Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 юли 2017 година*

„Обжалване — Достъп на документи на институции — Член 15, параграф 3, ДФЕС — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Приложно поле — Заявление за достъп до писмените становища, представени от Република Австрия в производството, по което е постановено решение от 29 юли 2010 г. Комисия/Австрия (C-189/09, непубликувано, EU:C:2010:455) — Документи, които са притежание на Европейската комисия — Защита на съдебните производства“

По дело C-213/15 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 8 май 2015 г.,

Европейска комисия, за която се явяват P. Van Nuffel и H. Krämer, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

Кралство Испания, за което се явяват M. J. García-Valdecasas Dorrego и S. Centeno Huerta, в качеството на представители,

Френска република, за която се явяват G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme и F. Fize, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Patrick Breyer, с местожителство във Валд-Михелбах (Германия), за когото се явява M. Starostik, Rechtsanwalt,

жалбоподател в първоинстанционното производство

Република Финландия, за която се явява H. Leppo, в качеството на представител,

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson и L. Swedenborg, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal и M. Vilaras, председатели на състави, A. Rosas (докладчик), A. Borg Barthet, D. Šváby и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: T. Millett, заместник-секретар,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 декември 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяната на решението на Общия съд на Европейския съюз от 27 февруари 2015 г., Breyer/Комисия (T-188/12, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2015:124), с което той отменя решението на Комисията от 3 април 2012 г. за отказ да предостави пълен достъп на г-н Patrick Breyer до документите относно транспонирането от Република Австрия на Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 2006 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53), както и достъп до документите, свързани с делото, по което е постановено решение от 29 юли 2010 г., Комисия/Австрия (C-189/09, непубликувано, EU:C:2010:455), доколкото с това решение е отказан достъпът до представените от Република Австрия писмени становища по посоченото дело.

Правна уредба

2 В част пета от Договора за ЕО, отнасяща се до „Институции[те] на общността“, се съдържаше дял I, озаглавен „Институционални разпоредби“. В глава 2 на този дял, озаглавена „Общи разпоредби за няколко институции“, член 255, параграф 2 ЕО предвиждаше:

„Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите [на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията], се определят от Съвета, който действа в съответствие с процедурата, посочена в член 251[ЕО, наречена „процедура за съвместно вземане на решения“], в срок до две години от влизането в сила на Договора от Амстердам“.

3 В част първа на Договора за функционирането на Европейския съюз, която се отнася до „Принципи[те]“, се намира дял II, озаглавен „Разпоредби с общо приложение“, който включва членове 7—17 ДФЕС. Член 15, параграф 3, първа—четвърта алинея ДФЕС предвижда:

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

Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят чрез регламенти от Европейския парламент и Съвета, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура.

Всяка институция, орган, служба или агенция гарантира прозрачността на работата си и изготвя свой процедурен правилник със специфични разпоредби, отнасящи се до достъпа до нейните документи, в съответствие с регламентите, посочени във втора алинея.

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

4 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) е приет на основание член 255, параграф 2 ЕО.

5 Съгласно член 1, буква а) от този регламент:

„Целта на настоящия регламент е:

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

6 Член 2 от посочения регламент, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, предвижда в параграф 3:

„Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от [Европейския парламент, Съвета или Комисията], т.е. които са изготвени или получени от [тези институции] и са [тяхно] притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

7 Член 3 от същия регламент, озаглавен „Определения“, гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

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

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

8 Съгласно член 4 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Изключения“:

„[…]

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

– […]

– съдебните [производства] и правни[те] становища,

– […]

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

[…]

4. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, предвидени в параграф […] 2, освен ако не [е] ясно, че документът [трябва или не трябва да бъде оповестен].

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

[…]

7. Изключенията, както са установени [в параграф 2], се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. […]“.

9 Член 6 от този регламент, свързан със „Заявления за достъп“, урежда условията на подаване на заявления за достъп до документи съгласно Регламента.

10 Член 7 от същия регламент, озаглавен „Обработване на първоначални заявления“, предвижда в параграф 2, че „[в] случай на пълен или частичен отказ заявителят може в срок петнадесет работни дни след получаване на отговора на институцията да внесе потвърждение на заявлението с цел тя да преразгледа своята позиция по въпроса“.

Обстоятелства по спора

11 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 6—10 и 15 от обжалваното съдебно решение, както следва:

„6 С писмо от 30 март 2011 г., […] г-н Patrick Breyer подава до [К]омисия[та] заявление за достъп до документи в съответствие с член 6 от Регламент № 1049/2001.

7 Поисканите документи се отнасят до образувани от Комисията през 2007 г. производства за установяване на неизпълнение на задължения, насочени срещу Федерална република Германия и Република Австрия, във връзка с транспонирането на Директива [2006/24].

По-конкретно [г-н Breyer] иска достъп до всички документи, които се отнасят до образуваните от Комисията административни производства, както и до всички документи, отнасящи се до съдебното производство, по което е постановено решение на Съда от 29 юли 2010 г., Комисия/Австрия (C 189/09, EU:C:2010:455).

8 На 11 юли 2011 г. Комисията отхвърля подаденото на 30 март 2011 г. заявление на [г-н Breyer].

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

10 Във връзка с образуваните срещу Федерална република Германия производства за установяване на неизпълнение на задължения Комисията предоставя достъп [на г-н Breyer] до част от поисканите документи с решения от 5 октомври и от 12 декември 2011 г. В тези решения Комисията уведомява между другото [г-н Breyer] за намерението си да приеме отделно решение във връзка с документите, които се отнасят до делото, по което е постановено решение [от 29 юли 2010 г.] Комисия/Австрия […] (EU:C:2010:455).

[…]

15 На 3 април 2012 г., в отговор на представеното на 13 юли 2011 г. от [г-н Breyer] потвърждение на заявлението, Комисията приема решение с номер Ares (2012) 399467 (наричано по-нататък „решението от 3 април 2012 г.“). С това решение Комисията се произнася по достъпа на [г-н Breyer], от една страна, до документите от административната преписка, отнасящата се до насоченото срещу Република Австрия производство за установяване на неизпълнение на задължения, указано в точка 7 по-горе, и от друга страна, до документите, отнасящи се до съдебното производство, по което е постановено решение [от 29 юли 2010 г.] Комисия/Австрия […] (EU:C:2010:455). Във връзка с последното Комисията отказва по-специално достъп до представените в рамките на това съдебно производство становища на Република Австрия (наричани по-нататък „спорните становища“), тъй като те не попадали в приложното поле на Регламент № 1049/2001. Всъщност според Комисията, първо, по силата на член 15, параграф 3 ДФЕС правилата за достъп до документи задължават Съда на Европейския съюз, в качеството му на институция, само при упражняване на неговите административни функции. Второ, Комисията уточнява, че спорните становища са били отправени до Съда, а Комисията като страна по делото, по което е постановено решение [от 29 юли 2010 г.,] Комисия/Австрия, […] (EU:C:2010:455), е получила само преписи. Трето, според Комисията член 20 от Статута на Съда на Европейския съюз предвижда свързаните със съдебното производство писмени материали да бъдат съобщавани само на страните в това производство и на институциите, чиито решения се оспорват. Четвърто, според Комисията в решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, […] EU:C:2010:541) Съдът не е разглеждал въпроса дали институциите трябва да дават достъп до становищата на друга страна в съдебно производство. Поради това, що се отнася до подадените в рамките на съдебно производство становища, в приложното поле на Регламент № 1049/2001 попадат — освен становищата, които са подадени от други страни — единствено становищата на институциите, с уточнението, че при различно от това тълкуване заобиколени ще се окажат разпоредбите на член 15 ДФЕС и на приетите въз основа на Статута на Съда [на Европейския съюз] и на Процедурния правилник на Съда особени правила“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

12 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 30 април 2012 г., г-н Breyer иска по-специално отмяна на решението от 3 април 2012 г., доколкото с това решение Комисията му е отказала достъп до спорните писмени становища. В подкрепа на своята жалба като единствено основание той изтъква нарушение от Комисията на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001. Според него е неправилен мотивът в това решение, а именно че спорните писмени становища не попадат в приложното поле на този регламент.

13 В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че посоченото основание е налице, и поради това отменя решението от 3 април 2012 г.

14 В точки 35—61 от обжалваното съдебно решение Общият съд проверява първо дали спорните писмени становища са документи, „държани от институцията“ по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него.

15 За тази цел в точки 40—48 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че съгласно член 2, параграф 3 и член 3, буква б) от Регламент № 1049/2001 правото на достъп до документите, държани от институция на Съюза, се отнася до документите, получени по-специално от държавите членки, и че широкото определение на понятието „документ“ по член 3, буква а) от този регламент, „се основава […] на наличието на съхранена информация, която може да бъде възпроизведена или консултирана след изготвянето ѝ, с уточнението […], [по-специално], […] [че тази] информация [трябва] да се отнася до политиките, дейностите или решенията от компетентност на съответната институция“. Като констатира, от една страна, че в случая Комисията не е отрекла, че притежава преписи от спорните писмени становища, и от друга страна, отбелязва, че институцията ги е получила при упражняване на своята компетентност във връзка със съдебни спорове, Общият съд приема, че тези писмени становища трябва да бъдат квалифицирани като документи, държани от институция, по смисъла на член 2, параграф 3 от този регламент, във връзка с член 3, буква а) от него.

16 След това в точки 50—61 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля различните доводи, с които Комисията оспорва квалифицирането на спорните писмени становища като документи, държани от тази институция по смисъла на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 3, буква а) от него. Според тези доводи писмените становища били адресирани до Съда, предоставени са на Комисията само под формата на преписи и като съдебни документи не се отнасяли до административната дейност на Комисията, поради което не били от нейната компетентност, при положение че Регламент № 1049/2001 не се отнасял до дейността на тази институция във връзка със съдебни спорове.

17 В това отношение в точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд преди всичко констатира, че член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 не обвързва прилагането на този регламент с условието „полученият“ от съответната институция документ да е бил адресиран до нея и да е пряко предоставен от своя автор. След това в точки 53 и 54 от това съдебно решение Общият съд припомня, че за понятието „документ“ по смисъла на член 3, буква а) от този регламент е предвидено широко определение и същевременно приема, че в това отношение е без значение обстоятелството, че спорните писмени становища са били предоставени на Комисията като преписи, а не в оригинал. Освен това в точка 57 от същото съдебно решение Общият съд констатира, че от целите за откритост, определени в Регламент № 1049/2001 и произтичащи по-специално от съображение 2 от него, от широкото определение на понятието „документ“ по смисъла на член 3, буква а) от този регламент, както и от формулировката и от самото наличие в член 4, параграф 2, второ тире от същия на изключение, свързано със защитата на съдебните производства, е видно, че законодателят на Съюза не е искал да изключи от приложното поле на правото на достъп до държаните от институциите документи тяхната дейност във връзка със съдебни спорове.

18 Накрая Общият съд постановява в точки 60 и 61 от обжалваното съдебно решение, че спорните писмени становища са предоставени на Комисията в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от нея при упражняване на правомощията ѝ по член 226 ЕО (понастоящем член 258 ДФЕС), и че поради това е неправилно нейното твърдение, че не е получила тези писмени становища в рамките на упражняваните от нея правомощия.

19 На второ място Общият съд разглежда в точки 63—112 от обжалваното съдебно решение значението на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС за прилагането на Регламент № 1049/2001.

20 В това отношение Общият съд припомня в точки 67—73 от това съдебно решение, че както от член 15 ДФЕС, така и от структурата на Регламент № 1049/2001 и от целите на правната уредба на Съюза в дадената област следва, че правораздавателната дейност като такава е изключена от приложното поле на въведеното от тази правна уредба право на достъп до документи. Освен това според Общия съд писмените становища, представени от Комисията пред юрисдикциите на Съюза в рамките на съдебно производство, и представените от държава членка в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения поради самото си естество са част от правораздавателната дейност на тези юрисдикции.

21 Все пак Общият съд в точки 75—80 от обжалваното съдебно решение, както от собствената си съдебна практика (решения от 6 юли 2006 г., Franchet и Byk/Комисия, T-391/03 и T-70/04, EU:T:2006:190, т. 88—90, от 12 септември 2007 г., API/Комисия, T-36/04, EU:T:2007:258, т. 60 и от 3 октомври 2012 г., Jurašinović/Съвет, T-63/10, EU:T:2012:516, т. 66 и 67), така и от практиката на Съда (решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 94) стига до извода, че макар да са част от правораздавателната дейност на юрисдикциите на Съюза, тези писмени становища не са изключени по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС от правото на достъп до документи. В този контекст в точка 82 от това съдебно решение Общият съд приема, че „[би следвало] да се прави разграничение между, от една страна, изключването по силата на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, на правораздавателната дейност на Съда от правото на достъп до документи и от друга страна, съставените с оглед на [съдебно производство] становища, които, макар да са [част] от тази правораздавателна дейност, не [попадат в обхвата на изключението, въведено] с посочената разпоредба, а напротив, за тях е приложимо правото на достъп до документи“.

22 Ето защо в точка 83 от обжалваното съдебно решение той постановява, че „член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС допуска спорните становища да бъдат включени в приложното поле на Регламент № 1049/2001“, преди да отхвърли различните доводи на Комисия, отнасящи се, от една страна, до разграничението, което би следвало да се провежда за целите на този анализ между писмените становища на Комисията и тези на държавите членки, и от друга страна, до факта, че особените правила за достъп до съдебни документи биха били напълно лишени от смисъл и изопачени, ако се допусне по силата на този регламент да бъде предоставян достъп до писмените становища на държава членка, съставени за целите на съдебно производство.

23 Относно тези доводи Общият съд приема на първо място в точка 92 от обжалваното съдебно решение, че предвид различията в контекста по делото, по което е постановено решение от 21 септември 2010 г. Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541), и което се отнася до спор относно оповестяването на писмените становища на Комисията, свързани с висящи съдебни производства, и контекста на разглежданото от него дело, съображенията, свързани с равни процесуални възможности, като изложените в точки 86 и 87 от това съдебно решение, в случая са ирелевантни.

24 На второ място Общият съд, от една страна, отбелязва в точка 102 от обжалваното съдебно решение, че при тълкуването на предвиденото в член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001 изключение, свързано със защитата на съдебните производства, в своето решение

от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541), Съдът имплицитно признал приложимостта на този регламент към писмените становища на Комисията. От друга страна, в точки 103—105 от обжалваното съдебно решение Общият съд подчертава, че включването на спорните писмени становища в приложното поле на посочения регламент не засяга целта на особените правила за достъп до документи, свързани със съдебните производства, доколкото защитата на такива производства може, ако е необходимо, да се осигури, като се приложи изключението от достъпа, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от същия регламент.

25 Накрая, що се отнася до съдебните разноски, Общият съд приема, че публикуването от г-н Breyer в интернет на писмената защита на Комисията и на разменените между него и нея писма във връзка с това публикуване представлява неподходящо използване на материали по делото, което е основание направените от г-н Breyer съдебни разноски да се поделят между него и Комисията.

Производството пред Съда и исканията на страните

26 С решения на председателя на Съда, съответно от 3 септември и от 6 октомври 2015 г., Кралство Испания и Френската република са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

27 С настоящата си жалба Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да се произнесе окончателно по спора, като отхвърли жалбата на г-н Breyer в първоинстанционното производство, и да го осъди да заплати съдебните разноски.

28 Г-н Breyer, Република Финландия и Кралство Швеция искат от Съда да отхвърли жалбата на Комисията и да я осъди да заплати съдебните разноски.

По жалбата

Доводи на страните

29 В своето единствено основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС допуска към заявление за достъп до документи, които са изготвени от държава членка за целите на съдебно производство и са притежание на Комисията, каквито са спорните писмени становища, да се прилага Регламент № 1049/2001, като се има предвид особеното естество на такива документи.

30 Според Комисията писмено становище, депозирано от институция на Съюза пред неговите юрисдикции, има „двойствена природа“, тъй като попада едновременно както в обхвата на общото право на достъп до документите на институциите, уредено в член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС, така и на изключението, което се отнася до документите, свързани с правораздавателната дейност на Съда на Европейския съюз, предвидено в четвъртата алинея на тази разпоредба. Съдът взел предвид тази „двойствена природа“, когато се е произнесъл от гледна точка на Регламент № 1049/2001 относно достъпа до писмените становища на Комисията, разглеждани в делото, по което е постановил решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541). Според Комисията обаче документите, свързани с правораздавателната дейност на Съда на Европейския съюз, които не са изготвени от институция, нямат такава „двойствена природа“ и контекстът на настоящото дело се различава от този по делото, по което е постановено това съдебно решение

както от фактическа гледна точка, тъй като се отнася до изготвени от държава членка писмени становища, така и от правна гледна точка, тъй като с влизането в сила на Договора от Лисабон правната уредба е изменена.

31 В това отношение Комисията подчертава, че член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС въвежда забрана за законодателя на Съюза посредством регламент на основание на втората алинея на тази разпоредба, да разширява правото на достъп до документите на институциите и да включва в него документите, свързани с правораздавателната дейност на Съда на Европейския съюз. Макар да не твърди, че Регламент № 1049/2001 е невалиден, и да признава, че валидността на актовете на Съюза трябва да се преценява в зависимост от фактическите и правните обстоятелства, съществували към момента на приемането им, Комисията все пак счита, че предвид член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС Общият съд е трябвало да тълкува член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 ограничително. Така според нея той трябвало да приеме, че този регламент не се прилага към документите, свързани с посочената правораздавателна дейност, при положение че не са били изготвени от институция.

32 Кралство Испания и Френската република поддържат доводите на Комисията, докато г-н Breyer, подкрепен от Република Финландия и от Кралство Швеция, които са встъпили страни в първоинстанционното производство, защитават противоположната теза.

Съображения на Съда

33 В самото начало следва да се приеме, че с единственото си основание Комисията оспорва преценката на Общия съд относно самата приложимост на Регламент № 1049/2001 към заявлението за достъп до спорните писмени становища, подадено пред тази институция от г-н Breyer, без да поставя въпроса — който е различен и не е представен за обсъждане от Съда в рамките на настоящото производство по обжалване — дали такъв достъп до посочените писмени становища би трябвало да се даде, или евентуално да се откаже, в приложение на разпоредбите на този регламент.

34 Това единствено основание се отнася до значението на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС за тълкуването на приложното поле на Регламент № 1049/2001. Преди да се провери дали доводите на Комисия в това отношение са основателни, трябва да се разгледа на първо място приложното поле на този регламент, както следва от неговия текст.

35 Според член 2, параграф 3 във връзка с член 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 последният се прилага за всички документи, държани от Парламента, Съвета и Комисията, т.е. които са изготвени или получени от тези институции и са тяхно притежание, във всички области на дейност на Съюза. По смисъла на член 3, буква а) от същия регламент „документ“ е „всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител [...] и касаеща области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция“.

36 Важно е да се добави, че член 3, буква б) от Регламент № 1049/2001 изрично предвижда, че правото на достъп до държани от Парламента, Съвета и Комисията документи обхваща не само изготвените от тези институции, но и документите, получени от трети страни, сред които са както другите институции на Съюза, така и държавите членки (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 55).

37 Така приложното поле на Регламент № 1049/2001 се определя посредством изброените в него институции, а не посредством определени категории документи, нито, както Съдът вече е посочил (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 56), посредством автора на документа, държан от някоя от тези институции.

38 В този контекст обстоятелството, че документите, държани от някоя от институциите, посочени в Регламент № 1049/2001, са били изготвени от държава членка и имат връзка със съдебни производства, не може да ги изключи от приложното поле на този регламент. Всъщност, от една страна, фактът, че Регламент № 1049/2001 не е приложим към заявленията за достъп до документите, които са притежание на Съда на Европейския съюз, не означава, че документите, свързани с правораздавателната дейност на тази институция, по начало не попадат в приложното поле на същия регламент, когато подобни документи са притежание на изброените в този регламент институции на Съюза, като например Комисията.

39 От друга страна Съдът вече е имал повод да постанови, че защитата на законните интереси на държавите членки що се отнася до такива документи може да бъде осигурена въз основа на предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения от принципа на правото на достъп до документи (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 83).

40 В това отношение Регламент № 1049/2001 предвижда разпоредбите, предназначени да определят обективните ограничения от обществен или частен интерес, които могат да обосноват отказ за оповестяване на документи (решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 57), сред които по-конкретно е член 4, параграф 2, второ тире от регламента, съгласно който институциите отказват достъп до документи по-специално в случаите, когато оповестяването им би засегнало защитата на съдебните производства, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

41 В този контекст следва да се припомни, че в решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541), Съдът признава съществуването на обща презумпция, според която оповестяването на писмените становища, депозирани от дадена институция в рамките на съдебно производство, засяга защитата на съдебното производство по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, докато то е висящо. Тази обща презумпция за поверителност се прилага и за писмените становища, депозирани от държава членка в рамките на такова производство.

42 При все това, както уточнява Съдът, наличието на такава презумпция не изключва правото на заинтересованото лице да докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 103).

43 По-нататък, що се отнася до писмени становища, съставени от държава членка, следва да се припомни, както прави Общият съд в точка 97 от обжалваното съдебно решение, въз основа на релевантната в това отношение съдебна практика, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 — който предвижда, че държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие — предоставя възможност на съответната държава членка да вземе участие в решението, което институцията трябва да приеме, и за тази цел установява процес на вземане на решения, за да може да се определи дали изброените в член 4, параграфи 1—3 от този регламент материалноправни изключения са пречка за предоставяне на достъп до дадения документ, включително когато става дума за становища, съставени за целите на съдебно производство. Член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 обаче не дава на тази държава членка право на общо и безусловно вето, с което да може по свое усмотрение да се противопоставя на оповестяването на издадени от нея документи, които са държани от институция.

44 В случая няма съмнение, че спорните писмени становища се притежават от Комисията. Освен това, както правилно постановява Общият съд в точки 51 и 52 от обжалваното съдебно решение, обстоятелството, че Комисията ги е получила от Съда на Европейския съюз, а не от съответната държава членка, изобщо не е от значение при определянето на самата приложимост на Регламент № 1049/2001.

45 Що се отнася до изтъкнатия от Комисията факт, че нито Статутът на Съда на Европейския съюз, нито процедурните правилници на юрисдикциите на Съюза предвиждат право на достъп на трети лица до писмените становища, депозирани в рамките на съдебни производства, макар че несъмнено той следва да се вземе предвид за целите на тълкуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (вж. решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 100), той все пак все пак не може да води до неприложимост на посочения регламент към заявленията за достъп до писмените становища, изготвени от държава членка за целите на съдебно производство пред съда на Съюза, които са притежание на Комисията.

46 При това положение съгласно текста на Регламент № 1049/2001 спорните писмени становища попадат в неговото приложно поле в качеството си на „документи, държани от институция“ по смисъла на член 2, параграф 3 от този регламент.

47 На второ място, във връзка с довода на Комисията, че член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, въведен в първичното право вследствие влизането в сила на Договора от Лисабон, не позволява на законодателя на Съюза да предвижда право на достъп за документите, свързани с правораздавателната дейност на Съда на Европейския съюз, които не са били изготвени от институция, така че единственото допустимо тълкуване на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 е от приложното му поле да се изключат подобни документи, следва да се разгледат общата структура и целите на член 15, параграф 3 ДФЕС.

48 Съгласно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС режимът за достъп до документите на институциите, посочен в първа алинея на същата разпоредба, се прилага спрямо Съда на Европейския съюз само когато той изпълнява административни функции. Следователно условията, уреждащи достъпа до документите, държани от тази институция и свързани с правораздавателната ѝ дейност, не могат да бъдат установявани в регламенти, приети по силата на член 15, параграф 3, втора алинея ДФЕС, като освен това достъпът до нейните документи с административен характер е уреден от Решение от 11 декември 2012 година за публичния достъп до документите, съхранявани от Съда на Европейския съюз при упражняване на административните му функции (ОВ C 38, 2013 г., стр. 2), заменено с решение от 11 октомври 2016 г. (ОВ C 445, 2016 г., стр. 3).

49 При все това фактът, че предвиденият в член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС режим за достъп до документите е неприложим за Съда на Европейския съюз, когато той изпълнява правораздавателни функции, не е пречка този режим да се прилага за институция, за която разпоредбите на член 15, параграф 3 ДФЕС и на Регламент № 1049/2001 са изцяло приложими, като например Комисията, когато тя държи документи, изготвени от държава членка, каквито са спорните писмени становища, във връзка със съдебни производства.

50 В това отношение следва да се припомни, че Съдът е уточнил, след влизането в сила на Договора от Лисабон, че въвеждането на член 15 ДФЕС, заменил член 255 ЕО, е разширило приложното поле на принципа на прозрачност в правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 81).

51 Всъщност, за разлика от член 255 ЕО, чието приложно поле бе ограничено до документите на Парламента, на Съвета и на Комисията, член 15, параграф 3 ДФЕС вече предвижда право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, в това число Съда на Европейския съюз, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка, когато те изпълняват административни функции. Противно на твърдяното по същество от Комисията, няма основания да се твърди, че разширяването на това право с цел да обхване и административните дейности на последните, се съпътства от въвеждането на каквото и да било ограничение на приложното поле на Регламент № 1049/2001, що се отнася до документи, издадени от държава членка, каквито са спорните писмени становища, които се държат от Комисията във връзка със съдебно производство пред Съда на Европейския съюз.

52 Освен това широкото тълкуване на принципа на достъп до документите на институциите на Съюза се потвърждава, от една страна, от член 15, параграф 1 ДФЕС, който по-специално предвижда, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост, принцип, потвърден и в член 1, втора алинея ДЕС и в член 298 ДФЕС, както и, от друга страна, от закрепеното в член 42 от Хартата за основните права на Европейския съюз право на достъп до документите. Предвид тези разпоредби от първичното право, които утвърждават целта за открита европейска администрация, член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС не може, противно на твърдяното от Комисията, да се тълкува в смисъл, че изисква възприемането на ограничително тълкуване на приложното поле на Регламент № 1049/2001, в резултат на което документите, изготвени от държава членка, каквито са спорните писмени становища, не биха попаднали в приложното му поле, когато са държани от Комисията.

53 Що се отнася до изтъкнатата от Комисията опасност от заобикаляне на процедурните права, посочени в точка 45 от настоящото съдебно решение, следва да се припомни, че ограниченията относно достъпа до съдебните документи, независимо дали става въпрос за предвидените в член 255 ЕО, който е предшественик на член 15 ДФЕС, или за тези от Регламент № 1049/2001, преследват една и съща цел, а именно да гарантират това, че упражняването на правото на достъп до документите на институциите няма да засегне защитата на съдебните производства, като тази защита предполага по-специално да се осигури спазването на принципите на равни процесуални възможности и на добро правораздаване (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 84 и 85).

54 Предвид факта, че Регламент № 1049/2001 позволява евентуално да се откаже оповестяването на документите, свързани с производствата пред юрисдикциите на Съюза, и така да се гарантира защитата на тези съдебни производства, както следва от точки 40—42 от настоящото съдебно решение, трябва да се приеме, че член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС не изисква, за разлика от твърдяното по същество от Комисията, тълкуване, според което писмените становища, изготвени от държава членка и държани от Комисията, каквито са спорните писмени становища, по необходимост трябва да бъдат изключени от приложното поле на този регламент. Всъщност, доколкото по този начин е осигурена защитата на съдебните производства, каквато е и целта на член 15, параграф 3, четвърта алинея, ДФЕС, полезното действие на тази разпоредба не може да бъде застрашено.

55 При това положение Общият съд правилно приема, по-специално в точка 80 от обжалваното съдебно решение, че спорните писмени становища не попадат, подобно на изготвените от самата Комисия, в обхвата на изключението от правото на достъп до документите, посочено в член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС.

56 Следователно Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото, когато в точка 113 от това съдебно решение постановява, че спорните писмени становища попадат в приложното поле на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 и при това положение отменя решението на Комисията от 3 април 2012 г., с което тя отказва да предостави достъп на г-н Breyer до тези становища.

57 Ето защо жалбата на Комисията трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

58 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

59 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, който се прилага по отношение на производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

60 Съгласно член 138, параграф 3 от същия правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това.

61 В случая, макар жалбата на Комисията да не е уважена, няма съмнение, че г-н Breyer, който е поискал последната да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, е публикувал в интернет анонимизираните варианти на писмените становища, разменени в рамките на настоящото производство по обжалване.

62 Както следва обаче от член 171, параграф 1 от Процедурния правилник, жалбата се връчва на другите страни по съответното дело пред Общия съд. Материалите по делото, които са изпратени на страните в производството пред Съда, не са публично достъпни. Следователно публикуването в интернет от г-н Breyer на свързаните с настоящото производство писмени становища, без да е имал разрешение за това, представлява неподходящо използване на материалите по делото, което може да навреди на доброто правораздаване, и което следва да се отчита при разпределяне на съдебните разноски, направени в рамките на настоящото производство (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 92, 93 и 97—99).

63 При това положение Комисията следва да бъде осъдена да заплати, освен направените от нея съдебни разноски, и половината от разноските, направени от г-н Breyer в настоящото производство по обжалване, а другата половина да бъде понесена от него.

64 Освен това, доколкото в писмения си отговор на настоящата жалба г-н Breyer оспорва съображенията на Общия съд, свързани с възлагането на съдебните разноски в първоинстанционното производство, и които се съдържат в точка 119 от обжалваното съдебно решение, по-специално тъй като тази юрисдикция приела, че страна, на която е предоставен достъп до процесуалните документи на други страни, би могла да използва това право само за защитата на собствената си позиция, а не с друга цел, каквато е подбуждането на обществена критика срещу изтъкнатите по делото доводи на другите страни, достатъчно е да се припомни, че съгласно член 174 от Процедурния правилник исканията в писмения отговор са уважаване или отхвърляне, изцяло или частично, на жалбата.

65 При положение обаче че исканията в жалбата на Комисията не се отнасят до въпроса за разпределянето на съдебните разноски в обжалваното съдебно решение, това искане на г-н Breyer е недопустимо.

66 Накрая, член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, предвижда, че държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. В случая следва да се приеме, че Кралство Испания, Френската република, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски в настоящото производство по обжалване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Европейската комисия да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и половината от разноските на г-н Patrick Breyer.**

3) **Кралство Испания, Френската република, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи