РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

10 декември 2010 година [1]

По дела T-494/08–T-500/08 и T-509/08

Ryanair Ltd, установено в Дъблин (Ирландия), за което се явяват адв. E. Vahida и адв. I-G. Metaxas-Maragkidis, avocats,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват г-жа C. O'Reilly и г-жа P. Costa de Oliveira, в качеството на представители,

ответник,

1Език на производството: английски.

с предмет искане за отмяна на мълчаливите откази на Комисията да предостави достъп на жалбоподателя до определени документи относно производства за контрол на държавни помощи, за които се твърди, че са му били предоставени от операторите на летище Aarhus (Дания) (дело T-494/08), летище Alghero (Италия) (дело T-495/08), летище Berlin-Schönefeld (Германия) (дело T-496/08), летище Frankfurt-Hahn (Германия) (дело T-497/08), летище Lübeck-Blankensee (Германия) (дело T-498/08), летище Pau-Béarn (Франция) (дело T-499/08), летище Tampere-Pirkkala (Финландия) (дело T-500/08) и летище Братислава (Словакия) (дело T-509/08), както и при условията на евентуалност искане за отмяна на последващите изрични решения, с които се отказва достъп до посочените документи,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: г-н S. Papasavvas (докладчик), изпълняващ функциите на председател, г-н N. Wahl и г-н A. Dittrich, съдии,

секретар: г-жа K. Pocheć, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юли 2010 г.

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи споровете

1 В периода 2002–2006 г. Комисията на Европейските общности получава няколко жалби във връзка с държавни помощи, за които се твърди, че са предоставени на жалбоподателя Ryanair Ltd от операторите на летище Aarhus (Дания), летище Alghero (Италия), летище Berlin-Schönefeld (Германия), летище Frankfurt-Hahn (Германия), летище Lübeck-Blankensee (Германия), летище Tampere-Pirkkala (Финландия) и летище Братислава (Словакия).

2 Освен това на 26 януари 2007 г. Комисията получава уведомление от френските власти във връзка с договори, сключени от търговско-промишлената палата на Pau-Béarn (Франция) с жалбоподателя и едно от неговите дъщерни дружества.

3 За всеки отделен случай Комисията започва официална процедура по разследване на помощите, за които се твърди, че са предоставени на жалбоподателя.

Резюме на тези решения, с което заинтересованите лица са уведомени за възможността да представят становища, е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*.

4 С писмо от 20 юни 2008 г. (дело Т-509/08) и с писма от 25 юни 2008 г. (дела Т-494/08–Т-500/08) жалбоподателят иска от Комисията на основание 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) да му предостави достъп до преписките относно държавните помощи, за които се твърди, че са му били предоставени от операторите на летище Aarhus, летище Alghero, летище Berlin-Schönefeld, летище Frankfurt-Hahn, летище Lübeck-Blankensee, летище Pau-Béarn, летище Tampere-Pirkkala и летище Братислава.

5 Жалбоподателят иска по-специално да му бъде предоставен достъп до получените от Комисията жалби и уведомление, до направените от трети лица коментари, до разменените между Комисията, съответните държави членки и операторите на засегнатите летища писма и други съобщения, до представените на Комисията от държавите членки и от операторите на съответните летища документи и до всички други съдържащи се в преписките на Комисията документи, в това число извършените от Комисията анализи на получените документи, проучванията, докладите, разследванията и междинните заключения, довели до решенията на Комисията за започване на официални процедури по разследване. Жалбоподателят пояснява, че когато определени части от посочените в неговото заявление документи попадат в обхвата на изключенията от правото на достъп, той иска да получи частите от въпросните документи, за които тези изключения не се отнасят.

6 С писма от 10 юли 2008 г. (дело Т-509/08), от 15 юли 2008 г. (дело Т-499/08), от 17 юли 2008 г. (дела Т-496/08, Т-498/08 и Т-500/08), от 22 юли 2008 г. (дела

Т-494/08 и Т-497/08) и от 24 юли 2008 г. (дело Т-495/08) Комисията отказва да предостави достъп до посочените в тези заявления документи, с изключение на решенията за започване на официални процедури по разследване, публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*.

7 С потвърдителни заявления, регистрирани на 11 август 2008 г. (дело Т-509/08) и 25 август 2008 г. (дела Т-494/08–Т-500/08), жалбоподателят иска от Комисията да преразгледа своите откази и да му предостави достъп до посочените в първоначалните му заявления документи.

8 С писма от 2 септември 2008 г. (дело Т-509/08) и от 15 септември 2008 г. (дела Т-494/08–Т-500/08) (наричани по-нататък „първите писма за продължаване на срока“) Комисията уведомява жалбоподателя, че не е успяла да събере всички необходими данни, за да извърши надлежен анализ на заявленията за достъп и не е в състояние да вземе окончателни решения. Поради това по всяка преписка Комисията продължава срока за отговор с петнадесет работни дни.

9 С писма от 23 септември 2008 г. (дело Т-509/08) и от 6 октомври 2008 г. (дела Т-494/08–Т-500/08) (наричани по-нататък „вторите писма за продължаване на срока“) Комисията уведомява жалбоподателя, че въпреки продължаването на срока не е в състояние да вземе окончателни решения, както и че прави всичко необходимо, за да му изпрати възможно най-бързо окончателни отговори.

10 С писма от 26 септември 2008 г. (дело Т-509/08), от 8 октомври 2008 г. (дело Т-495/08), от 9 октомври 2008 г. (дело Т-494/08), от 23 октомври 2008 г.

(дело Т-499/08), от 31 октомври 2008 г. (дело Т-500/08), от 20 ноември 2008 г. (дело Т-496/08), от 6 януари 2009 г. (дело Т-498/08) и от 18 февруари 2009 г. (дело Т-497/08) (наричани по-нататък „изричните решения“) Комисията уведомява жалбоподателя, че отказва да му предостави достъп до поисканите документи, с изключение на: а) три искания за продължаване на срока, подадени от датските власти (дело Т-494/08); б) две електронни писма от италианските власти, с които се иска продължаване на срока, и две писма от Комисията за продължаване на срока (дело Т-495/08); в) три искания за продължаване на срока, подадени от германските власти, и четири положителни отговора на Комисията (дело Т-496/08); г) положителен отговор на Комисията на искане на германските власти за продължаване на срок (дело Т-497/08); д) две искания за продължаване на срока, подадени от германските власти, и три положителни отговора на Комисията (дело Т-498/08); е) искане за продължаване на срока от френските власти и писмо на Комисията, с което то се уважава (дело Т-499/08); ж) две искания за продължаване на срока, подадени от финландските власти, и две писма на Комисията, с които същите се уважават (дело Т-500/08), и з) две искания за продължаване на срока, подадени от словашките власти (дело Т-509/08).

11 По същество Комисията приема, че другите документи, за които се отнасят заявленията на жалбоподателя, изцяло попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 (изключение, свързано със защитата на целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит) и в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 (изключение, свързано със защитата на процеса на вземане на решения преди приемането на дадено решение). Освен това Комисията счита, че определени документи попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, първо тире (изключение, свързано със защитата на търговските интереси), в член 4, параграф 3, втора алинея (изключение, свързано със защитата на процеса на вземане на решения след приемането на дадено решение) и по дела Т-494/08, Т-496/08, Т-497/08, Т-499/08 и Т-500/08 на изключението в член 4, параграф 2, второ тире (изключение, свързано със защитата на правните становища) от Регламент № 1049/2001. Тя също така смята, че никакъв по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на документите, както и че не е възможно да се предостави частичен достъп, доколкото документите попадат изцяло в обхвата на поне две изключения.

Производство и искания на страните

12 Жалбоподателят подава настоящите жалби в секретариата на Общия съд на 7 ноември 2008 г. (дело Т-509/08) и на 14 ноември 2008 г. (дела Т-494/08–Т-500/08).

13 С писма от 22 декември 2008 г., от 9 януари и от 20 февруари 2009 г. жалбоподателят иска да му бъде дадена възможност да измени своите искания и правни основания съответно по дела Т-496/08, Т-498/08 и Т-497/08 вследствие на уведомлението за приетите от Комисията изрични решения. Общият съд му дава разрешение за това на 29 януари и на 26 март 2009 г.

14 С писмо от 14 август 2009 г. жалбоподателят иска съединяването на дела Т-494/08, Т-495/08, Т-496/08, Т-497/08, Т-498/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08, както и постановяването на процесуално-организационни действия.

15 С Определение от 14 октомври 2009 г. председателят на осми състав на Общия съд разпорежда съединяването за общо разглеждане на делата за целите на устната фаза на производството.

16 С Определение от 25 ноември 2009 г. председателят на осми състав на Общия съд разпорежда на основание член 65, буква б), член 66, параграф 1 и член 67, параграф 3, трета алинея от Процедурния правилник на Общия съд Комисията да представи копия от всички документи, за които е отказала достъп. Искането е изпълнено.

17 С писмо от 12 март 2010 г. в рамките на предвидените в член 64 от Процедурния правилник процесуално-организационни действия Общият съд писмено задава въпроси на страните, на които те отговарят в определения срок.

18 Тъй като счита, че по разглежданите дела се поставя свързан с тълкуването въпрос, идентичен на този по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P), с което е сезиран Съдът, с Определение от 12 април 2010 г. и след изслушване на страните председателят на осми състав на Общия съд спира производството по настоящите дела до постановяване на решението на Съда, в съответствие с член 54, трета алинея от Статута на Съда и член 77, буква а) от Процедурния правилник.

19 На 29 юни 2010 г. Съдът постановява Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885).

20 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 7 юли 2010 г. По-специално страните представят становищата си във връзка с Решение дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, и отражението му върху настоящите дела.

21 След като изслушва страните по този въпрос в съдебното заседание, Общият съд приема, че дела Т-494/05–Т-500/08 и Т-509/08 следва да се съединят за целите на постановяване на съдебното решение в съответствие с член 50 от Процедурния правилник.

22 Жалбоподателят моли Общия съд:

— от една страна, да отмени мълчаливите откази, и от друга страна, да обяви изричните решения по дела Т-494/08, Т-495/08, Т-496/08, Т-498/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08 за несъществуващи, а изричното решение по дело Т-497/08 — за лишено от правни последици,

— при условията на евентуалност, да отмени изричните решения,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

23 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбите като недопустими, доколкото с тях се иска отмяната на твърдените мълчаливи откази,

— да отхвърли жалбите като неоснователни,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

1. *По първото искане, с което се цели, от една страна, отмяната на мълчаливите откази, и от друга страна, обявяването на изричните решения по дела Т-494/08, Т-495/08, Т-496/08, Т-498/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08 за несъществуващи, а изричното решение по дело Т-497/08 — за лишено от правни последици*

Доводи на страните

24 Жалбоподателят счита, че с първите писма за продължаване на срока се нарушава член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, доколкото, първо, те са получени в последния ден от предвидения в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 срок (наричан по-нататък „първоначалният срок“), и второ, не съдържат подробни мотиви. Поради това той смята, че мълчаливият отказ на Комисията да предостави достъп до документите бил налице от момента на изтичане на първоначалния срок.

25 Жалбоподателят добавя, че във всеки случай, дори да се приеме, че първите писма за продължаване на срока са достатъчни за продължаване на първоначалния срок, преди изтичането на продължения срок не е прието никакво изрично решение. Ето защо жалбоподателят стига до извода, че при липсата на изричен

отговор на Комисията в предписания в член 8 от Регламент № 1049/2001 срок са налице мълчаливи откази за предоставяне на достъп до документите.

26 Жалбоподателят твърди, че има правен интерес от отмяната на мълчаливите откази. Всъщност изричните решения били несъществуващи или най-малкото представлявали само потвърждения на мълчаливите откази и следователно не пораждали каквото и да било допълнително правно действие. Според жалбоподателя, за да не представляват изричните решения само потвърждение на мълчаливите откази, тяхното съдържание трябвало по същество да се различава от това на отрицателен отговор. Разглежданият случай обаче не бил такъв.

27 Жалбоподателят твърди, че има правен интерес от обжалването на мълчаливите откази, за да попречи на Комисията в бъдеще отново да не изпълни задължението си да отговаря в предписаните срокове и да защити правната сигурност на искащите достъп до документи заявители.

28 Комисията смята, че съдържащото се в първите писма за продължаване на срока обяснение е напълно достатъчно, за да позволи на жалбоподателя да се запознае с причината, поради която тя не е била в състояние да отговори към момента на изтичане на първоначалния срок. Поради това тя не нарушила член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, като продължила първоначалния срок.

29 Комисията признава, че впоследствие не е била в състояние да даде окончателен отговор към момента на изтичане на продължения срок. При все това тя смята, че поради осемте едновременно подадени от жалбоподателя заявления за достъп до документи и с цел съвместяване на интересите на заявителя и принципа

на добра администрация би трябвало да ѝ бъде разрешено да продължи строго определените в членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001 срокове и да разгледа заявленията в разумен срок.

30 В конкретния случай Комисията счита, че надлежно е отчела интереса на жалбоподателя, като е приела осем изрични решения в периода от 8 октомври 2008 г. до 18 февруари 2009 г. Поради това според нея към датата на подаване на жалбите не е бил налице мълчалив отказ, който да бъде обжалван.

31 Дори да се предположи, че са налице мълчаливи откази, Комисията смята, че подадените срещу тях жалби са недопустими, тъй като мълчаливите откази са заменени с изрични решения. Следователно жалбоподателят загубил всякакъв интерес от обжалване на мълчаливите откази, тъй като отмяната на последните нямало да му донесе полза. Всъщност единствената последица от отмяната на мълчаливите откази щяла да се изрази в задължаването на Комисията да приеме изрични решения във връзка със същите документи, което вече е направено в конкретния случай.

32 Комисията посочва, че изричните решения не представляват потвърждения на мълчаливите откази, доколкото с тях се преразглежда положението на жалбоподателя, мотивира се отказът за достъп до някои поискани документи и се предоставя достъп до определени документи.

Съображения на Общия съд

33 В самото начало следва да се отбележи, че член 8 от Регламент № 1049/2001 гласи следното:

„1. Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на петнадесет работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията информира заявителя за начините на обжалване, на които има право, а именно обжалване пред съда и/или подаване на жалба до омбудсмана, съгласно условията, установени в членове 230 [ЕО] и 195 [ЕО].

2. По изключение, например при заявления, отнасящи се до твърде голям документ или до голям брой документи, срокът, предвиден в параграф 1, може да бъде удължен с петнадесет работни дни, като заявителят е [уведомен] предварително за това и са [изложени] подробно [мотивите].

3. Липсата на отговор на институцията в рамките на съответния срок се счита за отрицателен отговор и дава право на заявителя да [подаде жалба по съдебен ред] срещу институцията и/или да подаде жалба до омбудсмана съгласно [релевантните] разпоредби от Договора за създаване на ЕО“.

34 Най-напред, що се отнася до валидността на първото продължаване на срока за отговор от Комисията, на първо място следва да се приеме за установено, че Комисията е била сезирана с осем заявления за достъп до документи, подадени почти едновременно от един и същ заявител и отнасящи се до общо 377 документа във връзка със свързани преписки. Следователно заявленията се отнасят до голям брой документи.

35 На второ място следва да се посочи, че Комисията изпраща на жалбоподателя първите писма за продължаване на срока по факс в последния ден от първоначалния срок.

36 На трето място трябва да се отбележи, че в първите писма за продължаване на срока Комисията пояснява, че заявленията се разглеждат, но че тя не е в състояние да събере всички документи, необходими за вземането на окончателно решение. Тя напомня също така, че по дела Т-494/08–Т-500/08 жалбоподателят е подал едновременно седем потвърдителни заявления за достъп до документите. При това положение жалбоподателят е бил в състояние да разбере особените причини за продължаването по всяко дело. Поради това изложените мотиви са достатъчно подробни.

37 С оглед на всичко изложено по-горе следва да се направи изводът, че първите писма за продължаване на срока съответстват на предвидените в член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 изисквания и валидно са продължили първоначалния срок от петнадесет работни дни, така че в края на първоначалния срок не е налице мълчалив отказ.

38 Що се отнася до вторите писма за продължаване на срока, следва да се посочи, че по силата на член 8 от Регламент № 1049/2001 Комисията може да продължи първоначалния срок само един път, както и че към момента на изтичане на продължения срок е налице мълчалив отказ за достъп.

39 В това отношение следва да се отбележи, че предвиденият в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 срок е императивен (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 19 януари 2010 г. по дело Co-Frutta/Комисия, T-355/04 и T-446/04, Сборник, стр. II-1, точки 60 и 70) и не може да бъде продължаван освен при предвидените в член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 обстоятелства, като в противен случай този член ще бъде лишен от полезно действие, тъй като заявителят вече няма да знае точно от коя дата би могъл да подаде предвидените в член 8, параграф 3 от посочения регламент жалба по съдебен ред или жалба до омбудсмана (вж. по аналогия Решение на Съда от 21 април 2005 г. по дело Housieaux, C-186/04, Recueil, стр. I-3299, точка 26).

40 Следователно вторите писма за продължаване на срока не могат валидно да продължат сроковете. Ето защо по всяко дело липсата на отговор от страна на Комисията към момента на изтичане на продължения срок трябва да се разглежда като мълчалив отказ за достъп.

41 При все това следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика жалбата за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е допустима само ако това лице има правен интерес от отмяната на обжалвания акт (вж. Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 40 и цитираната съдебна практика).

42 Правният интерес на жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима (Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 41).

43 Освен това правният интерес трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (вж. Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 43 и цитираната съдебна практика).

44 Ако правният интерес на жалбоподателя отпадне в хода на производството, решение на Общия съд по съществото на спора няма да му донесе никаква полза (вж. Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 44 и цитираната съдебна практика).

45 В разглеждания случай, що се отнася, на първо място, до искането за отмяна на мълчаливите откази, които са налице към момента на изтичане на продължения срок, следва да се отбележи, че с приемането на изричните решения Комисията фактически оттегля посочените мълчаливи откази (вж. в този смисъл Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 45).

46 Следва да се отбележи обаче, че евентуална отмяна на мълчаливите откази поради порок във формата би могла да доведе единствено до приемане на нови решения, по същество еднакви с изричните решения. Освен това разглеждането на жалбите срещу мълчаливите откази не може да бъде обосновано нито с целта да се избегне възпроизвеждането в бъдеще на твърдяното неправомерно положение по смисъла на точка 50 от Решение на Съда от 7 юни 2007 г. по дело Wunenburger/Комисия (C-362/05 P, Сборник, стр. I-4333), нито с целта да се улеснят евентуални искове за обезщетение, тъй като посочените цели могат да бъдат постигнати чрез разглеждането на жалбите срещу изричните решения (вж. в този смисъл Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точка 46 и цитираната съдебна практика).

47 От това следва, че жалбите по дела T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 и T-509/08 са недопустими, доколкото са насочени срещу посочените в точка 40 по-горе съответни мълчаливи откази, тъй като жалбоподателят не е имал правен интерес от обжалването на тези откази, поради обстоятелството че преди подаването на жалбите са приети изрични решения, чиято отмяна той иска при условията на евентуалност.

48 Също така основанието за постановяване на решение по същество по жалбите по дела T-496/08, T-497/08 и T-498/08 е отпаднало, доколкото те са насочени срещу съответните мълчаливи откази, тъй като жалбоподателят вече няма правен интерес от обжалването на въпросните откази, поради обстоятелството че след подаването на жалбите са приети изрични решения, чиято отмяна той иска при условията на евентуалност.

49 Що се отнася, на второ място, до твърдението, че изричните решения са несъществуващи, следва да се напомни, че като несъществуващи трябва да бъдат квалифицирани само актовете, засегнати от особено тежки и явни пороци (Решение на Съда от 26 февруари 1987 г. по дело Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Комисия, 15/85, Recueil, стр. 1005, точка 10). Тежестта на последиците от констатацията, че даден акт е несъществуващ, налага по съображения за правна сигурност тя да се прави само в съвсем крайни хипотези (Решение на Съда от 15 юни 1994 г. по дело Комисия/BASF и др., C-137/92 P, Recueil, стр. I-2555, точка 50 и Решение на Съда от 8 юли 1999 г. по дело Hüls/Комисия, C-199/92 P, Recueil, стр. I-4287, точка 86).

50 В разглеждания случай обаче сам по себе си фактът, че обжалваните изрични решения са били приети след изтичането на срока, предвиден в член 8 от Регламент № 1049/2001, няма за последица да лиши Комисията от правомощието да приеме решение (вж. в този смисъл Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точки 56–59). Освен това от точки 53–103 от настоящото решение следва, че изричните решения не са засегнати от какъвто и да било порок.

51 Ето защо трябва да бъдат отхвърлени исканията, с които се цели да се установи, че изричните решения са несъществуващи. Освен това от точки 45–50 от настоящото решение следва, че исканията, чиято цел е да се установи, че изричното решение по дело Т-497/08 е лишено от правни последици, трябва да бъдат отхвърлени.

52 От всичко изложено по-горе следва, че първото искане трябва да се отхвърли.

2. *По второто искане, с което се цели отмяната на изричните решения*

53 При условията на евентуалност жалбоподателят иска отмяната на изричните решения, като изтъква две правни основания, първото изведено от нарушение на член 4 от Регламент № 1049/2001, а второто – от неизпълнение на задължението за мотивиране.

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

54 В подкрепа на това правно основание жалбоподателят отбелязва, че при прилагането на изключенията, на които се позовава, Комисията не е извършила индивидуална и конкретна проверка на документите, не е доказала, че тяхното оповестяване действително би засегнало защитените с посочените изключения интереси, и не е взела предвид по-висшия обществен интерес, който обосновава

оповестяването им. Освен това той упреква Комисията за това, че не е разрешила частичен достъп до въпросните документи.

55 В това отношение Общият съд счита за уместно да се произнесе в самото начало по прилагането от страна на Комисията на изключението, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване.

По изключението, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001

— Доводи на страните

56 Жалбоподателят смята, че предвиденото в Регламент № 1049/2001 право на достъп представлява принципът, както и че изключенията от този принцип трябва да се тълкуват стриктно. Според него това право на достъп трябва да позволява оповестяването на преписка по разследване в областта на държавните помощи дори когато заявителят е получател на твърдяната помощ.

57 Жалбоподателят посочва, че при разглеждането на заявление за достъп, и по-специално при евентуалното прилагане на предвидените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения, трябва да се извършва индивидуална и конкретна проверка, освен когато поради особените обстоятелства на конкретния случай е очевидно, че достъпът до документите трябва да бъде отказан, или тъкмо напротив, разрешен. Такъв по-специално можело да бъде случаят, когато някои от документите очевидно изцяло попадат в обхвата на изключение от правото

на достъп, или обратно, са очевидно достъпни в тяхната цялост, или вече са били предмет на конкретна и индивидуална преценка от Комисията при подобни обстоятелства.

58 Според жалбоподателя Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, тъй като не е извършила индивидуална и конкретна проверка на посочените в неговите заявления документи, при положение че не е налице особено обстоятелство, което да обоснове липсата на такава проверка. Всъщност според жалбоподателя нито прилагането на правилата на конкуренцията, нито наличието на провеждано в съответния момент разследване могат да се разглеждат като особени обстоятелства, позволяващи обща проверка.

59 Жалбоподателят счита, че Комисията е извършила само абстрактна и обща проверка на административните преписки, без да се позове на отделни документи и на тяхното съдържание, за да обоснове прилагането на изключенията от правото на достъп.

60 Що се отнася по-специално до изключението, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, жалбоподателят счита, че обясненията на Комисията, обосноваващи прилагането на въпросното изключение почти за всички поискани документи, са неясни, общи, повтарящи се и биха могли да се приложат към която и да е преписка по разследване, както в областта на държавните помощи, така и в други области.

61 Освен това доводите на Комисията се основавали на неправилно тълкуване на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Оповестяването на поисканите документи

обслужвало тези цели, като давало възможност на третите лица да вземат предвид сведенията, с които разполага Комисията, за да представят становищата си.

62 От друга страна, с оглед на представените от Комисията доводи жалбоподателят смята, че опасността от засягане на целите на разследването чрез достъпа до документите е напълно хипотетична и не изглежда разумно предвидима.

63 По-специално жалбоподателят счита, че определени документи биха могли да му бъдат предоставени, без да се разколебае доверието на държавите членки или на летищните оператори в сътрудничеството им с Комисията.

64 Ето защо според жалбоподателя следните документи биха могли да му бъдат предоставени в тяхната цялост: по дело T-494/08, трите писма на Комисията в отговор на писмата, приложени към изричното решение; по дело T-495/08, искането за продължаване на сроковете от италианските власти от 30 юли 2004 г. и разменените между подалото оплакване лице и Комисията документи, които вече са посочени в Решение на Общия съд от 10 май 2006 г. по дело Air One/Комисия (T-395/04, Recueil, стр. II-1343); по дело T-496/08, искането на германските власти, съответстващо на писмото за продължаване на срока от 22 април 2008 г.; по дело T-497/08, искането за продължаване на срока от германските власти, съответстващо на писмото, приложено към изричното решение от 18 февруари 2009 г.; по дело T-498/08, искането на германските власти, съответстващо на писмото за продължаване на срока от 21 ноември 2007 г.; по дело T-499/08, кореспонденцията относно провеждането на среща между директора на търговско-промишлената палата на Pau-Béarn и Комисията; по дело T-500/08, писмото, изпратено от [A.] на 24 март 2003 г. на определен брой авиокомпании, и по дело T-509/08, кореспонденцията относно заличаването на поверителна информация в решението за започване на официалната процедура

по разследване. Жалбоподателят подозира, че в административните преписки, до които е трябвало да му бъде разрешен достъп, съществуват и други подобни документи.

65 Жалбоподателят добавя, че би трябвало да е възможно по всяко дело становищата на летищните оператори или на други трети лица да му бъдат предоставени поне частично, без това да навреди на разследването.

66 В хода на съдебното заседание жалбоподателят посочва, че като се имат предвид представените от него доказателства относно изброените в точка 64 по-горе документи, той е доказал, че поисканите документи не са обхванати от обща презумпция, съгласно която оповестяването им по принцип би засегнало целите на дейностите по разследване. Той отбелязва също така, че не смята такава презумпция за приложима по отношение на вътрешните документи на Комисията.

67 Освен това според него било трудно да се докаже, че даден документ не е обхванат от посочената в точка 63 по-горе презумпция, тъй като по дефиниция заявителят няма достъп до съдържанието на административните преписки на Комисията. Ето защо жалбоподателят приканва Общия съд да провери дали в административните преписки, до които е поискал достъп, не съществуват други документи, подобни на посочените в точка 64 по-горе.

68 Накрая жалбоподателят смята, че съществували две съображения от по-висш обществен интерес, поради които трябвало да му бъде предоставен достъп до документите. Той се позовава, от една страна, на основното право на защита и по-общо на достъпа до справедливи административни производства, и от друга страна, на установените в Договора принципи на откритост и прозрачност, както и на заявената в Регламент № 1049/2001 цел на последния „да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите“. Той

добавя, че неговата жалба обслужвала интересите на потребителите в областта на въздушния транспорт, което представлявало обществен интерес. Жалбоподателят отбелязва също, че в съдебната практика не се посочва, че принципите на откритост и прозрачност са неприложими извън производствата, в които институциите действат в качеството си на законодател.

69 Комисията иска да бъдат отхвърлени всички твърдения за нарушение.

— Съображения на Общия съд

70 За целите на тълкуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, трябва да се държи сметка за обстоятелството, че в производствата за контрол на държавните помощи заинтересованите лица, различни от съответната държава членка, нямат право да се запознаят с документите от административната преписка на Комисията, и следователно трябва да се признае наличието на обща презумпция, съгласно която оповестяването на документите от административната преписка по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 61).

71 Ето защо Комисията може по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 да откаже достъпа до всички документи, отнасящи се до производствата за контрол върху държавните помощи, при това без предварително да извършва конкретна и индивидуална проверка на тези документи (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 67).

72 Посочената в точка 70 по-горе обща презумпция (наричана по-нататък „общата презумпция“) не изключва правото на тези заинтересовани лица да докажат, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 62).

73 В разглеждания случай на първо място следва да се посочи, че макар някои документи да са определени или класифицирани по категории, подадените от жалбоподателя заявления всъщност се отнасят до целите административни преписки относно производствата за контрол на държавни помощи, за които се твърди, че са предоставени от няколко летищни оператора. Следователно поисканите документи по принцип са обхванати от общата презумпция.

74 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че вътрешните документи на Комисията не се обхванати от общата презумпция, следва да се отбележи, че в Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, Съдът прилага общата презумпция за административни преписки, съдържащи вътрешни документи на Комисията. Поради това доводът на жалбоподателя трябва да се отхвърли.

75 На второ място следва да се посочи, че по отношение на изрично и индивидуално определените в потвърдителните заявления документи, а именно жалбите и уведомлението от френските власти (дело Т-499/08), жалбоподателят не излага какъвто и да било довод, установяващ, че те не са обхванати от общата презумпция.

76 Освен това, що се отнася до общото препращане в потвърдителните заявления на жалбоподателя към документите, споменати в решенията за започване на официалните процедури по разследване, публикувани в *Официален вестник*

на Европейския съюз, трябва да се отбележи, че тези документи са посочени общо като пример, за да подкрепят доводите на жалбоподателя, съгласно които е немислимо изключението, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване, да се прилага изцяло за всички документи от преписката.

77 Така дори да се предположи, че препращането към тези документи би могло да се разглежда като искане за оповестяване на определен документ по смисъла на точка 72 по-горе, твърденията на жалбоподателя са твърде неясни и общи, за да докажат, че същите документи не са обхванати от общата презумпция.

78 Поради това следва да се приеме за установено, че в потвърдителните си заявления жалбоподателят не представя никакво доказателство, което позволява да се обори общата презумпция.

79 Обстоятелството, че на етапа на подаване на жалбата или на изменение на исканията жалбоподателят е определил документите, за които твърди, че трябвало да бъдат оповестени поради тяхното изцяло административно съдържание, не може да постави под съмнение тази преценка.

80 Всъщност тези документи не са определени изрично и индивидуално в потвърдителните заявления, а едва след приемането на изричните решения. При липсата на искания в потвърдителните заявления, отнасящи се конкретно до тези документи, следва да се приеме за установено, че Комисията не е била длъжна да извърши индивидуална и конкретна проверка на същите документи в изричните решения и е могла да приложи за тях общата презумпция, съгласно която оповестяването им щяло да засегне целите на дейностите по разследване.

81 На трето място, налага се изводът, че трябва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, съгласно който правото на защита обосновавало оповестяването на документите. Всъщност от съдебната практика следва, че производство в областта на държавните помощи се започва срещу държава членка и поради това по време на производството по разследване получателят на помощта не може да се позовава на правото на защита (вж. в този смисъл Решение на Съда от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, C-74/00 P и C-75/00 P, Recueil, стр. I-7869, точки 81 и 82 и Решение на Общия съд от 30 април 2002 г. по дело Government of Gibraltar/Комисия, T-195/01 и T-207/01, Recueil, стр. II-2309, точка 144).

82 Освен това жалбоподателят не доказва по какъв начин принципите на откритост и прозрачност, както и интересът на потребителите в областта на въздушния транспорт имали превес над общия интерес от предвидената в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 защита на дейностите по разследване.

83 Следователно Комисията правилно е заключила, че не съществува по-висш обществен интерес, който да обоснове оповестяването на документите.

84 От всичко изложено по-горе следва, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като се е позовала на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да откаже да предостави достъп до посочените в заявленията на жалбоподателя документи, тъй като последният не е доказал, че определени документи не са обхванати от общата презумпция, нито че съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването на посочените в неговите заявления документи. Тъй като всички документи, до които е отказан достъп, попадат в обхвата на изтъкнатото изключение, доводите на жалбоподателя, отнасящи се до посочените в изричните решения други изключения, не следва да се разглеждат.

По отказа за частичен достъп до документите, посочени в заявлението на жалбоподателя

— Доводи на страните

85 Жалбоподателят счита, че представеното от Комисията обяснение във връзка с отказа да му разреши частичен достъп до документите — съгласно което „не е възможен какъвто и да било частичен достъп, тъй като документите, предмет на отказа, попадат изцяло в обхвата на поне две от изключенията, на които е направено позоваване“ — е тавтологично и общо. Това твърдение не отговаряло на изискванията за конкретна и индивидуална проверка, тъй като не указвало точно относимите за всеки документ съображения. Освен това според жалбоподателя с отказа да се предостави частичен достъп до документите се нарушава принципът на пропорционалност.

86 Комисията иска твърдението за нарушение да се отхвърли.

— Съображения на Общия съд

87 Както вече беше напомнено в точка 70 по-горе, налице е обща презумпция, съгласно която оповестяването на документите от административната преписка на Комисията относно производство за контрол на държавните помощи по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване.

88 В потвърдителните си заявления обаче жалбоподателят само посочва за категории документи, че те непременно съдържат откъси, които е възможно да бъдат оповестени, без това да навреди на защитата на целите на дейностите по разследване.

89 Следователно жалбоподателят не доказва за съответните документи, че част от тях не са обхванати от общата презумпция (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, посочено по-горе, точка 70).

90 От това следва, че документите са изцяло обхванати от общата презумпция и поради това доводът, изведен от нарушението на принципа на пропорционалност, е несъстоятелен.

91 От всичко изложено по-горе следва, че Комисията правилно е отказала да предостави частичен достъп до поисканите документи.

По второто правно основание, изведено от неизпълнение на задължението за мотивиране

Доводи на страните

92 Жалбоподателят счита, че представените от Комисията обяснения за обосноваване на отказа за достъп до документите не представляват подходящи мотиви, тъй като са противоречиви и непълни. Всъщност според жалбоподателя

извършеният от Комисията в изричните решения общ и абстрактен анализ не позволява да се установи, че всеки документ попада в обхвата на изключението, на което е направено позоваване, както и че необходимостта от защита е действителна.

93 Освен това жалбоподателят твърди, че Комисията не е доказала наличието на особени обстоятелства, които позволяват да не се извърши конкретна проверка на поисканите документи.

94 Накрая жалбоподателят твърди, че представените от Комисията мотиви са непълни, тъй като тя изглежда е отказала да разреши достъп до документи, за които няма никаква вероятна опасност да засегнат интересите, защитени с изключенията от правото на достъп до документи.

95 Комисията не изразява изрично становище по този въпрос.

Съображения на Общия съд

96 Съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 253 ЕО мотиви трябва по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да позволят на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за приетата мярка и да защитят правата си, а на съда — да упражни своя контрол. Все пак не може да се изисква мотивите да уточняват различните релевантни фактически и правни обстоятелства. Всъщност въпросът дали мотивите на дадено решение отговарят на тези изисквания трябва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста му, както и на

съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. Решение по дело Co-Frutta/Комисия, посочено по-горе, точки 99 и 100 и цитираната съдебна практика).

97 Освен това следва да се напомни, че неизпълнението на задължението за мотивиране представлява изведено от съществено процесуално нарушение правно основание, което само по себе си е отделно от правното основание, изведено от неточността на мотивите на решението, чийто контрол спада към разглеждането на обосноваността на това решение (Решение на Съда от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 67; в този смисъл вж. също Решение на Общия съд от 19 юни 2009 г. по дело Qualcomm/Комисия, T-48/04, Сборник, стр. II-2029, точка 179).

98 В конкретния случай в изричните решения Комисията определя броя на документите, за които се отнасят заявленията на жалбоподателя, и ги разпределя по категории.

99 Комисията предоставя на жалбоподателя достъп до определени документи и за да обоснове отказа за достъп до другите документи, по-специално посочва, че доколкото са свързани с производства за контрол на държавни помощи, те попадат в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Комисията пояснява, че при оповестяването на документите съществува опасност от засягане на създаденото доверие в отношенията с държавите членки и третите лица, като по този начин се застрашават провежданите в момента разследвания.

100 Следователно от изричните решения е видно, че Комисията, от една страна, е дала възможност на жалбоподателя да се запознае с това кои документи не попадат в обхвата на изключението и със съображението, поради което това изключение се прилага в конкретния случай, и от друга страна, е позволила на Общия съд да упражни своя контрол.

101 Освен това следва да се посочи, че доводите на жалбоподателя относно липсата на конкретна и индивидуална проверка на документите се отнасят до обосноваността на изричните решения и следователно са били разгледани в рамките на първото правно основание, свързано с отмяната на посочените решения.

102 Поради това правното основание, изведено от неизпълнението на задължението за мотивиране, трябва да се отхвърли, без да е необходимо произнасяне по доводите на жалбоподателя във връзка с другите изтъкнати изключения, тъй като всички документи, чието оповестяване е отказано, попадат в обхвата на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, и то е достатъчно, за да обоснове отказа.

103 Предвид всички изложени съображения жалбите трябва да се отхвърлят, доколкото с тях се цели отмяната на изричните решения.

По съдебните разноски

104 По силата на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Освен това съгласно член 87, параграф 6 от Процедурния правилник, когато липсва основание за постановяване на съдебно решение по същество, Общият съд определя съдебните разноски по свое усмотрение.

105 Тъй като жалбоподателят е загубилата страна по дела Т-494/08, Т-495/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08, той следва да бъде осъден да понесе направените от него съдебни разноски, както и съдебните разноски, направени от Комисията, в съответствие с нейните искания.

106 За сметка на това следва да се приеме за установено, че липсата на основание за постановяване на решение по дела Т-496/08, Т-497/08 и Т-498/08, доколкото жалбите по тях са насочени срещу мълчаливите откази, е следствие от обстоятелството, че Комисията е приела изрично решение след изтичането на сроковете, предвидени в член 8 от Регламент № 1049/2001, и след подаването на жалбите по тези дела. Поради това макар жалбоподателят да е загубил делата по жалбите срещу съответните изрични решения, трябва да се постанови, че Комисията понася направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски, направени от жалбоподателя по дела Т-496/08, Т-497/08 и Т-498/08.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) Съединява дела Т-494/08, Т-495/08, Т-496/08, Т-497/08, Т-498/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08 за целите на постановяване на настоящото съдебно решение.

2) Жалбите по дела Т-494/08, Т-495/08, Т-499/08, Т-500/08 и Т-509/08 са недопустими, доколкото са насочени срещу мълчаливите откази за достъп.

3) **Основанието за постановяване на решения по същество по жалбите по дела T-496/08, T-497/08 и T-498/08 е отпаднало, доколкото те са насочени срещу мълчаливите откази за достъп.**

4) **Отхвърля жалбите в останалата им част.**

5) **Осъжда Ryanair Ltd да заплати съдебните разноски по дела T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 и T-509/08.**

6) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски, направени от Ryanair Ltd по дела T-496/08, T-497/08 и T-498/08.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 10 декември 2010 година.

Подписи