Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 19 октомври 2016 година[1]

Дело C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Достъп до информация за околната среда — Орхуска конвенция — Член 4, параграф 4, буква а) — Основания за отказ — Поверителност на работата на държавните органи — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Член 6, параграф 1 — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграфи 3 и 5 — Защита на процеса на вземане на решения от институция — Изразено противопоставяне от държавата членка — Информация за засегнатите от процеса на разпределение на квоти за емисии на парникови газове инсталации — Частичен отказ за достъп“

Въведение

1. С настоящата жалба Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (наричано по-нататък „Saint-Gobain Glass Deutschland“) иска да се отмени решение на Общия съд на Европейския съюз от 11 декември 2014 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (T-476/12, непубликувано, EU:T:2014:1059, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд е отхвърлил жалбата за отмяна на решение на Комисията от 17 януари 2013 г. (GestDem 3273/2012), съдържащо частичен отказ на искане за достъп до документ, предаден на Европейската комисия от Федерална република Германия в рамките на процедурата за разпределяне на квоти за емисии на парникови газове съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО[2] (наричано по-нататък „спорното решение“).

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78).

2. Правната проблематика, поставена в тази жалба, ще предостави на Съда възможност да насочи своето внимание към принципа за стриктно тълкуване на основанията за отказ на достъп до информация за околната среда [3] съгласно член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 [4], както и да тълкува основанието за отказ относно поверителността на работата на държавните органи съгласно член 4, параграф 4, буква а) от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда [5] (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).

Правна уредба

3. Член 4 от Орхуската конвенция предвижда:

„1. Всяка страна гарантира, че при спазване на следващите параграфи на този член държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство […]:

а) без да е необходимо да се заявява заинтересованост;

[…]

4. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

а) поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство;

[…]

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита обществения интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда.

[…]“.

4. Член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 [6], озаглавен „Изключения“, предвижда в параграфи 3 и 5:

„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.

[…]

3 — Отбелязвам, че тази проблематика е поставена, наред с другото, и по дело ClientEarth/Комисия (C-57/16 P), висящо пред Съда.

4 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

5 — Конвенция, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

6 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

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

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

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

Обстоятелства, предхождащи спора

6. Обстоятелствата, предхождащи спора, както произтичат от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

7. Saint-Gobain Glass Deutschland е дружество, което присъства на световния пазар на стъкло и е оператор на инсталации, които попадат в приложното поле на Директива 2003/87.

8. С писмо от 3 юли 2012 г. жалбоподателят иска от Европейската комисия да оповести документа, предоставен от Федерална република Германия в рамките на процедурата за безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове съгласно член 10а от Директива 2003/87. Този документ съдържа информация за някои инсталации на жалбоподателя, разположени на германска територия, по-специално данни за „първоначално инсталиран капацитет“ и за предварителния брой на квотите за емисии през периода 2013—2020 г.

9. След отхвърлянето на първоначалното му искане с писмо от 7 август 2012 г. жалбоподателят представя потвърдително искане за достъп до документите.

10. Част от съответната информация е публично оповестена от германските органи.

11. Със спорното решение Комисията предоставя частичен достъп до исканата информация, а именно до публично оповестената от германските органи информация, както и до друга несъществена информация, и отказва достъп до останалата част от информацията.

12. От една страна, Комисията основава своя отказ на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, с мотива че пълното оповестяване на исканата информация би засегнало сериозно процеса на вземане на решения, който все още бил в ход и засягал почти 12 000 инсталации в тогавашните 27 държави членки. Според Комисията пълното оповестяване на тази информация би позволило на обществеността и по-конкретно на засегнатите предприятия да поставят въпроси или да формулират критични съображения относно информацията, представена от държавите членки, което би могло да доведе до намеса в процеса на вземане на решения както пред Комисията, така и пред държавите членки. Тази намеса на свой ред би могла да доведе до сериозно забавяне на посочения процес на вземане на решения и да се отрази неблагоприятно на диалога между Комисията и държавите членки.

13. Комисията не констатира наличието на по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, обосноваващ оповестяването на исканата информация, като същевременно уточнява, че изтъкнатият от жалбоподателя в искането му интерес е изцяло частен. В случая приоритетният интерес бил да се гарантира свободно от каквато и да е външна намеса вземане на решения и да се запази доверието между Комисията и германските власти. Освен това Комисията припомня, че значителна част от исканата информация е била вече публично оповестена от германските власти, и посочва, че обществеността следователно има достъп до основните аспекти от проекта за хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии.

14. На последно място Комисията уточнява, че дори да се предположи, че исканата от жалбоподателя информация представлява информация за околната среда, член 6 от Регламент № 1367/2006 не съдържа разпоредби, които позволяват да се изключи прилагането на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

15. От друга страна, за целите на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, след като исканата информация е била представена от Федерална република Германия, Комисията се е консултирала с тази държава членка, която се противопоставя на оповестяването на информацията. Тази държава членка обосновава противопоставянето си, като се позовава на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. По-конкретно, Федерална република Германия твърди, че Комисията все още не е приела решение за въпросната информация и че натискът за вземане на решение в срок е значителен. Комисията смята, че тези основания prima facie са релевантни.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

16. С жалба от 31 октомври 2012 г. жалбоподателят подава жалба до Общия съд срещу мълчаливия отказ на Комисията за достъп до информация.

17. След приемането на спорното решение жалбоподателят изменя подадената от него жалба в първоинстанционното производство с искане за отмяната на това решение.

18. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят посочва по същество две основания, първото, изведено от нарушение на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, а второто — от нарушение на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001.

19. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата като неоснователна и осъжда жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

Искания на страните

20. С жалбата си жалбоподателят иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени спорното решение или, при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

21. Комисията иска жалбата да бъде отхвърлена и жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

Анализ на жалбата

22. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква две основания, изведени, първото — от неправилно тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, а второто — от неправилно прилагане на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001.

По първото основание

Доводи на страните

23. Жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал твърде широко основанието за отказ на достъп по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

24. Жалбоподателят посочва, че Общият съд неправилно е постановил, че дадена институция може да се позове на това основание за отказ за документ, „третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение“, и че следователно неговото прилагане не е ограничено до документите, съставени в рамките на процеса на вземане на решение от държавен орган, а обхваща и документите, пряко свързани с разглежданите въпроси в рамките на посочения процес на вземане на решения“ (точки 87 и 88 от обжалваното съдебно решение).

25. Жалбоподателят твърди, че това тълкуване, основано на съдебна практика, която не е свързана с областта на достъпа до информация за околната среда, е в противоречие с целта, преследвана с Орхуската конвенция, а именно с целта за прозрачност на процеса на вземане на решения на държавните органи в областта на околната среда и с целта да се позволи на обществеността да упражнява влияние върху този процес. Според жалбоподателя изложеният в обжалваното съдебно решение мотив, съгласно който следва да се гарантира, че административните процедури протичат нормално и са защитени от възможността за упражняване на външен натиск (точка 81 от обжалваното съдебно решение), е в противоречие с тази цел.

26. Според жалбоподателя релевантната разпоредба от Орхуската конвенция, а именно член 4, параграф 4, буква а) от нея, не защитава административната процедура в нейната цялост, а само поверителността на работата на държавните органи. Понятието „работа“ се отнася само до процеса на консултации и до вътрешния процес на вземане на решения на този орган, които са свързани с приемането на решение по същество, с изключение на фактите, въз основа на които този процес протича, които не са защитени. Сама по себе си вероятността от това оповестяването на информация да доведе до поставяне на въпроси и до формулиране на критични съображения, не е в състояние да обоснове отказа за достъп до документите, тъй като тези въпроси и критични съображения са присъщи на целта за прозрачност.

27. Комисията поставя под съмнение допустимостта на първото основание. От една страна, тя твърди, че не е допустимо жалбоподателят да повдигне на този етап възражение за твърдяна несъвместимост на Регламент № 1367/2006 с Орхуската конвенция. От друга страна, тя посочва, че макар жалбоподателят да се позовава на изискването за тълкуване, съобразено с тази конвенция, ставало въпрос за ново основание, на което жалбоподателят не се е позовал пред Общия съд.

28. По съществото на спора Комисията поддържа, че направеното от Общия съд в обжалваното съдебно решение тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 е правилно. Комисията е на мнение, че понятието „работа на държавните органи“, съдържащо се в член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, не се ограничава само до процеса на вземане на решения на държавните органи. Според Комисията дори ако документ като този, който е предмет на спорното решение, не отразява вътрешните дейности на държавен орган, а само това, което е послужило за тяхно основание, достъпът до този документ може да бъде отказан съгласно член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция.

По допустимостта

29. Комисията оспорва допустимостта на първото основание, като поддържа, че доводите, изведени от член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, представляват ново основание, изтъкнато за първи път на етапа на обжалването.

30. Припомням, че видно от постоянната практика на Съда, страна не може да изтъкне за първи път пред Съда основание, на което не се е позовала пред Общия съд. В производството по обжалване правомощията на Съда по принцип се свеждат до проверка на изводите на Общия съд въз основа на обсъдените пред него основания. Това ограничение обаче не се прилага за доводите, които само доразвиват вече изтъкнати в първоинстанционното производство доводи[7].

31. В настоящия случай пред Общия съд жалбоподателят се позовава на нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, като поддържа, че основанията за отказ следва да се тълкуват ограничително. Жалбоподателят се позовава на целта на Регламент № 1367/2006, насочена към прилагането на Орхуската конвенция. Той твърди, че мотивът, посочен от Комисията, не позволява да бъде отказан достъп до фактическата информация, която не се отнася до процеса на вземане на решения stricto sensu, а която се отнася само до фактическото основание за този процес (вж. по-специално точки 41 и 86 от обжалваното съдебно решение).

32. В рамките на първото основание на жалбата жалбоподателят изтъква сходни доводи, като посочва освен това, че защитаваното от него тълкуване следва и от член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция.

33. Ще отбележа, че както следва от доводите на жалбоподателя, изтъкнати в съдебното заседание, той не се позовава на Орхуската конвенция, за да оспори валидността на Регламент № 1367/2006, което действително би променило обхвата на спора, а се основава единствено на изискването за тълкуване в съответствие с Орхуската конвенция.

34. Като се има обаче предвид, че в първоинстанционното производство жалбоподателят изтъква нарушение на член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, с който се прилага член 4 от Орхуската конвенция, Общият съд е трябвало да тълкува посочената разпоредба от Регламента, като вземе предвид релевантните разпоредби от тази конвенция в съответствие с изискването за тълкуване, съобразено с международното право[8].

7 — Решение от 10 април 2014 г., Areva и др./Комисия (C-247/11 P и C-253/11 P, EU:C:2014:257, т. 113 и 114 и цитираната съдебна практика).

8 — Решение от 10 септември 1996 г., Комисия/Германия (C-61/94, EU:C:1996:313, т. 52). Вж. точка 39 от настоящото заключение.

35. При тези условия считам, че доводът, изведен от член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, представлява само допълнение на вече изтъкнати доводи в рамките на основание, посочено от жалбоподателя в първоинстанционното производство, изведено от нарушение на член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

36. Следователно твърденията, че първото основание е налице, са допустими.

По съществото на спора

– Задължението за тълкуване, съответстващо на Орхуската конвенция

1. Орхуската конвенция, одобрена с Решение 2005/370, е неразделна част от правния ред на Съюза. Като страна по Орхуската конвенция Европейският съюз се ангажира по-специално да осигури в пределите на действие на правото на Съюза достъп до информация за околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция[9].

2. За да отговори на това задължение, законодателят на Съюза приема два акта — Директива 2003/4/ЕО[10], чиито адресати са държавите членки, и Регламент № 1367/2006 — за институциите и другите органи на Съюза.

3. С оглед на това, че с приемането на тези два акта законодателят на Съюза е имал за цел да осигури съвместимостта на правото на Съюза с Орхуската конвенция, за целите на тълкуването им трябва да се вземат предвид текстът и целта на тази конвенция[11].

4. Освен това отбелязвам, че е желателно да се гарантира последователност при тълкуването на двата акта — Директива 2003/4 и Регламент № 1367/2006 — доколкото те са свързани с прилагането на едни и същи разпоредби от Орхуската конвенция. Има основание да се приеме, че законодателят на Съюза е искал тази конвенция да се прилага по един и същ начин в правото на Съюза, както от държавите членки, така и от институциите на Съюза, освен ако изрично не е посочено друго.

5. Отбелязвам, че тези съображенията не се оспорват от страните. По-специално в писмения си отговор Комисията приема, че посоченото основание за отказ трябва да бъде тълкувано в светлината на член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция и в съответствие с член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4.

– Понятието „работа на държавните органи“

1. Член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция предвижда възможност за отказ на достъп до информация за околната среда в случай на засягане на поверителността на работата на държавните органи, когато поверителността е предвидена в законодателството. Същото[12] основание за отказ е предвидено в член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4.

9 — Решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 35). Вж. също в този смисъл решения от 22 декември 2010 г., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, т. 36) и от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 30).

10 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

11 — Вж. в този смисъл относно Директива 2003/4 решения от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 40) и от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 37).

12 — В член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4 е използвано аналогично понятие, а именно „поверителност на дейностите“.

2. Трябва да се приеме за установено, че в текста на двете разпоредби има някои езикови различия. Що се отнася до автентичния текст на Орхуската конвенция, във френския текст е използва изразът „délibérations des autorités publiques“ („работата на държавните органи“), а в английския текст е използван изразът „proceedings [of public authorities]“, който може да се разбира по по-широк начин.

3. Също така, що се отнася до Директива 2003/4, в текста на някои езици е използван съответстващ термин за „дейности“, дори за „[вътрешни] дейности“ [13], а в други текстове е използван по по-широк начин израз за поверителността на процедурите, работата или за процедурната дейност на даден държавен орган [14].

4. За да се тълкува по еднакъв начин съответната разпоредба, съдържаща се в Орхуската конвенция и в актовете, които транспонират тази конвенция в правото на Съюза, трябва да се отчитат общата структура и целите на тези актове [15].

5. Орхуската конвенция и Директива 2003/4 имат за цел да гарантират по-голям обществен достъп до информация за околната среда, като предвиждат правото на достъп като общо правило и като ограничават възможността за отказ в някои специфични и ясно определени случаи [16]. Тези актове утвърждават принципа, според който основанията за отказ трябва да се тълкуват ограничително [17].

6. С оглед на тази цел понятието „работа на държавните органи“ не може според мен да се тълкува в смисъл, че се отнася до цялата процедура пред държавен орган. Подобно твърде широко тълкуване не позволява да се ограничи обхватът на съответното основание за отказ и същото да се тълкува ограничително.

7. Изборът на по-тясно тълкуване на понятието „работа“ на държавните органи, произтичащ по-специално от текста на френски език на Орхуската конвенция, според мен се потвърждава и от подготвителните работи.

8. Аналогична разпоредба се съдържа в член 3, параграф 2, първа алинея, първо тире от Директива 90/313/ЕИО [18], която служи за модел при изготвянето на Орхуската конвенция. В текста на френски език на Директива 90/313 е използвано понятието „работа на държавните органи“, като същото това понятие е възприето в Орхуската конвенция. Следователно авторите на тази конвенция са избрали да не заменят този термин с по-общо понятие.

13 — По-специално в текстовете на френски език, на немски език (Beratungen von Behörden) и на италиански език (deliberazioni interne delle autorità pubbliche).

14 — По-специално текстовете на английски език, на нидерландски език (handelingen van overheidsinstanties), на литовски език ([valdžios institucijų] procesinių veiksmų konfidencialumas) и на полски език (poufność działań organów władzy publicznej). Испанският текст на Директива 2003/4 (procedimientos de las autoridades públicas) е различен от официалния превод на конвенцията (deliberaciones de las autoridades públicas).

15 — В правото на Съюза в случай на несъответствие между текстовете на дадена разпоредба на различните езици въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на съответната правна уредба. Вж. по-специално решение от 9 април 2014 г., GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, т. 27).

16 — Съображение 16 от Директива 2003/4.

17 — Член 4, параграф 4, втора алинея от Орхуската конвенция и член 4, параграф 2, втора алинея от Директива 2003/4.

18 — Директива на Съвета от 7 юни 1990 година относно свободата на достъпа до информация за околната среда (ОВ L 158, 1990 г., стр. 56).

9. Според мен тесен прочит на съответното основание за отказ като ограничено до „вътрешната“ работа на даден орган може също да се основава на анализа, съдържащ се в Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция [19], което представлява релевантен обяснителен документ за целите на тълкуването на тази конвенция, макар съдържащият се в него анализ да няма задължителна сила [20].

10. Според мен понятието „работа“ на държавните органи следва да се разбира в смисъл, че се отнася само за етапа на вземане на решения в процедурите по вземане на решения, както показват използваните в текста на френски език на Орхуската конвенция понятия и тези в текстовете на немски, френски и италиански език на Директива 2003/4.

11. В това отношение отбелязвам, че Съдът вече е имал повод да тълкува член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4, макар и от друга гледна точка, по делото, по което е постановено решение Flachglas Torgau [21].

12. Като тълкува условието, съгласно което поверителността на работата на държавен орган трябва да бъде „предвидена в законодателството“, Съдът е приел, че това условие изисква по-специално националното законодателство да установи ясно обхвата на понятието „дейности“ на публичните власти, съдържащо се в член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4, което „касае заключителните етапи от процеса на вземане на решения на публичните власти“ [22].

13. Макар в това решение Съдът изрично да не е изразил становище относно обхвата на понятието „дейности“ на публичните власти, според мен от него може да се заключи, че това понятие трябва да бъде ясно определено и не може да обхваща цялата процедура пред даден орган.

14. В заключението си по същото дело, като подчертава несъответствията между текстовете на различните езици, генералният адвокат Sharpston смята, че понятието „дейности на публичните власти“ трябва да се ограничи единствено до изразяването на становища и обсъждането на политически възможности в контекста на процедурите за вземане на решения [23]. По този начин генералният адвокат следва ограничителния подход, защитаван от Комисията по това дело, основан на текстовете на френски и немски език на Директива 2003/4 [24].

15. В решение, постановено след решението Flachglas Torgau [25], на което се позовава жалбоподателят, Bundesverwaltungsgericht (Върховен федерален административен съд, Германия) тълкува въпросното основание за отказ като свеждащо се единствено до процеса на вземане на решения сам по себе си, а именно до самия процес на размисъл, с изключение на информацията, съдържаща фактическото основание за взетите решения, които са защитени само когато позволяват да се направят ясни изводи за този процес на вземане на решения [26].

19 — Вж. *Stec*, S. et al. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. Nations unies, New York, Genève, 2000, p. 81. Съгласно това ръководство „[в] Орхуската конвенция няма определение на израза „работа на държавните органи“, но едно от възможните тълкувания е, че може да става въпрос за работа, отнасяща се до вътрешната дейност на държавен орган, а не за работата на държавните органи по въпроси по същество от тяхната компетентност“ (стр. 74 от френското издание) („The Convention does not define ‘proceedings of public authorities’ but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence“). Същото становище е изразено във второто издание на ръководството (стр. 86 от английското издание). Вж. документ, достъпен на интернет сайта: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 38).

21 — Решение от 14 февруари 2012 г. (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 63).

23 — Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 83).

24 — Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 81). По това дело германското правителство твърди, че понятието „дейности“ включва междуведомствени обсъждания, но не и данни или статистика, на които се основават тези обсъждания и произтичащите от тях решения.

25 — Решение от 14 февруари 2012 г. (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Решение от 2 август 2012 г., 7 C 7.12 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0, т. 26 и 27).

16. Предлагам на Съда да възприеме по същество същото тълкуване и по настоящото дело. Такъв подход ще позволи да се гарантира последователност при прилагане на същото основание за отказ, което е приложимо съгласно Орхуската конвенция, както по отношение на държавите членки, така и по отношение на институциите на Съюза.

17. Разбира се, не е изключено, като прилага правно понятие, свързано с международен ангажимент, законодателят на Съюза да е взел предвид спецификата на функционирането на Съюза, което може да бъде различно от функционирането на държава членка[27]. В настоящия случай обаче не виждам как тези специфики могат да обосноват тълкуване на понятието „работа“ на държавните органи, различно от това, което следва от Директива 2003/4.

18. Както вече посочих, член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 трябва да се тълкува в съответствие с член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция.

19. Следователно изключението във връзка с исканията за достъп до информация, предвидено в тези разпоредби от правото на Съюза, трябва да се разбира в смисъл, че се отнася до поверителността на „работата на държавните органи“ и че обхваща информацията, чието оповестяване може да засегне поверителността на процеса на вземане на решения в контекста на процедурите на вземане на решения. Такъв стеснителен прочит изключва a priori, както твърди жалбоподателят, информацията, която представлява само фактическото основание, осигуряващо протичането на процеса на вземане на решения.

20. Известно ми е, че това тълкуване се отклонява от текста на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, който се отнася за какъвто и да е „документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение“[28].

21. Това се дължи на факта, че като прилага разпоредбите на Орхуската конвенция по отношение на институциите на Съюза чрез Регламент № 1367/2006, законодателят на Съюза е избрал да не транспонира основанията за отказ, съдържащи се в тази конвенция, а да препраща към Регламент № 1049/2001, в който не се използва същата терминология[29].

– Анализ на констатациите на Общия съд

1. Критиките на жалбоподателя се отнасят, от една страна, до точки 80—82, и от друга страна, до точки 87—89 от обжалваното съдебно решение.

2. В точки 79—85 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда довода на жалбоподателя, съгласно който прозрачността и участието на гражданите във вземането на решения предполагат възможност да се формулират критични съображения и да се поставят въпроси за верността на данните, като рискът от такива критики следователно не може да представлява основание за отказ на достъп до информация (точка 79 от обжалваното съдебно решение).

27 — Именно отчитайки тези особености, в декларация, депозирана в съответствие с член 19 от Орхуската конвенция, Съюзът изтъква, че „институциите на Общността ще прилагат конвенцията в рамките на своите съществуващи и бъдещи правила за достъп до документи, както и другите правила от законодателството на Общността в областта, предмет на конвенцията“. Вж. също решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 40 и 41).

28 — Втора алинея от същия параграф, на която не е направено позоваване в конкретния случай, се отнася до достъпа до „документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция“.

29 — По времето на транспониране на Орхуската конвенция някои автори отбелязват, че Регламент № 1049/2001 съдържа елементи, които не са съобразени с изискванията на тази конвенция. Вж. *Krämer*, L. Access to Environmental Information in an Open European Society — Directive 2003/4. — In: College of Europe Research Papers, 5/2003, p. 28.

3. В това отношение, основавайки се на съдебната практика относно член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001[30], Общият съд приема, че въпросната административна процедура е заслужавала засилена защита, след като достъпът до свързаната с нея информация позволява на заинтересованите лица да се опитат да упражнят влияние върху процедурата, и че вследствие на това тези административни процедури могат да бъдат защитени от външен натиск, за да не се нарушава нормалното протичане на разискванията (точки 80—81 от обжалваното съдебно решение).

4. Отбелязвам, че тази правна обосновка, която важи напълно в областта на контрола върху концентрациите, за който се отнася посоченото от Общия съд решение Швеция/MyTravel и Комисия[31], не може да бъде безрезервно транспонирана в областта на достъпа до информация за околната среда.

5. Както правилно отбелязва жалбоподателят, самата цел на Орхуската конвенция и на законодателните актове, с които се прилагат разпоредбите на тази конвенция в правото на Съюза, е да се гарантира по-голяма прозрачност в администрацията и да се предостави на обществеността достъп до информация в областта на околната среда, за да се даде на обществеността възможност да изразява своята загриженост[32].

6. Следователно в областта, за която се отнася Орхуската конвенция, администрацията не може да се позовава на възможността за формулиране на критични съображения и на опита да се упражнява влияние върху процеса на вземане на решения като основание за отказ до достъп на информация.

7. Поради това, доколкото Общият съд е констатирал, че исканата информация попада в област, за която се отнасят Орхуската конвенция и Регламент № 1367/2006, той не е могъл, без да допусне грешка при прилагане на правото, да се позове на съображението, изведено от друга област на дейност на Съюза, съгласно което административната дейност на Комисията, подобно на съдебните процедури[33], трябва да бъде защитена, за да се гарантира нормалното протичане на разискванията (точка 81 от обжалваното съдебно решение).

8. Освен това мотивите на Общия съд в точка 82 от обжалваното съдебно решение, че административната дейност не изисква толкова широк достъп до информация като законодателната дейност, също са неприложими в областта, за която се отнася Орхуската конвенция. Всъщност тази конвенция има за цел укрепване на прозрачността главно в контекста на административната дейност, тъй като упражняването на законодателни правомощия е изключено от приложното ѝ поле[34].

9. Следователно мотивите в точки 80—82 от обжалваното съдебно решение са несъвместими с целите на Орхуската конвенция и на Регламент № 1367/2006 и нарушават принципа за стеснително тълкуване на основанията за отказ до информация съгласно член 4, параграф 4, втора алинея от Орхуската конвенция и член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

30 — Решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 86 и 87), както и заключението на генералния адвокат Kokott по това дело (EU:C:2011:107, т. 65—67).

31 — Решение от 21 юли 2011 г. (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Вж. съображение 9 от Орхуската конвенция, съображение 1 от Директива 2003/4 и съображение 2 от Регламент № 1367/2006.

33 — В цитираните от Общия съд съображения генералният адвокат Kokott посочва, че административните процедури, по-специално във връзка с контрола върху концентрациите, заслужават защита от външен натиск по аналогичен начин като правораздавателната дейност. Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:107, т. 65—67).

34 — Въпреки че законодателят на Съюза е предпочел да разпростре системата на конвенцията и върху законодателната дейност на Съюза. Вж. член 2, параграф 2, втора алинея от Орхуската конвенция и съображение 7 от Регламент № 1367/2006.

10. По-нататък, в точки 86—89 от обжалваното съдебно решение, Общият съд разглежда довода на жалбоподателя, че исканата информация не попада в обхвата на посоченото основание за отказ, тъй като не може да се счита, че тя засяга самия процес на вземане на решения, а се отнася само до фактическото основание на този процес (точка 86 от обжалваното съдебно решение).

11. В това отношение, като се позовава на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, Общият съд е приел, че институция може да откаже достъп до документ, „третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение“, като използването на този израз позволява според него да се приложи тази разпоредба и по отношение на документите, които са пряко свързани с въпросите, разглеждани в рамките на процеса на вземане на решения (точки 87 и 88 от обжалваното съдебно решение).

12. Общият съд установява, че такъв е случаят със спорната информация, тъй като става въпрос за данни, които държавите членки трябва да представят на Комисията за изчисляване на безплатните квоти за емисии на парникови газове съгласно член 11 от Директива 2003/87 и член 15 от Решение 2011/278/ЕС[35]. Следователно тази информация е „пряко свързана с въпроса, разглеждан в рамките на процеса на вземане на решения“, и следователно тя „се отнася до въпрос, по който институцията все още не е взела решение“ (точки 89 и 90 от обжалваното съдебно решение).

13. Според мен мотивите на Общия съд не отчитат обстоятелството, че в областта, за която се отнасят Орхуската конвенция и Регламент № 1367/2006, свързаното с исканията за достъп до документи изключение съгласно член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 следва да се тълкува ограничително и в светлината на изчерпателния списък на основанията за отказ, предвидени в тази конвенция.

14. Съгласно член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция искане за информация за околната среда може да бъде отказано в случай на засягане на „поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство“. Според мен това основание за отказ следва да се разбира като отнасящо се до процеса на вземане на решения в контекста на процедурите за вземане на решения и не обхваща цялата административна процедура[36].

15. Като се има предвид това основание за отказ, предвидено в Орхуската конвенция, даденото от Общия съд в точки 87—90 от обжалваното съдебно решение тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 е твърде широко, тъй като то потенциално обхваща всеки документ, отнасящ се до въпрос, по който държавен орган все още не е взел решение[37].

16. Така Общият съд е нарушил принципа за стеснително тълкуване на основанията за отказ съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, както и задължението за тълкуване, съответстващо на Орхуската конвенция[38].

35 — Решение на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 30, 2011 г., стр. 1).

36 — Вж. точка 60 от настоящото заключение.

37 — Отбелязвам, че в по-новата съдебна практика относно достъпа до информация за околната среда Общият съд възприема значително по-стеснено тълкуване на тази разпоредба от Регламент № 1049/2001. Вж. решение от 20 септември 2016 г., PAN Europe/Комисия (T-51/15, непубликувано, EU:T:2016:519, т. 30—37).

38 — Вж. точка 39 от настоящото заключение.

Междинно заключение

17. Поради всички изложени по-горе причини считам, че в точки 80—90 от обжалваното съдебно решение Общият съд се е основал на неправилно тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

18. Затова според мен обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено, без да е необходимо да се разглежда второто основание за обжалване.

Относно последиците от отмяната на обжалваното съдебно решение

19. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отмени обжалваното съдебно решение, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

20. Смятам, че в настоящия случай последното изискване е изпълнено.

21. Пред Общия съд жалбоподателят е основал по същество искането си за отмяна на спорното решение на две основания, първото от които е изведено от нарушение на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

22. От точки 76—78 от настоящото заключение следва, че това основание е налице.

23. Както правилно отбелязва жалбоподателят в жалбата си и в изменената си жалба в първоинстанционното производство, Комисията е нарушила член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, като е преценила, че исканата информация попада в обхвата на основанието за отказ, свързано с опасността от сериозно засягане на процеса на вземане на решения на Комисията.

24. Когато става въпрос за искане за достъп до информация за околната среда по смисъла на член 2, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006 — обстоятелство, което не е спорно между страните —това основание за отказ следва да се разбира с оглед на член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция в смисъл, че то има за цел да защити поверителността на работата на държавен орган.

25. В настоящия случай обаче Комисията не доказва по какъв начин достъпът до информация, представляваща само фактическото основание за бъдещото ѝ решение, а именно данните, предадени от Федерална република Германия, които са необходими за изчисляване на безплатните квоти за емисии на парникови газове съгласно член 11 от Директива 2003/87 и член 15 от Решение 2011/278, би могъл да накърни процеса на вземането на това решение.

26. Възприетите от Комисията съображения в спорното решение, че пълното съобщаване на тази информация би позволило на обществеността да поставя въпроси или да формулира критични съображения по отношение на предадена от държавите членки информация, което би могло да доведе до намеса в процеса на вземане на решения, до забавяне на този процес и би могло да се отрази неблагоприятно на диалога между Комисията и държавите членки, не е релевантно с оглед на целите на Регламент № 1367/2006, както и на Орхуската конвенция, насочени към укрепване на прозрачността на административната дейност в областта на околната среда.

27. Освен това, в нарушение на член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, спорното решение не уточнява дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда и не взема предвид обществения интерес от оповестяването ѝ[39].

28. По отношение на обществения интерес отбелязвам, че една от целите на правото на достъп до информация за околната среда е да се повиши обществената информираност по въпросите на околната среда и да се позволи на обществеността да изразява своята загриженост. Както обаче основателно посочва жалбоподателят в репликата си в първоинстанционното производство, евентуалното сигнализиране от обществеността за възможни грешки в данните на държавите членки би позволило на Комисията да извършва по-добре дейността си съгласно член 15, параграф 1 от Решение 2011/278.

29. На последно място отбелязвам, че обстоятелството, че искането за достъп до информация в конкретния случай произхожда от предприятие, което от своя страна е получател по схемата за безплатните квоти, не е релевантно. Правото на достъп до информация за околната среда е гарантирано на всяко физическо или юридическо лице, без съответното лице да трябва да декларира интерес[40]. Следователно евентуалното наличие на такъв интерес е без значение. Освен това, макар жалбоподателят като получател на квотите да има особен интерес използваната информация за изчисляване на квотите да бъде точна, не е изключено този интерес да съвпада с обществения интерес от това Комисията да взима решенията за околната среда въз основа на точна и актуална информация.

30. Следователно първото основание за обжалване трябва да се уважи и спорното решение да се отмени, без да е необходимо да се разглежда второто основание от жалбата в първоинстанционното производство, основание, изведено от нарушение на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001.

31. При всички положения в случая последната разпоредба не представлява действително самостоятелно основание за отказ, което може да обоснове оставянето в сила на спорното решение. Всъщност противопоставянето от страна на Федерална република Германия по силата на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 е мотивирано и със защитата на процеса на вземане на решения на Комисията, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от същия регламент (точка 127 от обжалваното съдебно решение).

Заключение

32. По изложените съображения предлагам на Съда:

— да отмени решение на Общия съд на Европейския съюз от 11 декември 2014 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (T-476/12, непубликувано, EU:T:2014:1059),

— да отмени решението на Комисията от 17 януари 2013 г. (GestDem 3273/2012), с което отчасти се отхвърля искане за достъп до документ, предаден на Европейската комисия от Федерална република Германия в рамките на процедурата за разпределяне на квоти за емисии на парникови газове съгласно член 10a от Директива 2003/87/ЕО, и

39 — В сходен контекст, отнасящ се до достъпа до информация за търговия с емисии на парникови газове, вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, т. 69—74). Отбелязвам, че член 4, параграф 2, втора алинея от Директива 2003/4 изключва възможността за позоваване на основанието за отказ, отнасящо се до поверителността на дейностите на публичните власти, когато искането за достъп се отнася до информация за емисии. Макар Регламент № 1367/2006 да не съдържа подобно ограничение, съмнявам се, че в същата хипотеза Комисията може да се позове ефективно на това основание, тъй като такава възможност не е предоставена на държавите членки.

40 — Съображение 8 от Директива 2003/4. Вж. решения от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853; т. 36) и от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, т. 56).

— да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски в производствата пред двете инстанции.