съответствие с процедурата, посочена в член 251, в срок до две години от влизането в сила на Договора от Амстердам."

3 Декларация № 35 относно член 255 [...], параграф 1 от Договора [за ЕО], приложена към Заключителния акт на Договора от Амстердам (наричана по-нататък „Декларация № 35"), формулира следното:

„Конференцията постига съгласие, че принципите и условията, посочени в член 255, параграф 1 от Договора [за ЕО], ще позволят на държава-членка да отправя искане до Комисията или Съвета да не уведомяват трета страна за документ, произхождащ от тази държава, без нейното предварително съгласие."

4 Съображения 2—4, , както и съображения 10 и 15 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) имат следния текст:

„(2) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.

(3) Заключенията от заседанията на Европейския съвет от Бирмингам, Единбург и Копенхаген подчертаха необходимостта от въвеждане на по-голяма прозрачност в работата на институциите на Съюза. Настоящият регламент консолидира вече предприетите от институциите инициативи за подобряване на прозрачността в процеса на вземане на решения.

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

[…]

(10) За да се допринесе за по-голяма откритост в работата на институциите, Европейският парламент, Съветът и Комисията трябва да предоставят достъп не само до документите, изготвени от институциите, но и до получените от тях документи. В този контекст е препоръчително да се припомни, че Декларация № 35 […] предвижда, че една държава-членка може да изиска от Комисията или от Съвета да не предоставя на трети страни документ [другаде в текста: „уведомява трети страни за документ“], издаден [другаде в текста: „произхождащ“] от тази държава, без предварителното ѝ съгласие.

[…]

(15) Въпреки че настоящият регламент няма за предмет, нито цели изменение на националното законодателство в областта на достъпа до документи, очевидно е все пак, че по силата на принципа за лоялно сътрудничество в отношенията между държавите-членки и институциите държавите-членки следва да следят да не бъде засегнато правилното прилагане на настоящия регламент и следва да бъдат спазени правилата за сигурност на институциите.“

5 Член 1 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Цел“, гласи:

„Целта на настоящия регламент е:

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

[…]“

6 Член 2, параграфи 3 и 5 от този регламент, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, предвижда:

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

[…]

5. Документи, квалифицирани като чувствителни съгласно определението в член 9, параграф 1, са предмет на специална обработка в съответствие с този член.“

7 Съгласно член 3, буква б) от посочения регламент, за неговите цели „трета страна“ 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“.

8 Член 4 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Изключения“, предвижда:

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

а) обществения интерес по отношение на:

— обществената сигурност,

— отбраната и военните въпроси,

— 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,

— съдебните процедури и правни становища,

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

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

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

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 параграф 2, освен ако не става ясно, че документът се оповестява или не.

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

[…]

7. Изключенията, както са установени в параграфи 1, 2 и 3, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. В случаите на документи, които са предмет на изключение във връзка със защита на лична неприкосновеност или търговски интереси, и в случай на чувствителни документи може при необходимост този период да е по-голям от определения по-горе.“

9 Съгласно член 5 от посочения регламент, озаглавен „Документи в държавите-членки“:

„Когато държава-членка получи заявка за достъп до документ, който е нейно притежание и е оповестен от определена институция, държавата-членка [да се чете: „документ, който е нейно притежание, произхождащ от определена институция, освен ако е явно, че документът трябва или не трябва да бъде оповестен, държавата-членка“] се консултира със съответната институция преди вземане на решение, за да не застраши постигането на целите на настоящия регламент.

Вместо това държавата-членка може да предостави искането на самата институция.“

10 Член 9 от Регламент № 1049/2001, свързан с обработката на чувствителни документи, гласи:

„1. Чувствителни документи са документите, издадени от институции или създадени от тях агенции, от държавите-членки, от трети страни или от международни организации, класифицирани като „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ или „CONFIDENTIEL“ в съответствие с правилата на съответната институция, които защитават основните интереси на Европейския съюз или на една или няколко от тези държави-членки в областите, уредени в член 4, параграф 1, буква а), конкретно по отношение на обществената сигурност, отбраната и военните въпроси.

2. Заявленията за достъп до чувствителните документи съгласно процедурите, предвидени в членове 7 и 8, се разглеждат предимно от оторизирани за запознаване с тези документи. Без да се засяга член 11, параграф 2, тези лица трябва също така да преценят позоваванията на тези чувствителни документи, които биха могли да фигурират в публичния регистър.

3. Чувствителните документи се вписват в регистъра или се предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал.

[…]“

Обстоятелства в основата на спора

11 След като е сезирана с искане, направено от Федерална република Германия на основание член 6, параграф 4, втора алинея от Директива „местообитания“, на 19 април 2000 г. Комисията дава становище в полза на реализирането на индустриален проект в обекта Mühlenberger Loch, който е зона, защитена на основание на посочената директива. Този проект се състои в разширяване на завода на Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH и във възстановяване на част от устието на Елба, за да бъде удължена писта за кацане.

12 IFAW, неправителствена организация, работеща в сферата на защитата на хуманното отношение към животните и опазването на природата, с писмо до Комисията от 20 декември 2001 г. иска да получи достъп до различни документи, получени от посочената институция в рамките на разглеждането на горепосочения индустриален проект, а именно на произхождащата от Федерална република Германия и от град Хамбург кореспонденция, както и от германския канцлер.

13 След като с писмо от 24 януари 2002 г. посочва на IFAW, че предвид член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 смята, че е длъжна да получи съгласието на съответната държава-членка преди да оповести въпросните документи, на 12 февруари 2002 г. Комисията получава искане от страна на Федерална република Германия посочените документи да не се оповестяват.

14 Като счита, че при тези условия посоченият член 4, параграф 5 ѝ забранява да оповестява въпросните документи, на 26 март 2002 г. Комисията приема спорното решение, с което отхвърля заявлението на IFAW.

Обжалваното съдебно решение

15 На 4 юни 2002 г. IFAW подава жалба в секретариата на Първоинстанционния съд за отмяна на спорното решение. В подкрепа на жалбата си то изтъква две правни основания, изведени съответно от нарушение на член 4 от Регламент № 1049/2001 и на задължението за излагане на мотиви. С обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля жалбата като неоснователна.

16 Що се отнася до първото правно основание, Първоинстанционният съд приема за основателно изразеното в спорното решение становище на Комисията, че когато държава-членка се позовава на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 и иска определена институция да не оповестява произхождащ от тази държава документ, такова искане представлява нареждане той да не се оповестява, на което институцията е длъжна да се подчини, без да е нужно въпросната държава-членка да мотивира искането си, нито институцията да проверява дали неоповестяването е обосновано.

17 В това отношение, в точки 57—62 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд по-точно приема:

„57 От член 4, параграф 5 от регламент [№ 1049/2001] следва, че държавите-членки са обект на специално третиране. В действителност тази разпоредба предоставя на държавата-членка възможността да иска дадена институция да не оповестява произхождащите от първата документи без предварителното ѝ съгласие. Следва да се подчертае, че член 4, параграф 5 от регламента възпроизвежда Декларация № 35, според която Конференцията постига съгласие, че принципите и условията, посочени в член 255 ЕО, ще позволят на държава-членка да отправя искане до Комисията или Съвета да не уведомяват трета страна за документ, произхождащ от тази държава, без нейното предварително съгласие. Признатата на държавите-членки с член 4, параграф 5 от регламента възможност е изразена чрез

обстоятелството, че този регламент няма за предмет, нито цели изменение на националното законодателство в областта на достъпа до документи (вж. съображение 15 от регламента и решение на Първоинстанционния съд от 17 септември 2003 г. по дело Messina/Комисия, T-76/02, Recueil, стр. II-3203, точки 40 и 41).

58 Член 4, параграф 5 от регламента поставя държавите-членки в различно положение от това на другите трети страни, като формулира lex specialis в това отношение. Според тази разпоредба държавата-членка има възможност да поиска дадена институция да не оповестява произхождащ от нея документ и институцията е задължена да не го оповестява без „предварителното ѝ съгласие“. Съществува риск това наложено на институцията и ясно утвърдено в член 4, параграф 5 от регламента задължение за получаване на предварително съгласие от държавата-членка, да остане мъртъв текст, ако Комисията може да взима решение за оповестяването на този документ, въпреки изричното искане на съответната държава-членка в обратен смисъл. Поради това, противно на твърденията [на IFAW], искането на държавата-членка на основание на тази разпоредба съставлява нареждане за институцията да не оповестява въпросния документ.

59 В това отношение следва да се посочи, че държавата-членка не е длъжна да мотивира направеното в приложение на член 4, параграф 5 от регламента искане и че след като вече е направила такова, институцията не трябва да проверява дали неоповестяването на въпросния документ е обосновано, например във връзка по-конкретно с обществения интерес.

60 За да осигури тълкуване на разпоредбите на член 4, параграф 5 от регламента в съответствие с Декларация № 35 и да улесни достъпа до въпросния документ, като позволи на държавата-членка, ако е необходимо, да даде съгласието си за оповестяването му, институцията трябва да се консултира с тази държава-членка в случай на заявление за достъп до документ, произхождащ от последната. Ако след осъществяване на консултацията тази

държава-членка не направи искане по член 4, параграф 5 от регламента, при всички случаи институцията следва да прецени, в приложение на член 4, параграф 4 от регламента, дали документът трябва да бъде оповестен.

61 Както основателно поддържа Комисията, следва да се приеме за установено, че ако достъпът до документ, относно който държава-членка е направила искане в приложение на член 4, параграф 5, не се обхваща от регламента, той се урежда от съответните национални разпоредби на въпросната държава-членка, които остават неизменени с приемане на регламента. Следователно националните административни и съдебни органи трябва да преценят, като прилагат националното право, дали трябва да се предостави достъп до произхождащите от държава-членка документи и дали съгласно националните норми е гарантирано правото на заинтересованите лица да се ползват от правни средства за защита.

62 Що се отнася до изведения от текста на член 9, параграф 3 от регламента довод [на IFAW] [...], следва да се приеме за установено, че член 9 предвижда специфични правила за обработката на „чувствителните“ документи, по-специално произхождащи от институциите, от държавите-членки, от трети страни или от международни организации в определените в член 4, параграф 1, буква а) от регламента области, по-конкретно — обществената сигурност, отбраната и военните въпроси. Този член посочва конкретно оправомощените да обработват тези документи лица и предвижда, че чувствителните документи се вписват в регистъра или се предоставят, при условие че има съгласие на органа, който ги е издал. Предвид специфичността на уреденото от този член положение е явно, че той не е свързан с член 4, параграф 5 от регламента и че за целите на тълкуването на член 4, параграф 5 не може да се изтъква надлежно текстът на член 9, параграф 3 от регламента.“

18 Що се отнася до второто правно основание, Първоинстанционният съд приема, че тъй като се позовава на направеното от Федерална република Германия искане за неоповестяване и изтъква, че такова искане обвързва институцията,

до която е отправено, спорното решение е достатъчно ясно, за да позволи на IFAW да разбере причините за отказа за достъп и на Първоинстанционния съд да упражни контрола си.

По жалбата

19 С жалбата, в подкрепа на която изтъква само едно правно основание, изведено от нарушение на член 4 от Регламент № 1049/2001, Кралство Швеция иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение и сам да се произнесе по жалбата за отмяна в първоинстанционното производство, като отмени спорното решение.

20 С определение от 5 октомври 2005 г. на председателя на Съда е допуснато встъпването на Кралство Испания и Република Финландия в подкрепа съответно на исканията на Комисията и на Кралство Швеция.

21 Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия и IFAW искат жалбата да бъде уважена.

22 Кралство Испания, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Комисията искат жалбата да се отхвърли.

Доводи на страните

23 Според Кралство Швеция, Първоинстанционният съд неправилно бил приел, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 позволява на държава-членка да наложи абсолютно и немотивирано вето на оповестяването на произхождащи от нея документи, които се държат от дадена институция.

24 Подобно тълкуване въвеждало отново „правилото за автора“, което обаче било премахнато от общностния законодател при приемане на посочения регламент, и нарушавало установения принцип в член 2, параграф 3 от него, съгласно който само институцията, която държи документите, трябва да прецени дали следва да разреши достъп до тях.

25 За разлика от член 2, параграф 5 и член 9 от Регламент № 1049/2001 във връзка с чувствителните документи, член 4, параграф 5 от него нямал ясния характер, който е необходимо да притежава всяко изключение от основните принципи на уредбата, в която е включено.

26 Посоченият член 4, параграф 5 установявал процесуална норма, предоставяща на държавите-членки правото да бъдат консултирани и да направят мотивирано искане за неоповестяване с оглед на посочените в параграфи 1—3 от същия член материални изключения.

27 Според Кралство Швеция, в точка 57 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд също неправилно бил приел, че така твърдяното за предоставено на държавите-членки право на вето е обосновано от обстоятелството, че Регламент № 1049/2001 няма за предмет, нито цели изменение на националното законодателство в областта на достъпа до документи. В действителност

приложимостта на дадена правна уредба зависела не от произхода на документа, а от органа, до който било отправено заявлението за достъп. В това отношение нито една разпоредба от въпросния регламент не посочвала, че националното право следва да урежда подадено до общностна институция заявление за достъп, и от правна гледна точка взето от последната решение на основание на този регламент нямало отражение върху правото, приложимо към подадено пред орган на държава-членка заявление за достъп до същия документ.

28 Като приема доводите на Кралство Швеция, IFAW добавя, на първо място, че в точка 58 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като квалифицира член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 не като изключение, а като lex specialis и поради това избира по-скоро разширително, отколкото ограничително тълкуване на посочената разпоредба.

29 На второ място, член 4, параграф 5 от посочения регламент трябвало да бъде тълкуван по начин, осигуряващ баланс между държавите-членки и институциите, предвид позоваването на съдържащия се в съображение 15 от Регламент № 1049/2001 принцип за лоялно сътрудничество и на обстоятелството, че член 5, първа алинея от него предвижда правомощие на държавите-членки, държащи произхождащ от институция документ, след евентуално консултиране със съответната институция да решат дали оповестяването да бъде осъществено. Следователно институциите също трябвало да разполагат с правомощие да се произнасят относно заявленията за оповестяване на документи, произхождащи от държава-членка.

30 На трето място, Първоинстанционният съд не бил спазил приложното поле на посочения регламент, обхващащ всички документи, притежавани от дадена институция, като в точка 61 от обжалваното съдебно решение приема, че отправеното от държава-членка в приложение на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 искане има за следствие да направи последния неприложим, в полза на националното право.

31 На четвърто място, Декларация № 35 била лишена от нормативно значение. След като по своето съдържание декларацията не се различавала от текста на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, не можело също да се прави позоваване на нея за целите на тълкуването на последната разпоредба.

32 Според нидерландското правителство както целта на Регламент № 1049/2001, състояща се в това да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп, така и текстът на член 4, параграф 5 от този регламент, сочещ „искане“ на държавата-членка, а също и обстоятелството, че този параграф се намира след параграф 4 на същия член, който формулира процесуална норма, потвърждават, че посоченият параграф 5 не установява допълнително основание за изключение към изброените в параграфи 1—3 от посочения член.

33 Кралство Дания твърди, че включването в Регламент № 1049/2001 на член 4, параграф 5, разпоредба, чийто текст, като този на Декларация № 35, е преднамерено двусмислен, изразява резултата от политически компромис между различните участници в законодателния процес на Общността. В действителност Комисията искала произхождащите от държавите-членки документи да са предмет на националното право, докато Парламентът считал, че оповестяването на такива документи трябвало да се урежда от общностното право, а държавите-членки, от своя страна, не били единни по въпроса.

34 Общностният съд, на когото законодателят умишлено приел да повери този въпрос, трябвало да преодолее двусмислиците в текста на посочения член 4, параграф 5 и да направи тълкуването, което може да се съгласува възможно най-добре с нормативния контекст на тази разпоредба и с целите на Регламент № 1049/2001, както и с общите принципи, по-специално принципа на пропорционалността, принципа за излагане на мотиви и този на правото на ефективна правна защита.

35 Според Кралство Дания такива цели и принципи са несъвместими с предоставяне на дискреционно право на вето на държавите-членки и въпросната институция, както и общностният съдия трябвало да продължат да са компетентни да преценят, предвид доводите на определена държава-членка, дали неоповестяването на документ е обосновано със съображения от обществен или частен интерес. Такива съображения трябвало да се преценяват обективно от институцията и ако е необходимо — да бъдат съобщени на автора на заявлението за достъп.

36 Република Финландия счита също, че държавата-членка, която се противопоставя на оповестяването на документ, трябва да мотивира позицията си, за да позволи на въпросната институция да се убеди, че изтъкнатите доводи могат да обосноват отказ за достъп, както и последната да изпълни задължението за мотивиране на евентуалното си решение в този смисъл.

37 Република Финландия обаче посочва, от една страна, че съображенията, които могат да бъдат изтъкнати от държава-членка, за да се противопостави на уведомяването за документ, не се ограничават до изброените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, а могат да се изведат и от националното право, от други по-конкретни общностни разпоредби в областта на достъпа до документи или от международни споразумения. От друга страна, когато подобни съображения са изложени по този начин от държавата-членка, съответната институция не можела да замести със собствената си преценка на тези съображения тази на държавата-членка, нито като следствие от това да оповести искания документ.

38 Според Комисията Първоинстанционният съд правилно е приел, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, както по-специално е видно от съображение 15 от него и от съдържащото се в съображение 10 от същия регламент позоваване на Декларация № 35, има за цел да се запази приложението на правната уредба и политиката на държавите-членки в областта на достъпа до „националните“ документи, по-специално с оглед на липсата на общностна хармонизация в областта на принципа на субсидиарност.

39 Следователно посоченият член 4, параграф 5 не установявал допълнително изключение в областта на достъпа до документи, а само потвърждавал, че въпросът дали за документ, произхождащ от държава-членка, трябва да бъде направено уведомяване или не, следвало да се прецени с оглед на националното право. Така всеки направен от държава-членка отказ за оповестяване трябвало да се прецени по отношение на приложимото национално право и можел да бъде предмет на евентуален контрол от страна на съдилищата на тази държава-членка.

40 Според Обединеното кралство, освен ако добавянето в текста на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 на израза „без да има предварителното ѝ съгласие“ се лиши от всякакви последици, прочитът на тази разпоредба не поражда никакво съмнение за това, че в дадения случай е установено задължение за получаване на такова съгласие преди каквото и да е оповестяване на документа, а не само задължение за извършване на консултация с въпросната държава-членка. Що се отнася до израза „може да поиска“, той не включвал по никакъв начин съществуването на правомощие за преценка от страна на институцията, а само посочвал, че държавите-членки трябва да преценяват сами, с оглед на всеки отделен случай, възможността да направят такова искане.

41 Съображение 10 от Регламент № 1049/2001 и съдържащото се в него позоваване на Декларация № 35 потвърждавали, че член 4, параграф 5 от него има за цел да се вземе предвид обстоятелството, че като приемат член 255 ЕО, държавите-членки са изисквали гаранции относно оповестяването на произхождащи от тях документи. Освен това предложеното от Кралство Швеция тълкуване можело да означава осъществяване на прикрито хармонизиране на националните норми, което не се допускало от съображение 15 на посочения регламент и от принципа на субсидиарност.

42 Доводите на Кралство Испания по същество подкрепят тези на Обединеното кралство. Конкретно те се състоят в това, че самият текст на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 посочвал, че съгласието на държава-членка, отправила искане въз основа на тази разпоредба, е въздигнато в правно условие, чието предварително изпълнение е необходимо за оповестяването на въпросния документ.

Съображения на Съда

По изискването за предварително съгласие на държавата-членка

43 Както основателно Първоинстанционният съд е отбелязал в точка 58 от обжалваното съдебно решение, член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 поставя държавите-членки в различно положение от това на другите трети страни, като предвижда, че за разлика от последните всяка държава-членка разполага с възможността да поиска институцията да не оповестява документ, произхождащ от тази държава-членка, без предварителното ѝ съгласие.

44 В това отношение, пак в точка 58, Първоинстанционният съд правилно е приел също и че съдържащото се в посочената разпоредба изискване за „предварително съгласие“ на държавата-членка рискува да остане мъртъв текст, ако институцията има свободата да оповести въпросния документ, въпреки изразеното от държава-членка противопоставяне на оповестяването на произхождащ от нея документ, и когато институцията не разполага със „съгласието“ на посочената държава-членка. В действителност трябва да се признае, че такова изискване би било лишено от всякакво полезно действие, дори от всякакъв смисъл, ако необходимостта от получаване на такова „предварително съгласие“ за оповестяването на посочения документ зависи в крайна сметка от усмотрението на институцията, която го държи.

45 Тъй като от правна гледна точка „съгласие“ се различава от обикновено „мнение“, то самият текст на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 не допуска тълкуване, според което посочената разпоредба предоставя на държавата-членка, упражнила предоставената от тази разпоредба възможност, само правото да бъде консултирана от страна на институцията, преди последната да реши да даде достъп до въпросния документ въпреки евентуалното противопоставяне на посочената държава-членка.

46 Освен това следва да се приеме за установено, че държавите-членки в голяма степен вече разполагат с такова право да бъдат консултирани по силата на член 4, параграф 4 от посочения регламент, установяващ задължение институцията да „се консултира с третата страна“, когато не е ясно дали документът трябва да се оповести или не.

47 Обстоятелството, че в член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 е използвана различна терминология от тази на член 9, параграф 3 от него, която разпоредба също се отнася до необходимостта от получаване на съгласие от органа, от който изхожда документа, е без значение относно направеното в точки 44 и 45 от настоящото решение тълкуване. В действителност, за разлика от член 9, параграф 3, посоченият член 4, параграф 5 не въздига предварителното съгласие на държавата-членка в абсолютно условие за оповестяването на документ, а обвързва евентуалната необходимост от такова съгласие с предходно волеизявление в този смисъл от съответната държава-членка. При това положение употребата на израза „може да поиска“ просто подчертава, че тази разпоредба предоставя една възможност в полза на държавата-членка, като единствено ефективното ѝ упражняване в конкретен случай има за последица въздигането на предварителното съгласие на държавата-членка в необходимо условие за бъдещото оповестяване на въпросния документ.

48 Не може да бъде приет и доводът, според който член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 трябвало да бъде тълкуван в зависимост от разпоредбите на член 5 от него, за да се осигури баланс между обработката на произхождащи от институциите документи, които се държат от държавите-членки, и тази на документите, произхождащи от последните, които се държат от институциите.

49 В действителност е достатъчно да се приеме за установено, че общностният законодател е използвал съвсем различни термини относно тези две категории документи, като в член 5, първа алинея от Регламент № 1049/2001 предвижда единствено задължение държавите-членки да се „консултират“ с институциите, когато се иска достъп до документ, произхождащ от последните.

50 От предходното следва, че когато държава-членка е упражнила предоставената ѝ от член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 възможност да поиска произхождащ от тази държава конкретен документ да не се оповестява без предварителното ѝ съгласие, евентуалното оповестяване на този документ от институцията изисква предварителното получаване на съгласие от посочената държава-членка, както правилно е приел Първоинстанционният съд в точка 58 от обжалваното съдебно решение.

51 В замяна на това обжалваното съдебно решение е опорочено от грешки при прилагане на правото във връзка с обхвата на такова предварително съгласие.

По обхвата на предварителното съгласие, което трябва да бъде поискано по силата на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001

52 Както по-специално посочва Кралство Дания, от член 255, параграф 2 ЕО произтича, че ограниченията, регламентиращи упражняването на гарантираното в параграф 1 от същия член право на достъп до документите, се определят от Съвета, който действа в съответствие с посочената в член 251 ЕО процедура, следва да се налагат на основание на „публичния или личния интерес“.

53 Като отразява тази разпоредба от Договора, на която осигурява приложението, Регламент № 1049/2001 цели, видно от съображение 4 от него и от член 1, буква а), да установи принципите, условията и границите на правото на достъп до документи, които се основават на съображения от обществен или частен интерес, за да се предостави на това право възможно най-голяма гласност.

54 Освен това от съображения 2 и 3 на посочения регламент е видно, че той цели да се подобри прозрачността на процеса на вземане на решения в Общността, като такава откритост дава възможност по-специално да се гарантира по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система.

55 Както подчертава съображение 10 от Регламент № 1049/2001, именно подобен стремеж да се допринесе за по-голяма откритост на процеса на взимане на решения в Общността обяснява, както предвижда член 2, параграф 3 от този регламент, че 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.

56 По този начин, както това е посочено от Първоинстанционния съд в точки 53 и 54 от обжалваното съдебно решение, общностният законодател премахва по-специално правилото за автора, което е било водещо до онзи момент. Както произтича от Решение 93/731/ЕО на Съвета от 20 декември 1993 година относно публичния достъп до документите на Съвета (ОВ L 340, стр. 43), Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом на Комисията от 8 февруари 1994 година относно публичния достъп до документите на Комисията (ОВ L 46, стр. 58) и Решение 97/632/ЕО, ЕОВС, Евратом на Европейския парламент от 10 юли 1997 година относно публичния достъп до документите на Европейския парламент (ОВ L 263, стр. 27), такава норма означава, че когато документ, който се държи от институция, има за автор физическо или юридическо лице, държава-членка, друга институция или друг орган на Общността или която и да е национална или международна организация, заявлението за достъп до документа трябва да се отправи пряко към неговия автор.

57 Така разпоредбите на член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, предвиждащи различни материални изключения, както и член 2, параграф 5 и член 9 от него, които установяват особен режим за чувствителните документи,

са предназначени да определят обективните ограничения от обществен или частен интерес, които могат да обосноват отказ за оповестяване на държани от институциите документи, изготвени или получени от тези институции, а в последния случай — които произхождат от държави-членки или от други трети страни.

58 В този контекст трябва да се приеме, че тълкуването на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 като предоставящ на държавата-членка общо и безусловно право на вето, с което да може да се противопоставя на оповестяването на всеки държан от общностна институция документ само по свое усмотрение и без да е нужно да мотивира решението си, поради единственото обстоятелство, че посоченият документ произхожда от тази държава-членка, е несъвместимо с посочените в точки 53—56 от настоящото решение цели.

59 В това отношение следва да се отбележи на първо място, както по-специално посочва Кралство Швеция и както изтъква генералният адвокат в точка 44 от заключението си, че при така приетото от Първоинстанционния съд тълкуване може да е налице риск да се въведе отново правилото за автора, що се отнася до държавите членки, поне частично, което обаче е премахнато от общностния законодател.

60 На второ място, освен за повторно въвеждане на правилото за автора, при посоченото тълкуване може да е налице и риск от установяване, в противоречие с целите, преследвани с Регламент № 1049/2001, на възможно значително намаляване на нивото на откритост при процеса на взимане на решения в Общността.

61 В действителност член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 далеч не обхваща само документите, чиито „автори" са държавите-членки или които са били „изготвени" от последните, а се отнася потенциално до всеки „произхождащ" от държава-членка документ, т.е. до всички документи, които държава-членка

предава на дадена институция, независимо кой е авторът им, както правилно поддържа Комисията, и с което IFAW и всички държави-членки, страни по настоящата жалба, се съгласяват на съдебното заседание. В дадения случай единственият релевантен критерий е източникът на документа и предоставянето от страна на съответната държава-членка на документ, който е бил нейно притежание.

62 Както Кралство Швеция посочва на съдебното заседание и както генералният адвокат отбелязва в точка 42 от заключението си, в това отношение обаче следва да се подчертае, че създаването на дискреционно право на вето в полза на държавите-членки при тези условия може да има за потенциална последица от разпоредбите на Регламент № 1049/2001 да бъде изключена особено важна категория документи, които могат да се намират в основата на процеса на взимане на решения в Общността и да го разясняват.

63 В действителност, както по-специално подчертава IFAW, и в качеството си на членове на Съвета, и като участници в многобройните създадени от Съвета или от Комисията комитети държавите-членки представляват важен източник на информация и документи, предназначени да подпомогнат процеса на взимане на решения в Общността.

64 Следователно така осъществяването на правото на публичен достъп може евентуално да се затрудни, в определена степен, без обективна причина. С това полезното действие на посоченото право също би могло да намалее в значителна степен (вж. по аналогия Решение от 6 декември 2001 г. по дело Съвет/Hautala, C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565, точка 26).

65 На трето място, в Регламент № 1049/2001 няма текст, който да позволява да се поддържа приетото от Първоинстанционния съд становище, според което чрез член 4, параграф 5 от посочения регламент общностният законодател иска да установи нещо като стълкновителна норма, за да се запази приложението

на националните норми, дори както предлага Комисията — на политиката на държавите-членки в областта на достъпа до документи, произхождащи от последните, за сметка на установените в този план специални норми от посочения регламент.

66 Всъщност в това отношение на първо място следва да се напомни, че — предвид целите, преследвани от Регламент № 1049/2001, по-специално напомненото в съображение 2 от последния обстоятелство, според което правото на публичен достъп до документите на институциите се свързва с демократичния характер на последните и обстоятелството, че според съображение 4 и член 1 от него въпросният регламент има за цел да предостави възможно най-широко право на достъп на обществеността — изброените в член 4 от този регламент изключения от посоченото право трябва да се тълкуват и прилагат стеснително (вж. в този смисъл, по повод на предхождащата Регламент № 1049/2001 правна уредба, Решение от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия, C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1, точка 27 и Решение по дело Съвет/Hautala, посочено по-горе, точки 24 и 25, както и по отношение на Регламент № 1049/2001 Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 63).

67 На второ място, както вече бе подчертано в точки 55 и 56 от настоящото решение, от съображение 10 на Регламент № 1049/2001 и от член 2, параграф 3 от него е видно, че всички държани от институциите документи попадат в приложното поле на този регламент, включително произхождащите от държавите-членки, така че достъпът до тези документи по принцип се урежда от разпоредбите на последния, по-специално тези, които предвиждат материални изключения от правото на достъп.

68 Така например от член 4, параграф 4 от Регламент № 1049/2001 произтича, че ако въпросната институция счита за ясно, че отказ за достъп до произхождащ от държава-членка документ трябва да бъде направен на основание на предвидените изключения в параграфи 1 или 2 от същия член, тя отказва достъп

на заявителя, без дори да е нужно да се консултира с държавата-членка, от която произхожда документът, независимо дали държавата-членка преди това е направила искане на основание член 4, параграф 5 от посочения регламент. Следователно в тези случаи е очевидно, че решението относно заявлението за достъп е взето от институцията само с оглед на изключенията, произтичащи пряко от нормите на общностното право.

69 На трето място, следва да се отбележи, че член 4, параграф 5 от регламента, както параграфи 1—4 от същия член, не съдържа никакво позоваване на разпоредби на националното право на държава-членка.

70 На четвърто място, обстоятелството, че според съображение 15 от Регламент № 1049/2001 той няма за предмет, нито цели изменение на националното законодателство в областта на достъпа до документи, не може да повлияе върху обхвата, който следва да се признае на член 4, параграф 5 от посочения регламент, обратно на приетото от Първоинстанционния съд в точка 57 от обжалваното съдебно решение. В действителност, разглеждано в цялост и във връзка с член 5 от този регламент, към който се отнася, посоченото съображение цели само да напомни, че заявленията за достъп до държани от националните органи документи, включително когато такива документи произхождат от общностните институции, продължават да се уреждат от приложимите към посочените органи национални норми, без разпоредбите на Регламент № 1049/2001 да ги заместват, при спазване на поставените от посочения член 5 изисквания, продиктувани от предвиденото в член 10 ЕО задължение за лоялно сътрудничество.

71 Освен това документите, които държава-членка предава на трета страна, не продължават да се уреждат само от правния ред на тази държава. Както правилно посочва Кралство Швеция, дадена общностна институция, в качеството на различен от държавите-членки външен орган, по отношение на достъпа до държаните от нея документи е част от правов ред, съдържащ свои собствени

норми. От това по-специално следва, че уреждащите такъв достъп норми не могат да имат за последица да изменят националното право, което следва да регулира условията за достъп до държан от национален орган документ, както генералният адвокат изтъква това в точка 47 от заключението си.

72 На пето място, както подчертава IFAW, приетото от Първоинстанционния съд тълкуване има за следствие, че достъпът до еднакъв вид документи, с равностойно значение за разясняване на процеса на вземане на решения в Общността, би могъл да бъде предоставен или отказан само в зависимост от източника на документа.

73 Предвид конкретните обстоятелства по настоящото дело следва, че документи от един и същи вид, които могат да са играли решаваща роля за решението на Комисията да даде становище в полза на реализирането на индустриален проект в зона, защитена на основание на Директива „местообитания", в дадени случаи биха могли да са достъпни за обществеността, а в други не в зависимост от разпоредбите или от политиката в областта на достъпа до документи на държавата-членка, където такъв проект следва да бъде осъществен.

74 На шесто място, що се отнася до принципа на субсидиарност, достатъчно е да се приеме за установено, че макар този принцип да е приведен в подкрепа на общата теза, която защитават, Кралство Испания, Обединеното кралство и Комисията нито са установили, нито дори са се опитали да разяснят причината, поради която такъв принцип не допуска възможността оповестяването на произхождащи от държава-членка документи, които се държат от общностните институции в рамките на упражняването на собствените им правомощия за взимане на решения, да се урежда от общностните разпоредби относно достъпа до документи или защо той изисква такова оповестяване да излезе извън тях и да се урежда само от националните разпоредби.

75 От предходното следва, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 не може да се тълкува в смисъл, че 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, така че достъпът до тези документи да престава да се урежда от разпоредбите на посочения регламент и да зависи само от разпоредбите на националното право.

76 В замяна на това има различни обстоятелства в полза на тълкуване на посочения член 4, параграф 5, според което упражняването на предоставеното с тази разпоредба правомощие на въпросната държава-членка е ограничено от изброените в параграфи 1—3 на същия член материални изключения, като в това отношение на държавата-членка се предоставя само правомощие за участие във взимане на общностните решения. От тази гледна точка предварителното съгласие на държавата-членка, на което се позовава посоченият параграф 5, не наподобява дискреционно право на вето, а вид утвърдително становище за липсата на посочените в параграфи 1—3 изключения.

77 Освен обстоятелството, че такова тълкуване е съвместимо както с напомнените в точки 53—56 от настоящото решение цели, преследвани от Регламент № 1049/2001, така и с изтъкнатата в точка 66 от решението необходимост от стеснително тълкуване на член 4 от този регламент, то може да се основе и на по-непосредствения нормативен контекст, в който се включва член 4, параграф 5 от посочения регламент.

78 В действителност следва да се отбележи, че ако член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 ясно изброява материални изключения, които могат да обосноват и евентуално да породят необходимост от отказ за уведомяване за искания документ, то параграф 5 от този член се ограничава до това да предвиди изискване за предварително съгласие на съответната държава-членка, когато последната е направила конкретно искане в този смисъл.

79 Освен това същият параграф 5 следва разпоредба, а именно параграф 4, представляваща норма с процесуален характер, която при формулираните от нея обстоятелства предвижда задължение за консултация с трети страни.

80 На последно място, параграф 7 от посочения член 4, установяващ норми относно периода, през който следва да се прилагат различните изключения от правото на публичен достъп до документи, се отнася изрично само до предвидените в параграфи 1—3 от този член изключения, без да съдържа никакво позоваване на разпоредбите на параграф 5 от същия член.

81 Поради това мястото на въпросния параграф 5 в посочения член и съдържанието на този член дават основание да се счита, че в светлината на целите, преследвани от Регламент № 1049/2001, член 4, параграф 5 от него е разпоредба, посветена на процеса на взимане на решения в Общността.

82 Колкото до спора между страните относно юридическия обхват на Декларация № 35, е достатъчно да се отбележи, че приетото в точка 76 от настоящото решение тълкуване при всички случаи не противоречи на тази декларация. В действителност следва да се изтъкне, че ако последната подчертава, че при приемане на член 255, параграф 1 ЕО държавите-членки са възнамерявали да съхранят възможността за запазване на определен контрол върху решенията за оповестяване на произхождащите от тях документи, то в замяна на това тя не съдържа никакво уточнение на съображенията по същество, във връзка с които може да се упражни такъв контрол.

83 Остава да се уточни, че ако така установеният в член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 процес на вземане на решения изисква институцията и въпросната държава-членка да се придържат към предвидените в член 4, параграфи 1—3 от този регламент материални изключения, вярно е също и че защитата на законните интереси на държавите-членки може да бъде осигурена въз основа на посочените изключения, както и по силата на установения в член 9 от настоящия регламент специален режим относно чувствителните документи.

84 В това отношение нищо не дава основание да се изключи именно възможността спазването на определени норми на националното право, защитаващи обществен или частен интерес, които не допускат оповестяването на документ и на които държавата-членка се позовава с тази цел, да бъде счетено за достоен за защита интерес на основание на предвидените от посочения регламент изключения (вж. по повод на предхождащата Регламент № 1049/2001 уредба Решение по дело Нидерландия и Van der Wal/Комисия, посочено по-горе, точка 26).

По процесуалните последици от процеса на взимане на решения, установен от член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001

85 Що се отнася до процесуалните последици на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, тълкуван в този смисъл, на първо място следва да се отбележи, че когато изпълнението на норми на общностното право така е поверено съвместно на институцията и на държавата-членка, упражнила предоставената ѝ от този параграф 5 възможност, и следователно такова изпълнение зависи от диалога, който трябва да се осъществява между тях, те са длъжни да действат и да си сътрудничат, в съответствие с посоченото в член 10 ЕО задължение за лоялно сътрудничество, така че посочените норми да могат да се приложат ефективно.

86 От това най-напред следва, че институцията, получила заявление за достъп до произхождащ от държава-членка документ, и последната трябва, след като заявлението е съобщено от тази институция на посочената държава-членка, незабавно да започнат добросъвестен диалог относно евентуалното приложение на предвидените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения, като следят по-специално за необходимостта посочената институция да вземе становище в сроковете по членове 7 и 8 от регламента, в които е длъжна да се произнесе относно това заявление за достъп.

87 По-нататък, съответната държава-членка, която след този диалог се противопоставя на оповестяването на въпросния документ, е длъжна да мотивира това противопоставяне във връзка с посочените изключения, обратно на приетото от Първоинстанционния съд в точка 59 от обжалваното съдебно решение.

88 В действителност институцията не може да приеме противопоставянето от страна на държава-членка на оповестяването на произхождащ от последната документ, ако това противопоставяне не е мотивирано или ако изтъкнатите мотиви не са свързани с позоваване на изброените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения. Когато въпреки изразената в този смисъл изрична покана, отправена от институцията до съответната държава-членка, последната не ѝ предостави такива доводи, посочената институция, ако от своя страна счита, че не е приложимо никое от посочените изключения, трябва да предостави достъп до искания документ.

89 На последно място, както по-специално е видно от членове 7 и 8 от посочения регламент, самата институция е длъжна да мотивира решението за отказ на заявлението за достъп до документ. Такова задължение означава, че в нейното решение институцията трябва да посочи не само изразеното от съответната държава-членка противопоставяне на оповестяването на искания документ, а също и приведените от тази държава-членка доводи, за да се направи извод за приложението на някое от предвидените в член 4, параграфи 1—3 от същия регламент изключения от правото на достъп. В действителност тези данни могат да позволят на заявителя да разбере произхода и причините на направения отказ, както и кой съд е компетентен да осъществи, ако е необходимо, възложения му контрол.

90 На второ място, предвид предходната точка следва да се уточни, че когато държавата-членка мотивирано отказва да разреши достъпа до въпросния документ и поради това институцията е принудена да отхвърли заявлението за достъп, авторът на последното се ползва от съдебна защита, обратно на изразените по-специално от IFAW опасения.

91 В това отношение, от постоянната съдебна практика действително е видно, че при жалба, подадена на основание член 230 ЕО, Съдът не е компетентен да се произнася по законосъобразността на акт, приет от национален орган (вж. по-специално Решение от 3 декември 1992 г. по дело Oleificio Borelli/Комисия, C-97/91, Recueil, стр. I-6313, точка 9).

92 Също според съдебната практика този извод не може да се промени от обстоятелството, че въпросният акт е част от процеса на вземане на решения в Общността, когато от осъщественото в съответната област разпределение на правомощията между националните органи и общностните институции ясно следва, че приетият от националния орган акт обвързва решаващия орган на Общността и поради това определя условията на общностното решение, което трябва да се приеме (Решение по дело Oleificio Borelli/Комисия, посочено по-горе, точка 10).

93 В дадения случай обаче следва да се отбележи, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 няма за предмет, подобно на други общностни разпоредби, по които Съдът се е произнесъл (вж. по-специално Решение от 6 декември 2001 г. по дело Carl Kühne и др., C-269/99, Recueil, стр. I-9517, точки 50—54), да установи разделение между две правомощия — националното и общностното, които имат различни цели. Както е изтъкнато в точка 76 от настоящото решение, посочената разпоредба установява процес на вземане на решения, който има за предмет единствено да определи дали достъпът до документ трябва да бъде отказан съгласно някое от посочените в член 4, параграфи 1—3 от въпросния регламент материални изключения, в който процес на вземане на решения участват, при посочените във въпросната точка 76 условия, както общностната институция, така и съответната държава-членка.

94 В подобен случай правомощие на общностния съд е да извърши контрол, по искане на заинтересованото лице, получило отказ за достъп от съответната институция, дали този отказ може правомерно да се основава на въпросните изключения, независимо дали отказът произтича от направената от самата институция преценка на изключенията или от тази на държавата-членка.

Остава да се отбележи, че по отношение на посоченото заинтересовано лице намесата на държавата-членка не засяга общностния характер на решението, което впоследствие е отправено до него от сезираната институция в отговор на заявлението за достъп, свързано с държан от нея документ.

По отмяната на обжалваното съдебно решение

95 От предходното следва, че Първоинстанционният съд е допуснал грешки при прилагане на правото, обосноваващи отмяната на обжалваното съдебно решение, като от една страна, в точки 58 и 59 от него е приел, че не е необходимо да се мотивира отказът на държава-членка за предоставяне на предварително съгласие при оповестяването на документ на основание член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 и въпреки липсата на съображения в тази насока е равностоен на нареждане съответната институция да не оповестява документа, без последната да може да провери дали неоповестяването на този документ е обосновано, а от друга страна — в точка 61 от посоченото решение е приел, че при такова противопоставяне на държавата-членка достъпът до въпросния документ се регулира не от посочения регламент, а от съответните разпоредби на националното право.

96 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда, в случай на отмяна на решението на Първоинстанционния съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Такъв е настоящият случай.

По жалбата в първоинстанционното производство

97 Предвид предходното следва да се приеме за установено, че с първото правно основание в подкрепа на жалбата си пред Първоинстанционния съд IFAW правилно твърди, че със спорното решение е нарушен член 4 от Регламент № 1049/2001.

98 В действителност посоченото решение е прието от Комисията въз основа на неправилно тълкуване на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, според което съгласно тази разпоредба държава-членка има право, по свое усмотрение и безусловно, да се противопостави на оповестяването на произхождащ от нея документ, без да е длъжна да обоснове противопоставянето си на изброените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент №° 1049/2001 изключения, нито да го мотивира.

99 Както обаче е видно от точки 52—89 от настоящото решение, посоченият член 4, параграф 5 дава право на държавата-членка да се противопоставя на оповестяването на произхождащи от нея документи само въз основа на посочените изключения и като мотивира надлежно позицията си в това отношение. В допълнение, посочената разпоредба изисква от институцията, спрямо която е направено такова противопоставяне, да се увери, след като са изчерпани посочените в точка 86 от настоящото решение възможности за добросъвестен диалог със съответната държава-членка, в съществуването на посочените доводи и да ги отрази в приетото от нея решение за отказ.

100 От това следва, че спорното решение трябва да се отмени. При тези условия не е необходимо Съдът да се произнася по второто изтъкнато правно основание в подкрепа на жалбата пред Първоинстанционния съд, изведено от нарушение на задължението за излагане на мотиви.

По съдебните разноски

101 Съгласно член 122, първа алинея от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски. В съответствие с член 69, параграф 2 от същия правилник, който съгласно член 118 от него е приложим

относно производството по обжалване, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Член 69, параграф 4, първа алинея предвижда, че държавите-членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

102 Тъй като жалбата е уважена, Комисията следва да се осъди да понесе направените от Кралство Швеция и IFAW в производството по обжалване съдебни разноски в съответствие с направеното от последните искане в този смисъл.

103 Комисията и другите страни в производството по обжалване следва да понесат направените от тях съдебни разноски във връзка с него.

104 Освен това, тъй като Съдът уважава подадената от IFAW в първоинстанционното производство жалба, Комисията следва да се осъди да понесе и направените от IFAW съдебни разноски пред Първоинстанционния съд в съответствие с исканията, посочени в жалбата.

105 Комисията и встъпилите в производството пред Първоинстанционния съд държави-членки следва да понесат съдебните разноски, направени от тях в първоинстанционното производство.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отменя решението на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 30 ноември 2004 г. по дело IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия (T-168/02).

2) Отменя решението на Комисията на Европейските общности от 26 март 2002 г., с което на IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH се отказва достъп до някои документи, получени от Комисията в рамките на процедура, която приключва с даване от тази институция на становище в полза на реализирането на индустриален проект в обект, защитен на основание Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна.

3) Осъжда Комисията на Европейските общности да понесе направените от Кралство Швеция съдебни разноски в рамките на производството по обжалване, както и направените от IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH съдебни разноски както в посоченото производство, така и в първоинстанционното производство, завършило с решението на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 30 ноември 2004 г. по дело IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия.

4) Кралство Дания, Кралство Испания, Кралство Нидерландия, Република Финландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Комисията на Европейските общности следва да понесат направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване.

5) Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Комисията на Европейските общности следва да понесат направените от тях съдебни разноски в първоинстанционното производство.

Подписи