РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (трети състав)

8 ноември 2007 година *

По дело T-194/04

The Bavarian Lager Co. Ltd, установено в Clitheroe (Обединеното кралство), за което първоначално се явяват г-н J. Pearson и г-н C. Bright, а впоследствие г-н J. Webber и г-н M. Readings, solicitors,

жалбоподател,

подпомагано от

Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), за който се явява г-н H. Hijmans, в качеството на представител,

встъпила страна,

* Език на производството: английски.

срещу

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

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение на Комисията от 18 март 2004 г., с което се отхвърля подадено от жалбоподателя заявление за пълен достъп до протокол от събрание, проведено в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, както и искане за установяване на неправилно приключено от Комисията производство срещу правителството на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия с правно основание член 169 от Договора за ЕО (понастоящем член 226 ЕО),

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (трети състав),

състоящ се от: г-н M. Jaeger, председател, г-жа V. Tiili и г-н O. M. Czúcz, съдии,

секретар: г-жа C. Kristensen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 септември 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 По силата на член 6 ЕС:

„1. Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи и на принципа на правовата държава, които са общи принципи за държавите-членки.

2. Съюзът зачита основните права така, както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на правото на Общността.

[…]“.

2 По смисъла на член 255 ЕО:

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

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

[…]“.

3 Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43, Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на тези институции, предвидено в член 255 ЕО. Този регламент се прилага от 3 декември 2001 г.

4 Решение 2001/937/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 5 декември 2001 година за изменение на нейния процедурен правилник (ОВ L 345, стр. 94, Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 148) отменя Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом на Комисията от 8 февруари 1994 година относно публичния достъп до документите на Комисията (ОВ L 46, стр. 58), което, що се отнася до Комисията, осигурява прилагането на Кодекс на поведение относно публичния достъп до документите на Съвета и на Комисията (ОВ 1993, L 340, стр. 41, по-нататък „Кодекс на поведение“).

5 Съображения 4 и 11 от Регламент № 1049/2001 посочват, както следва:

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

[…]

(11) По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазване на възможност за изпълнение на задачите им. При оценка на изключенията институциите следва да отчитат принципите на законодателството на Общността по отношение на защитата на личните данни във всички области на дейност на Съюза.“

6 Според член 4 от Регламент № 1049/2001 относно изключенията от правото на достъп:

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

[…]

б) частния [да се чете: личния] живот и неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни.

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

[...]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

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

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

[…]

6. Ако само част от исканията документ е обект на едно или няколко от горепосочените изключения, останалите части на документа се разгласяват […]“.

7 Член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че „Заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си“.

8 Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31, Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 15, стр. 3) налага на държавите-членки да осигурят защита на свободите и основните права на физическите лица, а именно на правото на личен живот, при обработването на личните данни, за да се осигури свободното движение на лични данни в Общността.

9 Член 286 ЕО разпорежда, че актовете на Общността относно закрилата на физическите лица при обработването на личните данни и свободното движение на тези данни се прилагат спрямо институциите и органите на Общността.

10 Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1, Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142) е приет на основание член 286 ЕО.

11 Според съображение 15 от Регламент № 45/2001:

„[…] Достъпът до документи, включително и условията за достъп до документи, съдържащи лични данни, се уреждат от правилата, които са приети въз основа на член 255 от […] ЕО, чийто обхват включва дялове V и VI от Договора за [ЕС].“

12 Регламент № 45/2001 разпорежда:

„[…]

Член 1

Предмет на регламента

1. В съответствие с настоящия регламент институциите и органите, които са създадени от или въз основа на Договорите за създаване на Европейските общности, оттук нататък наричани „институции или органи на Общността“, защитават основните права и свободи на физическите лица, и по-специално правото им на личен живот по отношение на обработката на лични данни, както и не ограничават или забраняват свободното движение на лични данни помежду си или до получатели, спрямо които се прилага националното право на държавите-членки, които изпълняват Директива 95/46/ЕО […].

2. Учреденият с настоящия регламент независим надзорен орган, оттук нататък наричан „Европейски надзорен орган по защита на данните“, наблюдава и контролира прилагането на разпоредбите на настоящия регламент по отношение на всички операции по обработка на лични данни, извършвани от институция или орган на Общността.

Член 2

Определения

По смисъла на настоящия регламент:

а) „лични данни“ означава всяка информация, свързана с физическо лице с установена или подлежаща на установяване самоличност […]; лице с подлежаща на установяване самоличност е лице, чиято самоличност може пряко или косвено да се установи, по-специално по идентификационен номер или по един или повече специфични фактора за неговата/нейната физическа, психологическа, психична, икономическа, културна или социална самоличност;

б) „обработка на лични данни“ […] означава всяка операция или съвкупност от операции, които се извършват със или без автоматични средства по отношение на личните данни, като събиране, записване, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, справка, използване, разкриване чрез изпращане, разпространение или другояче предоставяне, подреждане или комбиниране, блокиране, заличаване или унищожаване;

в) „система за архивиране на лични данни“ […] всяка структурирана съвкупност от лични данни, достъпът до която се осъществява по специфични критерии, независимо дали тази съвкупност е централизирана, децентрализирана или разделена по функционален или географски принцип;

[…]

Член 3

Обхват

1. Настоящият регламент се прилага за обработката на данни от всички институции и органи на Общността дотолкова, доколкото тази обработка се извършва при упражняване на дейности, които изцяло или частично попадат в обхвата на правото на Общността.

2. Настоящият регламент се прилага за обработката на данни, която изцяло или частично се извършва чрез автоматични средства, както и за неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система.

[…]

Член 4

Качество на данните

1. Личните данни трябва да бъдат:

а) безпристрастно и законно обработвани;

б) събирани за конкретни, изрично указани и законни цели и да не бъдат впоследствие обработвани по несъвместим с тези цели начин […];

[…]

Член 5

Законосъобразност на обработката

Лични данни могат да се обработват само ако:

а) обработката е необходима за изпълнението на задача, която е в интерес на обществото въз основа на Договорите за създаване на Европейските общности или други приети въз основа на тях юридически актове, или при легитимно упражняване на официални правомощия, предоставени на институцията или органа на Общността, или на трета страна, пред която се разкриват данните, или

б) обработката е необходима за съобразяване със законно задължение, което се прилага спрямо контролиращия орган, или

[…]

г) субектът на данните недвусмислено е дал своето съгласие […]

Член 8

Предаване на лични данни на получатели, които са различни от институции и органи на Общността и спрямо които се прилагат разпоредбите на Директива 95/46[…].

Без да се засягат разпоредбите на членове 4, 5, 6 и 10, лични данни се предават на получатели, които са подчинени на разпоредбите на национално законодателство, прието в изпълнение на Директива 95/46[…], само ако:

а) получателят удостовери, че данните са необходими за изпълнението на задача, която се осъществява в интерес на обществото или е предмет на упражняване на публична власт, или

б) получателят удостовери необходимостта от предаване на данните и ако няма основания да се предполага, че биха могли да бъдат засегнати легитимните интереси на субекта на данните.

[…]

Член 18

Право на възражение от страна на субекта на данните

Субектът на данните има право:

а) по всяко време на непреодолими [да се чете: императивни] и легитимни основания, свързани с конкретното му/й положение, да възразява срещу обработката на свързани с него/нея данни, освен в случаите по член 5, букви б)—г). При наличие на основателно възражение съответните данни не могат повече да бъдат обект на обработка;

[…]“.

13 Член 8 от Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година (по-нататък „Конвенцията“), разпорежда:

„1. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“ [Обн., ДВ, бр. 80, 2.10.1992 г.; изм., ДВ, бр. 137, 20.11.1998 г.].

14 Хартата на основните права на Европейския съюз, провъзгласена в Ница на 7 декември 2000 година (ОВ C 364, стр. 1, по-нататък „Хартата“) предвижда:

„*Член 7*

Зачитане на личния и семейния живот

Всеки има право на зачитане на свой личен и семеен живот, на свое жилище и свои комуникации.

Член 8

Защита на личните данни

1. Всеки има право на защита на личните си данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани лоялно, за точно определени цели и на основата на съгласието на заинтересованото лице или на друго легитимно основание, предвидено в закон. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него и правото да получи поправки по тях.

3. Зачитането на тези правила подлежи на контрол от независим орган.

[…]

Член 42

Право на достъп до документи

Всеки гражданин на Съюза или всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава-членки, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от материята, върху която те са съставени.

[…]“

Обстоятелства, предхождащи спора

15 Жалбоподателят е дружество, учредено на 28 май 1992 г., с предмет на дейност внос на немска бира, предназначена за продажба в заведения за консумация на място в Обединеното кралство, разположени главно в северна Англия.

16 Жалбоподателят не е могъл да продаде стоката си, тъй като голяма част от лицата, които стопанисват и управляват заведения за консумация на място в Обединеното кралство, са обвързани с договори за продажба с изключителни права, които ги задължават да се снабдяват с бира от определени пивоварници.

17 По силата на Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390 (подзаконов нормативен акт на Обединеното кралство относно доставките на бира) британските пивоварници, които притежават права в повече от 2 000 английски кръчми, са длъжни да предоставят на управителите на тези заведения възможността да закупуват бира от други пивоварници, при условие че тя е наливна и че има повече от 1,2 % обемно съдържание на алкохол, както предвижда член 7, параграф 2, буква а) от същия подзаконов нормативен акт. Тази разпоредба е известна като „Guest Beer Provision“ (по-нататък „GBP“).

18 Така повечето от произведените извън Обединеното кралство видове бира не могат да се считат за „наливна бира“ по смисъла на GBP и следователно не попадат в приложното поле на последната.

19 С писмо от 3 април 1993 г. жалбоподателят подава жалба пред Комисията, вписана като P/93/4490/UK, тъй като смята, че спрямо вноса GBP представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект и следователно е несъвместима с член 30 от Договора за ЕО (понастоящем член 28 ЕО).

20 В резултат на проведено разследване на 12 април 1995 г. Комисията решава да започне производство срещу Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия на основание член 169 от Договора за ЕО (понастоящем член 226 ЕО). На 28 септември 1995 г. Комисията известява жалбоподателя за това разследване, както и за изпращане на 15 септември 1995 г. на покана за

доброволно изпълнение до Обединеното кралство. На 26 юни 1996 г. Комисията решава да изпрати мотивирано становище до Обединеното кралство и на 5 август 1996 г. публикува съобщение до пресата, в което се известява за това нейно решение.

21 На 11 октомври 1996 г. се провежда събрание (по-нататък „събранието от 11 октомври 1996 г.“ или „събранието“), в което участват представители на Генерална дирекция (ГД) „Вътрешен пазар и финансови услуги“ на Комисията, на Министерство на търговията и промишлеността на Обединеното кралство и на Конфедерация на пивоварите от общия пазар (по-нататък „КПОП“).С писмо от 27 август 1996 г. жалбоподателят е поискал да присъства на събранието, но Комисията отказва да уважи искането му.

22 На 15 март 1997 г. Министерството на търговията и промишлеността на Обединеното кралство съобщава за проект за изменение на GBP, според който бутилираната бира може да бъде продавана на дребно като бира с различен произход, също както наливната бира. След като Комисията на два пъти, а именно на 19 март 1997 г. и на 26 юни 1997 г., отлага решението си да изпрати мотивирано становище до Обединеното кралство, началникът на отдел № 2 „Прилагане на членове 30—36 от Договора за ЕО (уведомления, жалби, нарушения и др.) и отстраняване на ограничения на търговията“ от дирекция Б „Свободно движение на стоки и обществени поръчки“ на ГД „Вътрешен пазар и финансови услуги“ известява жалбоподателя с писмо от 21 април 1997 г., че предвид проекта за изменение на GBP се спира производството по член 169 от Договора за ЕО и че не е изпратено мотивирано становище на Обединеното кралство. Също така му съобщава, че производството ще бъде прекратено след влизане в сила на изменената GBP. Новата редакция на GBP се прилага от 22 август 1997 г. Следователно, мотивираното становище никога не е било изпратено на Обединеното кралство, а на 10 декември 1997 г. Комисията решава окончателно да прекрати производството за нарушение.

23 С факс от 21 март 1997 г. жалбоподателят иска от генералния директор на ГД „Вътрешен пазар и финансови услуги“ да му изпрати екземпляр от мотивираното становище в съответствие с Кодекса за поведение. Това негово искане, както и последващото, са отхвърлени.

24 С писмо от 18 септември 1997 г. (по-нататък „решението от 18 септември 1997 г.“) генералният секретар на Комисията потвърждава отхвърлянето на искането, отправено до генералния директор на ГД „Вътрешен пазар и финансови услуги“.

25 Жалбоподателят подава жалба срещу решението от 18 септември 1997 г., вписана под номер Т-309/97 в регистъра на Първоинстанционния съд. С Решение от 14 октомври 1999 г. по дело Bavarian Lager/Комисия (Т-309/97, Recueil, стр. II-3217) Първоинстанционният съд отхвърля жалбата, като приема, че съблюдаването на разглежданата цел, а именно да се позволи на държавата-членка доброволно да се съобрази с изискванията на Договора или, когато е необходимо, да ѝ се даде възможност да обоснове своята позиция, оправдава по съображения за защита на обществения интерес отказа за достъп до подготвителен документ във връзка с фазата на разследването по производството по член 169 от Договора за ЕО.

26 В съответствие с Кодекса за поведение на 4 май 1998 г. жалбоподателят подава до Комисията заявление за достъп до всички документи, добавени към преписка P/93/4490/UK от посочените единадесет дружества и организации, както и от три определени категории лица или предприятия. Комисията отхвърля първоначалното заявление с мотива, че Кодексът за поведение се прилага само спрямо документи, чийто автор е Комисията. Потвърждението на заявлението е отхвърлено, на основание че Комисията не е автор на въпросните документи и че всяко заявление трябва да се адресира до автора.

27 На 8 юли 1998 г. жалбоподателят подава жалба до Европейския омбудсман, вписана под номер 713/98/IJH, като доуточнява с писмо от 2 февруари 1999 г., че е искал да получи имената на представителите на КПОП, участвали на събранието от 11 октомври 1996 г., както и фирмените наименования на дружествата и имената на лицата, включени в четиринадесетте категории, определени от жалбоподателят в първоначалното му заявление за достъп до документите, съдържащо коментари, предадени на Комисията в рамките на преписка P/93/4490/UK.

28 В резултата на размяна на писма между Омбудсмана и Комисията, тя известява жалбоподателя през октомври и ноември 1999 г., че от 45-те писма, които е изпратила на засегнатите лица, за да им поиска разрешение да оповести тяхната самоличност на жалбоподателя е получила 20 отговора, от които 14 утвърдителни и 6 отрицателни. Комисията предава имената и адресите на лицата, които са се съгласили имената им да бъдат съобщени. Жалбоподателят посочва на Омбудсмана, че предадените от Комисията данни са все още непълни.

29 В проекта за препоръка, изпратен на 17 май 2000 г. до Комисията във връзка с жалба 713/98/IJH, Омбудсманът предлага Комисията да съобщи на жалбоподателя имената на участвалите в събранието от 11 октомври 1996 г. представители на КПОП, както и фирмените наименования на дружествата и имената на лицата, включени в четиринадесет категории, определени от жалбоподателя в първоначалното му заявление за достъп до документите, съдържащо предадени на Комисията в рамките на преписка P/93/4490/UK коментари.

30 В мотивирано становище до Омбудсмана от 3 юли 2000 г. Комисията поддържа, че съгласието на засегнатото лице остава необходимо, но посочва, че е готова да съобщи имената на лицата, които не са отговорили на искането ѝ за разрешение, тъй като при липса на отговор интересите, правата и основните свободи на засегнатите лица не се ползвали с предимства. Така тя добавя имената на други 25 лица.

31 На 23 ноември 2000 г. Омбудсманът предоставя на вниманието на Парламента нарочен доклад — продължение на изпратения на Комисията във връзка с жалба 713/98/IJH (по-нататък „нарочен доклад“) проект за препоръка, в който заключава, че няма основно право, което не позволява оповестяването на данни, съобщени на административен орган като поверителни, и че Директива 95/46 не изисква от Комисията да пази в тайна имената на лица, които ѝ съобщават мнения или данни при изпълнение на задълженията им.

32 На 30 септември 2002 г. Омбудсманът изпраща писмо на председателя на Комисията г-н Prodi, в което посочва:

„Омбудсманът изразява опасение, че правилата за защита на данните ще бъдат неправилно тълкувани, ако се приеме, че те предполагат съществуването на общо право на анонимно участие в обществени дейности. Налице е опасност такова погрешно тълкуване да засегне принципа на прозрачност и правото на публичен достъп до документите както на общностно ниво, така и в държавите-членки, където принципът на прозрачност и публичният достъп до документи са затвърдени с конституционноправни норми."

33 Според съобщение до пресата на Омбудсмана № 23/2001 от 12 декември 2001 г. Парламентът приема резолюция по повод на нарочния доклад, в която се иска от Комисията да предостави изисканите от жалбоподателя данни.

34 С електронно писмо от 5 декември 2003 г. жалбоподателят иска от Комисията да му предостави достъп до посочените в точка 27 по-горе документи, като посочва за правно основание Регламент № 1049/2001.

35 Комисията отговаря на това искане с писмо от 27 януари 2004 г., като потвърждава, че някои от документите във връзка със събранието могат да се оповестят, но насочва вниманието на жалбоподателя върху факта, че пет имена в протокола от събранието от 11 октомври 1996 г. са прикрити, тъй като две лица изрично са се противопоставили на оповестяването на самоличността им, а с другите три Комисията не е успяла да установи контакт.

36 С електронно съобщение от 9 февруари 2004 г. жалбоподателят подава потвърждение на заявлението по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, с цел да получи пълния протокол от събранието от 11 октомври 1996 г. с имената на всички участници.

37 С писмо от 18 март 2004 г. (по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отхвърля потвърждението на заявление на жалбоподателя. Тя потвърждава, че Регламент № 45/2001 се прилага спрямо заявленията за оповестяване на имената на другите участници. След като жалбоподателят не е доказал наличието на никаква ясно формулирана и легитимна цел, то предвидените в член 8 от същия регламент изисквания не са спазени и се прилага изключението по член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. Комисията добавя, че дори правилата в областта на защитата на личните данни да не се прилагат, тя въпреки това би могла да откаже оповестяването на другите имена по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да не се дискредитира правомощието ѝ да провежда разследвания.

Производство и искания на страните

38 На 27 май 2004 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Първоинстанционния съд.

39 С Определение от 6 декември 2004 г. председателят на трети състав на Първоинстанционния съд допуска Република Финландия да встъпи в подкрепа на исканията на жалбоподателя. Впоследствие Република Финландия оттегля молбата си за встъпване и председателят на трети състав я заличава от регистъра с Определение от 27 април 2005 г.

40 С акт, подаден до секретариата на Първоинстанционния съд на 28 февруари 2006 г., Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на жалбоподателя. С Определение от 6 юни 2006 г. председателят на трети състав на Първоинстанционния съд допуска встъпването.

41 В рамките на процесуално-организационните действия жалбоподателят и Комисията са поканени да представят определени документи. Те ги предоставят в предписаните срокове.

42 С Определение от 16 май 2006 г. в съответствие с член 65, буква б), с член 66, параграф 1 и с член 67, параграф 3, трета алинея от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд последният изисква от Комисията да представи пълния протокол от събранието от 11 октомври 1996 г., като предупреждава, че документът няма да бъде предоставен на жалбоподателя в рамките на настоящото производство. Това искане е удовлетворено.

43 Устната фаза на производството и отговорите на страните на зададените им от Първоинстанционния съд устни въпроси са изслушани в хода на съдебното заседание на 13 септември 2006 г.

44 Жалбоподателят иска Първоинстанционният съд:

— да установи, че одобряването от страна на Комисията на направеното от британското правителство изменение на GBP противоречи на член 30 от Договора за ЕО (понастоящем член 28 ЕО),

— да установи, че Комисията не е трябвало да одобрява посочената промяна и че по този начин е нарушила член 30 от Договора за ЕО,

— да отмени обжалваното решение,

— да задължи Комисията да съобщи имената на всички присъствали на събранието лица,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

45 В хода на съдебното заседание ЕНОЗД, като поддържа искането на жалбоподателя за достъп до документи, иска отмяна на обжалваното решение.

46 Комисията иска Първоинстанционният съд:

— да отхвърли исканията относно производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка като недопустими,

— да отхвърли искането за отмяна на обжалваното решение,

— да отхвърли искането да се задължи Комисията да оповести имената на другите участвали в събранието лица като недопустимо,

— да осъди жалбоподателя да понесе съдебните разноски.

Относно допустимостта на искането да се задължи Комисията да съобщи имената на лицата, участвали в събранието

47 От постоянната съдебна практика следва, че Първоинстанционният съд не може да задължава институциите или да ги замества в рамките на упражнявания от него контрол за законосъобразност. Това ограничение на контрола за законосъобразност се отнася до всички спорове, които Първоинстанционният съд може да разглежда, включително относно достъпа до документи (Решение на Първоинстанционния съд от 12 юли 2001 г. по дело Mattila/Съвет и Комисия, T-204/99, Recueil, стр. II-2265, точка 26, потвърдено от Решение на Съда от 22 януари 2004 г. по дело Mattila/Съвет и Комисия, C-353/01 P, Recueil, стр. I-1073, точка 15).

48 Следователно искането на жалбоподателя Първоинстанционният съд да задължи Комисията да съобщи имената на всички лица, участвали в събранието на 11 октомври 1996 г., е недопустимо.

Относно незаконното прекратяване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка по член 169 от Договора за ЕО

Доводи на страните

49 Жалбоподателят изтъква, че Комисията се е съгласила да прекрати производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка в нарушение на член 30 от Договора за ЕО или евентуално на член 6 от Договора за ЕО (понастоящем член 12 ЕО), основен елемент от което е събранието от 11 октомври 1996 г.

50 Според жалбоподателя, поради факта че Комисията е отхвърлила искането му да присъства на събранието, че неправилно е прекратила производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, че изменената GBP продължава да дискриминира видовете бира с произход от държави-членки, различни от Обединеното кралство, и че Комисията е изключително сдържана по отношение оповестяването на имената на участниците в събранието, последното е използвано като средство от правителството на Обединеното кралство и от големите дружества от Обединеното кралство — производители на бира, за да убедят Комисията да одобри изменение, чиято цел е да попречи на вносителите на бира като жалбоподателя да продават продуктите си на значителна част от британския пазар. Според жалбоподателя това съгласуване на интересите, целящо прекратяване на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, е довело до пропускане на ползи и впоследствие до значителни финансови загуби за него. Следователно е налице нарушение на член 30 от Договора за ЕО.

51 Жалбоподателят изтъква, че изменената GBP противоречи също така на член 6 от Договора за ЕО, доколкото има за цел да установи дискриминация на основание гражданство по отношение на видовете бира, произведени в държави-членки, различни от Обединеното кралство.

52 Комисията смята по същество, че исканията на жалбоподателя да се установи, че одобрението на изменението на GBP от страна на правителството на Обединеното кралство противоречи на член 30 от Договора за ЕО, че тя не е трябвало да го приема, както и че по този начин е нарушила член 30 от Договора за ЕО, са очевидно недопустими.

Съображения на Първоинстанционния съд

53 Жалбоподателят иска Първоинстанционният съд да установи, че одобряването от Комисията на измененията от страна на британското правителство на GBP противоречи на член 30 и на член 6 от Договора за ЕО. Това искане трябва да се разбира в смисъл, че жалбоподателят изтъква на практика, че Комисията погрешно е прекратила производството по жалбата му, в която се разобличат предприети от Обединеното кралство мерки, за които се твърди, че противоречат на общностното право.

54 В тази връзка е необходимо да се напомни, че не е допустимо частноправен субект да иска отмяна на отказ на Комисията да инициира производство за установяване на неизпълнение на задължения спрямо държава-членка (Определение на Съда от 12 юни 1992 г. по дело Asia Motor France/Комисия, C-29/92, Recueil, стр. I-3935, точка 21, Определение на Първоинстанционния съд от 15 март 2004 г. по дело Institouto N. Avgerinopoulou и др./Комисия, T-139/02, Recueil, стр. I-875, точка 76 и Определение на Първоинстанционния съд от 19 септември 2005 г. по дело Aseprofar и Edifa/Комисия, T-247/04, Recueil, стр. II-3449, точка 40).

55 Всъщност от член 169 от Договора за ЕО следва, че Комисията не е длъжна да инициира производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, а разполага в тази връзка с право на преценка, което изключва правото на частноправните субекти да изискват от институцията да заеме

становище в определен смисъл и да подадат жалба за отмяна срещу отказа ѝ да действа (Определение на Първоинстанционния съд от 16 февруари 1998 г. по дело Smanor и др./Комисия, T-182/97, Recueil, стр. II-271, точка 27 и Определение на Първоинстанционния съд по дело Institouto N. Avgerinopoulou и др./Комисия, посочено по-горе, точка 77).

56 В конкретния случай не е допустимо жалбоподателят да иска отмяна на отказа на Комисията да започне производство за установяване на неизпълнение на задълженията срещу Обединеното кралство с мотива, че с изменената GBP се нарушавали членове 6 и 30 от Договора за ЕО. При тези обстоятелства Комисията не можела да бъде упрекната в това, че самата тя е нарушила тези членове, като е прекратила въпросното производство.

57 Във всеки случай, дори да се предположи, че искането на жалбоподателя не се отнася до отмяна на този отказ, а до отмяна на решението за прекратяване на производството по жалбата му от 10 декември 1997 г., необходимо е да се напомни, че решението на Комисията за прекратяване на производството по жалба, с която тя е информирана за поведение на държава от естество да доведе до иницииране на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, няма задължителна сила и следователно не подлежи на обжалване (Определение Aseprofar и Edifa/Комисия, посочено по-горе, точка 48). Освен това искът бил подаден след срока, като се има предвид датата на това решение.

58 При тези обстоятелства оплакванията във връзка с прекратяване на производство по неговата жалбата са недопустими.

59 Следователно, що се отнася до оплакването на жалбоподателя, според което незаконното прекратяване на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка е довело до пропускане на ползи и до значителни финансови загуби за него, достатъчно е да се установи, че жалбоподателят не е предявил искане за обезщетение в рамките на настоящия иск. Следователно не е необходимо Първоинстанционният съд да се произнася по този въпрос.

Относно достъпа до документите

Доводи на страните

60 Жалбоподателят изтъква, че в съответствие с нарочния доклад на Омбудсмана предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение не се прилага в конкретния случай, тъй като Директива 95/46 не задължава Комисията да пази в тайна имената на лицата, които ѝ съобщават мнения и данни. В тази връзка жалбоподателят се позовава на изпратено на 30 септември 2002 г от Омбудсмана до председателя на Комисията писмо, посочено в точка 32 по-горе, в което той упреква Комисията в неправилно прилагане на Директива 95/46.

61 Освен това член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 също не се прилага. Събранието се провежда през 1996 г. и възможността процесът на вземане на решение от Комисията да се засегне от оповестяването е минимална, като се има предвид че от провеждането на събранието до подаването на иска са изминали седем години. Въпреки това, дори тази разпоредба да се прилагаше, с нея Комисията не би могла да обоснове отказа си да оповести исканите данни, тъй като в конкретния случай съществува по-значим обществен интерес от това оповестяване. Всъщност Омбудсманът и Парламентът са проявили особен интерес по настоящото дело във връзка с факта, че трети влиятелни лица биха могли да споделят тайно мнението си на Комисията, което би противоречало на принципа на прозрачността.

62 В писмената си реплика жалбоподателят изтъква, че има нов елемент в защитата на ответника, а именно, че лицата, за които той иска оповестяване на имената им, били представители на КПОП и действали в съответствие с инструкциите на организацията, която представлявали. Жалбоподателят изтъква, че след като Комисията е разкрила, че тези лица са представители на

КПОП, а това твърдение е оповестено публично, то авторитетът на Комисията в областта на спазването на поверителността не би бил засегнат от оповестяването на имената на тези лица.

63 Жалбоподателят напомня, че професионалните организации като КПОП представляват обикновено всички производители от определен пазар или по-голямата част от тях и са склонни да представят дадено виждане от името на всички икономически оператори в сектора. Авторитетът на Комисията не би могъл да бъде засегнат, ако се окаже, че на събранието от 11 октомври 1996 г. представителите на КПОП са защитавали интересите на определена група пивовари с цел поддържане на затворения характер на пазара на бира, продавана в заведенията за консумация на място в Обединеното кралство. Според жалбоподателя загубата на поверителност не представлява никакъв риск, когато данните са били съобщени от служители на такава професионална организация, освен ако тя не отразява правилно гледната точка на всичките си членове.

64 Жалбоподателят заключава, че член 2 от Регламент № 1049/2001 задължава Комисията да оповести изцяло имената на участниците в събранието, както и предадените в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка становища, и че в конкретния случай не се прилага никое от предвидените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения.

65 Въз основа на доводите, които представя в хода на заседанието, ЕНОЗД изтъква, че Комисията е нарушила член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. В тази връзка той се позовава на документ, озаглавен „Публичен достъп до документите и защита на данните“ (Справочни документи юли 2005 г. № 1, ЕНОЗД — Европейски надзорен орган по защита на данните), които се намират на интернет страницата му.

66 ЕНОЗД подчертава необходимостта от установяване на оптимално равновесие между защитата на личните данни, от една страна, и основното право на европейския гражданин на достъп до документите на институциите, от друга страна. Аргументът на Комисията не отчитал правилно това равновесие, което ясно е уредено с член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001. Всъщност дадено заявление за достъп до документи се основава на демократични принципи и не следва по необходимост да се посочват причини, поради които се изискват документите, и следователно прилагането на член 8 от Регламент № 45/2001 не било релевантно в случая. Освен това ЕНОЗД смята, че правилата за защита на данните не позволяват да се изведе универсално право на анонимно участие в обществени дейности.

67 Според ЕНОЗД защитеният в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 интерес е личният живот, а не защитата на личните данни — концепция, много по-обширна от тази за личния живот. Ако имената на участници, споменати в протокол от събрание, се считат за лични данни, тъй като се разкрива самоличността на тези лица, и ако концепцията за защита на личните данни се прилага спрямо тези данни, независимо дали те се обхващат от понятието за личен живот, то ЕНОЗД напомня, че оповестяването на име в рамките на професионалната дейност по принцип не е свързано с личния живот. От това следва, че Комисията не може да се позовава на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, за да откаже оповестяването на имената на засегнатите лица.

68 ЕНОЗД заключава, че във всеки случай член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува в смисъл, че правото на отказ от оповестяване не е абсолютно и предполага значимо и важно засягане на личния живот, което следва да се прецени във връзка с правилата и принципите на защита на личните данни. Няма предоставено на засегнатото лице универсално право да се противопостави на оповестяването. Засегнатото лице, което се противопоставя на оповестяването трябва да представи възможна причина, която да обяснява защо оповестяването може да му причини вреда.

69 Комисията изтъква, че искането за отмяна на обжалваното решение не е обосновано. Тя установява, че в конкретния случай става въпрос за взаимодействието на две права, а именно правото на публичен достъп до документите и правото на защита на личния живот и на данните.

70 От една страна, в съответствие с Регламент № 1049/2001 правото на публичен достъп до документите най-общо е без ограничения и пряко, като не зависи от особения интерес на заявителя да получи достъп до документ. Лицето, което предявява това искане, обикновено не е задължено да посочва причини.

71 От друга страна, личните данни могат да се оповестяват по коректен и законосъобразен начин само при спазване на основните принципи в областта на правото на личен живот и на особените разпоредби, приложими в областта на обработване на лични данни. Комисията се позовава на член 8 от ЕКЧП, на член 286 ЕО и на членове 7 и 8 от Хартата. Разпоредбите на Регламент № 45/2001 предвиждат, че лицето, които иска достъп до лични данни, трябва да докаже необходимостта от оповестяването на данните, както и че Комисията трябва да се увери, че легитимните интереси на засегнатото лице няма да бъдат нарушени.

72 Комисията отбелязва, че жалбоподателят не предоставя правни доводи в подкрепа на тезата си, според която предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 и впоследствие от Регламент № 45/2001 изключение не е приложимо, а се задоволява да са позове на проект за препоръка на Омбудсмана и на резолюция на Парламента в подкрепа на проекта. Изводите на Омбудсмана се основават на тълкуване на Директива 95/46 и на Кодекса за поведение, което Съдът впоследствие не е одобрил (Решение на Съда от 6 март 2003 г. по дело Interporc/Комисия, C-41/00 P, Recueil, стр. I-2125, Решение на Първоинстанционния съд от 7 декември 1999 г. по дело Interporc/Комисия, T-92/98, Recueil, стр. II-3521, точка 70 и Решение на Първоинстанционния съд

от 16 октомври 2003 г. по дело Co-Frutta/Комисия, T-47/01, Recueil, стр. II-4441, точки 63 и 64). Освен това, тъй като жалбоподателят подава последното заявление за достъп преди влизането в сила на Регламенти № 1049/2001 и № 45/2001, то отказът на Комисията да оповести исканите данни следва да се разглежда в светлината на тези правила. Във всеки случай нито Омбудсманът, нито Парламентът имат задължение да правят окончателно тълкуване на закона.

73 Комисията изтъква, че Съдът е потвърдил позицията си по отношение на приложното поле на правилата за защита на личните данни. Съдът е установил, че правилата за защита на личните данни, и по-специално принципът на пропорционалността, се прилагат при публикуване на имената на физически лица, дори когато става въпрос за служители от публичния сектор и когато обработването е направено в общ интерес (Решение на Съда от по дело Österreichischer Rundfunk и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, Recueil, стр. I-4989, точка 64). Що се отнася до Директива 95/46, този подход по-късно е потвърден от Съда в Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Lindqvist (C-101/01, Recueil, стр. I-12971, точка 24), според което понятието „лични данни“ включва със сигурност името на лицето, заедно с телефонни координати или данни, свързани с условията му на работа или забавленията му.

74 Комисията подчертава, че особеният метод, позволяващ да се съчетаят правото на публичен достъп до документите и правото на личен живот и на защита на данните, е предвиден в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, който трябва да се тълкува във връзка със съображение 11 от въпросния регламент, според който „[п]ри оценка на изключенията институциите следва да отчитат принципите на законодателството на Общността по отношение на защитата на личните данни във всички области на дейността на Съюза“. Това изключение не може да бъде равнопоставено на по-значимия обществен интерес, който оправдава оповестяването на посочения документ по силата на Регламент № 1049/2001, но изисква от европейските институции да откажат достъп до документ, ако съобщаването му би засегнало защитата на личния живот и на личните данни.

75 Регламент № 45/2001 не възпрепятства оповестяването или всякакво друго обработване на лични данни от Комисията, а предоставя средство да се прецени във всеки конкретен случай дали дадена институция може законно да обработва лични данни и дали такова обработване не засяга защитата на данните.

76 Комисията подчертава, че ако в конкретен случай и в съответствие с Регламент № 45/2001 обработката се извършва законно, не може да се изтъква предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение от правото на публичен достъп, а съдържащият лични данни документът трябва да бъде оповестен. Обратно, ако исканата обработка е незаконна и заявителят не може да оправдае необходимостта от оповестяването, Комисията не е длъжна да оповести данните.

77 Комисията подчертава, че двете въпросни права са от едно и също естество, с едно и също значение и от една и съща степен, че те трябва да се прилагат съвместно и следва да се намери равновесие във всеки отделен случай на заявление за достъп до обществен документ, който съдържа лични данни.

78 Комисията се позовава на доклад за състоянието на основните права в Европейския съюз и държавите-членки, съставен през 2002 г. от Европейска мрежа от независими експерти в областта на основните права CFR—CDF, според който „като се държи сметка за възможността да се предостави само частичен достъп до определени документи, дадена институция на Общността не е длъжна да предоставя право на достъп до документи, когато интересът на заявителя няма никаква разумна и пропорционална връзка със засягането на правото на защита на личен живот на засегнатото лице във връзка с обработката на лични данни.“

79 Необходимостта от такъв уравновесен подход става очевидна от Становище 5/2001 от 17 май 2001 г. на работната група за защита на данните, създадена по член 29 от Директива 95/46 относно нарочния доклад на Омбудсмана:

„Следва да се напомни [...], че задължението за оповестяване, наложено от законодателството в областта на публичния достъп до административни документи, не установява абсолютното задължение за прозрачност. Напротив, законодателството подчинява задължението за гарантиране на достъп до документите на спазването правото на личния живот и следователно не оправдава неограниченото оповестяване на личните данни. В допълнение, ако се направи справка в законодателството относно публичен достъп до документите и до законодателството относно защита на данните, изглежда ще трябва да се извърши анализ на обстоятелствата [...] за всеки конкретен случай, за да се намери правилното равновесие между тези права. Освен това в края на анализа законодателството относно публичен достъп до документите може да предвижда различни правила, които да се прилагат спрямо различните категории данни или различните видове засегнати лица“.

80 Комисията напомня, че Регламент № 1049/2001 не предвижда прякото и неограничено задължение за оповестяване на засягащи лични данни документи или на части от тях, а по-скоро това задължение, доколкото то не се противопоставя на правилата, приложими в областта на защитата на данните.

81 В конкретния случай Комисията е трябвало да вземе предвид всички обстоятелства по делото. Що се отнася до представителите на британските власти и на КПОП, жалбоподателят е бил обстойно известен за интересите и организациите, представени на събранието. В качеството на представители, присъстващите лица е трябвало да действат в съответствие с указанията на организацията, която представляват, а не водени от лични интереси. Комисията подчертава, че последиците от приетите в хода на събранието решения засягат представените организации, а не техните представители лично. Следователно именно информацията, свързана с представените организации, не е

релевантната информация, която подлежи на обществено внимание в приложение на принципа на прозрачност, и отказът на Комисията да оповести самоличността на лицата, представляващи тези интереси, не следва да се смята за засягане правата на жалбоподателя. Комисията е трябвало също така да държи сметка за необходимостта да не дискредитира правомощието си да провежда разследвания, както и източниците си на информация.

82 Освен това Комисията изтъква, че в никой момент жалбоподателят не е изпълнил задължението да докаже наличието на необходимост от предвиденото в член 8, буква б) от Регламент № 45/2001 предаване на данните. Всъщност съобщаването на самоличността на участниците не би позволило внасянето на допълнителни разяснения във връзка с решението на Комисията да приключи производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка. Тъй като протоколът е трябвало да бъде оповестен, обществеността е трябвало да бъде обстойно информирана за фактите и основанията, въз основа на които Комисията е взела решението си. Следователно като се има предвид, че не е била посочена никаква конкретна и действителна причина, за да се докаже необходимостта от оповестяване на лични данни на трети лица, Комисията е била длъжна да откаже такова оповестяване.

83 Противно на изтъкнатото от жалбоподателя в писмената му реплика, според Комисията фактът, че имената на персонала на КПОП са обществено достояние, не означава, че същото следва да важи за самоличността на лицата, участвали в събранието. Комисията подчертава, че от публикуването на самоличността на целия персонал на професионална организация не следва непременно да може се заключи за имената на някои нейни представители, представляващи я по време на събрание. Всъщност, ако случаят такъв беше случаят, жалбоподателят не би имал никаква причина да иска да му бъдат съобщени имената. Още повече че жалбоподателят намеква само, че представителите на КПОП не защитавали гледната точка на асоциацията в хода на събранието. Жалбоподателят не е доказал по какъв начин оповестяването на самоличността на засегнатите лица би предоставило по-релевантни данни от включените вече в протокола на събранието и в другите разпространени документи.

84 Що се отнася до изтъкнатите от жалбоподателя основания във връзка с твърдяното прилагане на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, Комисията подчертава, че тя не е основала отказа си за оповестяване на имената с това изключение, а с предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от въпросния регламент.

85 Жалбоподателят е бил уведомен, че дори правилата в областта на защитата на личните данни да не се прилагат към заявлението му, Комисията е имала право да откаже да оповести имената на петте лица против волята им, за да не дискредитира правомощието си да води разследване във връзка с твърдения за нарушения на общностното право. Събранието от 11 октомври 1996 г. било проведено в рамките на такова разследване. Ако можеше имената на лицата, предоставили информация на Комисията, да бъдат оповестени против волята им, то Комисията би се лишила от ценен източник на информация, което би дискредитирало правомощието ѝ да води такива разследвания.

86 Освен това Комисията напомня, че в рамките на жалбите и производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка жалбоподателите имат правото да изберат „поверително“ или „неповерително“ обработване. Никаква действителна причина не би позволила да се откаже възможността на други заинтересовани от производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка страни да се ползват от същото право.

87 Следователно предвиденото в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключение налагало да не се предоставят на жалбоподателя петте имена, които остават анонимни.

88 Най-накрая, Комисията поддържа, че жалбоподателят не е представил доказателство за „по-значим обществен интерес от оповестяването“ на имената, който би позволил да се оспори прилагането на това изключение.

89 В конкретния случай оповестяването на имената на другите лица противно на волята им и на очакването им по отношение на поверителността, когато са сътрудничели на разследването по твърдяното нарушение, би навредило на защитата на всички разследвания. Следователно явният обществен интерес би изисквал поверителността на разследванията по-скоро да се запази, отколкото да бъде засегната.

Съображения на Първоинстанционния съд

Предварителни бележки

90 Необходимо е да се напомни в началото, че заявлението на жалбоподателя за достъп до цялата документация, както и неговата жалба, се основават на Регламент № 1049/2001.

91 По-нататък, необходимо е да се напомни, че в обжалваното решение Комисията счита, че към заявлението за оповестяване на имената на участниците в събранието от 11 октомври 1996 г. се прилага Регламент № 45/2001. Комисията смята, че тъй като жалбоподателят не е доказал наличието нито на легитимно и ясно формулирано основание, нито на необходимост от такова оповестяване, то предвидените в член 8 от въпросния регламент предпоставки не са изпълнени и следователно се прилага предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение. Тя добавя, че дори приетите в областта на защитата на личните данни правила да не се прилагат, въпреки това тя имала право да откаже оповестяването на другите имена по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, за да не се дискредитира правомощието ѝ да провежда разследвания.

92 В тази връзка е необходимо да се напомни, че съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си за достъп и следователно не трябва да докаже какъвто и да е интерес от предоставяне на достъп до заявените документи (вж. Решение на Първоинстанционния съд от по дело Franchet и Byk/Комисия, T-391/03 и T-70/04, Recueil, стр. II-2023, точка 82 и посочената съдебна практика).

93 Необходимо е също така да се напомни, че достъпът до документи на институциите е принципът и че решението за отказ е действително само ако има за правно основание едно от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001.

94 Съгласно постоянната съдебна практика тези изключения трябва да се тълкуват стеснително, за да не се попречи на прилагането на установения в този регламент общ принцип. (Решение на Съда от 11 януари 2000 г. по дело Нидерландия и van der Wal/Комисия, C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1, точка 27, Решение на Първоинстанционния съд от 7 февруари 2002 г. по дело Kuijer/Съвет, T-211/00, Recueil, стр. II-485, точка 55 и Решение на Първоинстанционния съд по дело Franchet и Byk/Комисия, посочено по-горе, точка 84).

95 В светлината на тази практика следва да се разгледа прилагането от Комисията на посочените в член 4, параграф 1, буква б) и в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 изключения.

Относно изключението, свързано с личния живот и неприкосновеността на личността, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001

— Предварителни наблюдения във връзка с отношението между Регламенти № 1049/2001 и № 45/2001

96 Необходимо е да се напомни, че по силата на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 институциите отказват достъп до документи, в случаите

когато оповестяването им засяга защитата на личния живот и на неприкосновеността, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни.

97 В тази връзка е необходимо да се посочи, че макар единственото посочено правно основание в жалбата на жалбоподателя да е Директива 95/46, а не Регламент № 45/2001, трябва да се счита, че искът му се основава и на въпросния регламент, тъй като обжалваното решение се основава частично на него. В хода на заседанието той правилно се позовава на въпросния регламент.

98 В началото е необходимо да се разгледа отношението между Регламент № 1049/2001 и Регламент № 45/2001, с цел прилагането на предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение в конкретния случай. С оглед на това трябва да се има предвид, че те имат различни цели. Първият цели осигуряването на възможно най-голяма прозрачност в процеса на взимане на решения от публичните органи, както и на информацията, на която се основават техните решения. Той следователно има за цел в най-голяма степен да улесни упражняването на правото на достъп до документите, както и да насърчи добрите административни практики. Вторият има за цел да осигури защитата на свободите и на основните права на физическите лица, по-специално на техния личен живот, при обработката на лични данни.

99 Съображение 15 от Регламент № 45/2001 посочва, че достъпът до документи, включително и условията за достъп до документи, съдържащи лични данни, се урежда от правилата, които са приети въз основа на член 255 ЕО.

100 Следователно достъпът до документи, съдържащи лични данни, произтича от прилагането на Регламент № 1049/2001, според който по принцип всички документи на институциите следва да бъдат достъпни за обществеността. Той предвижда също така, че определени обществени и частни интереси трябва да бъдат защитени посредством режима на изключенията.

101 Така регламентът предвижда изключение, посочено по-горе, относно случаите, когато оповестяването засяга защитата на личния живот и неприкосновеността на личността, по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни, от което е част и Регламент № 45/2001.

102 Още повече че според съображение 11 от Регламент № 1049/2001 при оценка на необходимостта от дадено изключение институциите следва да отчитат принципите на законодателството на Общността по отношение на защитата на личните данни във всички области на дейност на Съюза, следователно и принципите, установени в Регламент № 45/2001.

103 В тази връзка е необходимо да се напомнят най-съществените разпоредби на Регламент № 45/2001.

104 По силата на член 2, буква а) от Регламент № 45/2001 „личните данни“ съдържат всяка информация, свързана с физическо лице с установена или неподлежаща на установяване самоличност. Лице с подлежаща на установяване самоличност е лице, чиято самоличност може пряко или косвено да се установи, по-специално по идентификационен номер или по един или повече специфични фактора за неговата/нейната физическа, психологическа, психична, икономическа, културна или социална самоличност. Следователно за лични данни може да се считат фамилното и личното име, пощенският адрес, електронният адрес, номерът на банковата сметка, номерата на кредитните карти, номерът за социално осигуряване, телефонният номер или номерът на свидетелството за управление.

105 Освен това по силата на член 2, буква б) от Регламент № 45/2001 „обработката на лични данни“ включва всяка операция или съвкупност от операции, която се извършва с или без автоматични средства по отношение на личните данни, като събиране, записване, организиране, съхранение, адаптиране или промяна,

извличане, справка, използване, разкриване чрез изпращане, разпространение или другояче предоставяне, подреждане или комбиниране, блокиране, заличаване или унищожаване. Следователно съобщаването на данни чрез изпращане, разпространение или друго предоставяне попада в определението за „обработка“ и по този начин този регламент предвижда сам по себе си, независимо от Регламент № 1049/2001, възможността някои лични данни да бъдат публично оповестени.

106 От друга страна, обработката трябва да отговаря на член 5, буква а) или б) от Регламент № 45/2001, според който обработката е необходима за изпълнението на задача, която е в интерес на обществото, или за съобразяване със законно задължение, което се прилага спрямо контролиращия орган. Следва да се отбележи, че правото на достъп до документите на институциите, признато на всеки гражданин на Европейския съюз и на всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според устройствения акт е в държава-членка, предвидено в член 2 от Регламент № 1049/2001, представлява законно задължение по смисъла на член 5, буква б) от Регламент № 45/2001. Следователно ако Регламент № 1049/2001 налага съобщаването на данни, което представлява „обработка“ по смисъла на член 2, буква б) от Регламент № 45/2001, то член 5 от същия регламент прави това съобщаване законно.

107 Що се отнася до задължението да се докаже необходимостта от предаване на данните, предвидено в член 8, буква б) от Регламент № 45/2001, необходимо е да се напомни, че достъпът до документи, съдържащи лични данни, попада в приложното поле на Регламент № 1049/2001, както и че според член 6, параграф 1 от него заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си и не трябва да доказва наличие на интерес при достъп до желаните документи (вж. точка 92 по-горе). Следователно, хипотезите, в които се предават лични данни в рамките на прилагането на член 2 от Регламент № 1049/2001, който предвижда право на достъп до документите за всички граждани на Европейския съюз, попадат в приложното поле на този регламент, така че заявителят няма нужда да доказва необходимия характер на оповестяването по смисъла на член 8, буква б) от Регламент № 45/2001. Всъщност ако се изисква от заявителя да

докаже необходимия характер на предаването като допълнително условие, наложено от Регламент № 45/2001, то това изискване би противоречало на целта на Регламент № 1049/2001, а именно на възможно най-широк публичен достъп до съхраняваните от институциите документи.

108 Освен това предвид обстоятелството, че по силата на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 достъпът до документ се отказва, когато оповестяването му засяга защитата на личния живот и на неприкосновеността на личността, предаването, което попада в това изключение, не може по принцип да засегне легитимните интереси на засегнатото лице по смисъла на член 8, буква б) от Регламент № 45/2001.

109 Що се отнася до правото на възражение на засегнатото лице, предвидено в член 18 от Регламент № 45/2001, то може да го упражни по всяко време на императивни и легитимни основания, свързани с конкретното му/ѝ положение да възразява срещу обработката на свързани с него/нея данни, освен в случаите по член 5, буква б) от въпросния регламент. Следователно предвид това, че посочената в Регламент № 1049/2001 обработката представлява законно задължение по смисъла на член 5, буква б) от Регламент № 45/2001, заинтересованото лице по принцип не разполага с правото на възражение. Въпреки това като се има предвид, че член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 предвижда изключение от законното задължение, последиците от оповестяването на данните, свързани със засегнатото лице, трябва да се отчитат на тази основа.

110 В тази връзка е необходимо да се посочи, че ако съобщаването на тези данни не засяга защитата на личния живот и неприкосновеността на засегнатото лице, както изисква член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, отказът на засегнатото лице не може да възпрепятства съобщаването им.

111 От друга страна, необходимо е да се напомни, че разпоредбите на Регламент № 45/2001, доколкото уреждат обработката на личните данни, които могат да засегнат основните свободи, и по-специално правото на личен живот, по необходимост трябва да се тълкуват в светлината на основните права, които съгласно постоянната съдебна практика са неразделна част от общите принципи на правото, съблюдаването на които Съдът и Първоинстанционният съд осигуряват (вж. по аналогия, що се отнася до Директива 95/46, Решение по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, точка 68).

112 Тези принципи изрично са залегнали в член 6, втори параграф ЕС, по смисъла на който Съюзът зачита основните права така, както те са гарантирани от ЕКПЧ, и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на правото на Общността.

113 В тази връзка е необходимо да се напомни, че член 8 от ЕКПЧ, след като прогласява в параграф 1 принципа на ненамеса на държавните власти при ползването на правото на личен живот, допуска в параграф 2, че такава намеса е възможна, „освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“.

114 Също така следва да се напомни, че според практиката на Европейския съд за защита правата на човека „личният живот“ е широко понятие, което не се поддава на изчерпателно определение. Член 8 от ЕКПЧ защитава също така правото на самоличност и на личностно развитие, както и правото на всеки да завързва и развива отношения със себеподобните си и с външния свят. Никакво принципно съображение не позволява да се изключат професионалните или търговски дейности от понятието „личен живот“ (вж. Съд по правата на човека, Решение по дело Niemitz срещу Германия от 16 декември 1992 г., серия A, №°251-B, § 29, Решение по дело Amann срещу Швейцария от 16 февруари 2000 г., *Recueil des arrêts et décisions,* 2000-II, § 65 и Решение по дело Rotaru срещу Румъния от 4 май 2000 г., *Recueil des arrêts et décisions,* 2000-V, § 43). Следова-

телно съществува поле на взаимодействие между всяко лице и другите, което даже в публичен контекст принадлежи на „личния живот“ (вж. Съд по правата на човека, Решение по дело Peck срещу Обединеното кралство от 28 януари 2003 г., *Recueil des arrêts et décisions,* 2003-I, § 57 и посочената съдебна практика).

115 За да се установи нарушение на член 8 от ЕКПЧ, е необходимо да се определи, на първо място, дали съществува намеса в личния живот на засегнатото лице и на второ място, ако такъв е случаят, дали тази намеса е оправдана. За да е оправдана, тя трябва да е предвидена в закона, да преследва легитимна цел и да представлява необходимост в едно демократично общество. Относно последната предпоставка и за да се определи дали едно оповестяване е „необходимо в едно демократично общество“, следва да се разгледа дали мотивите, изложени за обосноваването му са „релевантни и достатъчни“ и дали приетите мерки са пропорционални на преследваните легитимни цели. В делата относно оповестяването на лични данни Европейският съд по правата на човека признава, че на компетентните власти следва да се предостави известна свобода на действие, за да се установи справедливо равновесие между обществените и частни интереси, които са в конкуренция помежду си. Въпреки това полето на преценка е неразделна част от съдебния контрол и неговият обхват е функция на фактори като естеството и значението на заложените интереси, както и на тежестта на намесата (вж. Решение по дело Peck срещу Обединеното кралство, посочено по-горе, по-специално § 76 и 77, вж. също така заключение на генерален адвокат г-н Léger по Решение на Съда от по дело Парламент/Съвет и Комисия, C-317/04 и C-318/04, Recueil, стр. I-4721, I-4724, точки 226—228).

116 Следва да се установи, че всяко решение, прието в съответствие с Регламент № 1049/2001, трябва да спазва член 8 от ЕКПЧ, в съответствие с член 6, параграф 2 ЕС. В тази връзка е необходимо да се напомни, че Регламент № 1049/2001 определя основните принципи и предели, които поради съображения от обществен или частен интерес уреждат упражняването на правото на достъп до документи в съответствие с член 255, параграф 2 ЕО. Следователно член 4, параграф 1, буква б) от този регламент предвижда изключение относно гарантиране на защитата на личния живот и на неприкосновеността на личността.

117 От друга страна, необходимо е да се напомни, че изключенията от принципа за достъп до документите трябва да се тълкуват стеснително. Предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение се отнася само до личните данни, които могат да засегнат конкретно и действително запазването на личния живот и неприкосновеността на личността.

118 Необходимо е също така да се подчертае, че фактът че понятието „личен живот“ е широко в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека и че правото на защита на личните данни може да представлява един от аспектите на правото на зачитане на личния живот (вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат г-н Léger по Решение Парламент/Съвет и Комисия, посочено по-горе, точка 209), не означава, че всички лични данни по необходимост попадат в понятието „личен живот“.

119 A fortiori не всички лични данни са от естество да засегнат личния живот на лицата. Всъщност в съображение 33 от Директива 95/46 се прави позоваване на данни, които по своя характер могат да нарушат основните свободи или личния живот и не би трябвало да бъдат обработвани, освен ако съответното лице не даде изричното си съгласие за това, което посочва, че не всички данни имат една и също естество. Такива чувствителни данни могат да бъдат включени в тези, на които се позовава член 10 от Регламент № 45/2001 относно обработката на специални категории данни като тези, разкриващи расов или етнически произход, религиозни или философски убеждения, или данните, свързани със здравето или половия живот.

120 От предходното следва, че за да може в конкретния случай да се определи дали се прилага предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001 изключение, е необходимо да се разгледа дали публичният достъп до имената на участниците в събранието от 11 октомври 1996 г. може да засегне конкретно и действително защитата на личния живот и на неприкосновеността на засегнатите лица.

— Прилагане на изключението, свързано със засягането на защитата на личния живот и на неприкосновеността на засегнатите лица, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, в конкретния случай

121 В конкретния случай заявлението за достъп, предмет на спора, засяга протокола от събрание на Комисията, на което са присъствали представители на ГД „Вътрешен пазар и финансови услуги“, на Министерството на търговията и промишлеността на Обединеното кралство и представители на КПОП. Този протокол съдържа списък с участниците в събранието, вписани според организацията, от името и за сметка на която тези лица са участвали във въпросното събрание, и означени посредством статута им, инициалите на техните лични имена, фамилните им имена и евентуално службата, органа или организацията, към която се числят в рамките на тези организации. Текстът на протокола не се позовава на физически лица, а на въпросните организации, като КПОП, ГД „Вътрешен пазар и финансови услуги“ или Министерство на търговията и на промишлеността на Обединеното кралство.

122 Необходимо е също така да се установи, че списъкът с участниците в събранието — част от въпросния протокол, съдържа също така лични данни по смисъла на член 2, буква а) от Регламент № 45/2001, тъй като присъствалите на това събрание лица могат да бъдат идентифицирани.

123 Следва да се установи обаче, че самият факт, че даден документ съдържа лични данни, не означава непременно, че личният живот или неприкосновеността на засегнатите лица са поставени под въпрос, въпреки че професионалните дейности по принцип не са изключени от понятието „личен живот“ по смисъла на член 8 от ЕКПЧ (вж. точка 114 по-горе и посочената там практика на Европейския съд по правата на човека).

124 Всъщност, както Комисията сама посочва, лицата, присъствали на събранието от 11 октомври 1996 г., чиито имена не са били оповестени, са присъствали в качеството на представители на КПОП, а не лично. Комисията подчертава

също така, че последиците от взетите в хода на събранието решения засягат представляваните организации, а не представителите им лично.

125 При тези обстоятелства следва да се установи, че фактът, че протоколът съдържа имената на представителите, не засяга личния живот на въпросните лица, като се има предвид, че са участвали в събранието като представители на техните организации. Още повече че, както беше установено по-горе, протоколът не съдържа мнения, които могат да се считат за лични на тези лица, а позициите на представените от тях организации.

126 Във всеки случай е необходимо да се отбележи, че оповестяването на имената на представителите на КПОП не е от естество конкретно и действително да засегне защитата на личния живот и неприкосновеността на засегнатите лица. Самото включване на имената на засегнатите лица в списъка с участници, представляваващи съответните организации, не съставлява такова засягане и не нарушава защитата на личния живот и на неприкосновеността им.

127 Този подход не противоречи на Решението по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, на което се позовава Комисията. В това решение Съдът смята, че събирането на поименни данни, свързани с доходите от професионална дейност, с цел съобщаването им на трети лица, попада в приложното поле на член 8 от ЕКПЧ. Той е установил, че обикновеното съхраняване от работодател на поименни данни, свързани с изплатените на персонала възнаграждения, не може като такова да представлява намеса в личния живот, че съобщаването на тези данни на трети лица, в случая на публичен орган, би засегнало зачитането на личния живот на заинтересованите, каквато и да е по-нататъшната употреба на така съобщените данни, и би имало характера на намеса по смисъла на член 8 от ЕКПЧ (Решение по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, точка 74). Съдът добавя, че за да се установи съществуването на такава намеса, не е необходимо съобщените данни да имат чувствителен характер или да нямат такъв, или пък заинтересованите да се претърпели или

не евентуални неудобства поради тази намеса. Достатъчно е данните, свързани с получените от работник или пенсионер доходи, да бъдат съобщени от работодателя на трети лица (Решение по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, точка 75).

128 Следва да се отбележи, че обстоятелствата по това дело са различни от конкретния случай. Всъщност конкретният случай попада в приложното поле на Регламент № 1049/2001 и предвиденото в член 4, параграф 1, буква б) изключение не се отнася до оповестяването на лични данни от естество да засегнат запазването на личния живот и на неприкосновеността на личността. Както беше отбелязано по-горе в точка 119, не всички лични данни са от естество да засегнат личния живот на засегнатото лице. В обстоятелствата по конкретния случай единствено фактът на оповестяване на участието на физическо лице, действащо в изпълнение на служебните си задължения като представител на колективна организация на събрание, проведено с институция на Общността, когато дори изказаното лично мнение от това лице по този повод не може да се идентифицира, не може да се счита за намеса в личния живот. Следователно трябва да се разграничи фактическата обстановка по това дело от делото Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, където предметът на спора е събирането и съобщаването от работодател на даден публичен орган на специфично съчетание от лични данни, а именно имената на наетите лица, свързани с получения от тях доход.

129 В решението по делото Lindqvist, посочено по-горе, на което Комисията също така се позовава, Съдът счита, че операция, състояща се в позоваването в интернет страница на различни лица и определянето им или по име, или по друг начин, например чрез телефонен номер или данни, свързани с условията им на работа и развлеченията им, представлява „автоматизирана изцяло или отчасти обработка на лични данни“ по смисъла на Директива 95/46 (Решение по дело Lindqvist, посочено по-горе, точка 27). Това решение не е определящо в конкретния случай. Всъщност, както беше напомнено в предишната точка, конкретният случай попада в приложното поле на Регламент № 1049/2001 и следователно се отнася, освен до въпроса дали се касае за обработка на личните данни, и до това да се определи дали оповестяването на личните данни, предмет на спора, засяга запазването на личния живот и на неприкосновеността на личността.

130 Подходът на Първоинстанционния съд не противоречи на практиката на Европейския съд по правата на човека, според която запазването на личния живот включва правото на личността да завързва и развива отношения със себеподобните си и може да се разпростре до професионални или търговски дейности (вж. Решение по дело Niemitz срещу Германия, посочено по-горе, § 29, Решение по дело Amann срещу Швейцария, посочено по-горе, § 65, Решение по дело Rotaru срещу Румъния, посочено по-горе, § 43 и Решение по дело Peck срещу Обединеното кралство, посочено по-горе, § 57).

131 Всъщност ако не може да се изключи a priori, че понятието за личен живот включва някои аспекти на професионалната дейност на личността, това по никакъв начин не означава, че всяка професионална дейност изцяло и по необходимост попада в защитата на правото на зачитане на личния живот. Впрочем Първоинстанционният съд смята, че от обстоятелствата по делото единствено участието на представител на колективна организация в събрание, проведено с институция на Общността, не принадлежи към сферата на личния му живот, така че оповестяването на протокола, удостоверяващ присъствието му на въпросното събрание, не може да представлява намеса в личния живот.

132 Следователно оповестяването на въпросните имена не води до намеса в личния живот на лицата, участвали в събранието и не засяга защитата на техния личен живот и неприкосновеността им.

133 От това следва, че Комисията неправилно счита, че изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, следва да се приложи в конкретния случай.

134 От друга страна, Комисията не твърди в конкретния случай,че се е ангажирала в хода на събирането на данните, а именно на събранието от 11 октомври 1996 г., да пази в тайна имената на участниците или че участниците са я помолили в

хода на събранието тя да не разкрива самоличността им. Едва през 1999 г. Комисията иска разрешение за разкриване на самоличността, като някои от участниците отказват имената им да бъдат оповестени.

135 Впрочем, имайки предвид, че предпоставката за засягане на защитата на личния живот и неприкосновеност на засегнатото лице, която се изисква в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент № 1049/2001, не е изпълнена в конкретния случай, то отказът на засегнатото лице не може да попречи на оповестяването. Още повече че Комисията дори не се е опитала да установи дали лицата, които отказват оповестяването на имената им след събранието, са доказали, че защитата на личния им живот и неприкосновеност би била засегната от оповестяването.

136 В тази връзка също така е необходимо да се отбележи, че в крайна сметка Комисията е получила отказ само от две от въпросните лица и че не е могла да се свърже с три от въпросните лица, чиито имена също не е оповестила (вж. точка 35 по-горе).

137 Лицата, участвали в събранието, не са могли да смятат, че мненията, изразени от името и за сметка на организацията, която са представлявали, се ползват с поверителна обработка. Необходимо е да се напомни, че в конкретния случай става въпрос за събрание, проведено в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка. Въпреки че в такова производство жалбоподателят може да избере поверителна обработка, такава обработка не е предвидена за другите участвали в разследванията лица. Още повече че като се има предвид, че Комисията е оповестила протокола, макар да е изключила от него някои имена, ясно е че тя е смятала, че не се отнася до защитени от професионалната тайна данни. Регламент № 45/2001 не изисква Комисията да пази в тайна имената на лицата, които ѝ съобщават мнения или информация, свързани с изпълнението на задълженията ѝ.

138 Що се отнася до аргумента на Комисията, според който жалбоподателят така и не е изпълнил задължението да докаже необходимостта от предаване на данните, предвидена в член 8, буква б) от Регламент № 45/2001, достатъчно е да се напомни, че както беше установено в точки 107 и 108 по-горе, щом като оповестяването води до действието на член 2 от Регламент № 1049/2001 и не попада в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от въпросния регламент, заявителят няма нужда да доказва необходимостта по смисъла на член 8, буква б) от Регламент № 45/2001. Следователно аргументът на Комисията, според който съобщаването на самоличността на участниците не би позволило да се привнесат допълнителни разяснения във връзка с решението за приключване на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, не може да се приеме.

139 От това следва, че Комисията е допуснала правна грешка като е приела в обжалваното решение, че жалбоподателят не е установил нито ясно формулирана и легитимна цел, нито необходимост от получаване на имената на петте лица, участвали в събранието, които след това са се противопоставили самоличността им да бъде съобщена на жалбоподателя.

140 Необходимо е също така да се разгледа прилагането на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

Относно изключението, свързано със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит

141 Следва да се напомни, че по силата на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 институциите отказват достъп до документи, в случаите когато оповестяването им засяга защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, освен ако по-значим обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

142 Въпреки че жалбоподателят неправилно посочва в жалбата си молба член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, необходимо е тя да се тълкува в смисъл, че се има предвид член 4, параграф 2, трето тире от същия регламент, тъй като тази е разпоредбата, въз основа на която Комисията мотивира при условията на евентуалност отказа си да предостави достъп до пълния протокол. Все пак в хода на заседанието жалбоподателят се позовава на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

143 Необходимо е да се напомни, че институцията е длъжна да прецени във всеки конкретен случай дали документите, чието оповестяване се иска, не попадат действително в изключенията, изброени в регламента за достъп до документите.

144 В конкретния случай става въпрос за протокол от събрание, проведено в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка.

145 Въпреки това обстоятелството, според което разглежданият документ е свързан с производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка и следователно засяга дейностите по разследване, не може само по себе си да оправдае прилагането на предявеното изключение (вж. в този смисъл Решение по дело Bavarian Lager/Комисия, посочено по-горе, точка 41). Всъщност, както се напомня по-горе, всяко изключение от правото на достъп до документите на институциите в приложното поле на Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува и прилага стеснително (Решение на Първоинстанционен съд от 13 септември 2000 г. по дело Denkavit Nederland/Комисия, T-20/99, Recueil, стр. II-3011, точка 45).

146 В тази връзка е необходимо да се напомни, че дейностите на Комисията по разследване вече са били приключени към момента на приемане на обжалваното решение от 18 март 2004 г. Всъщност тя вече е била приключила производството по нарушение срещу Обединеното кралство на 10 декември 1997 г.

147 Така в конкретния случай следва да се провери дали документ, свързан с дейностите по разследването, попада в обхвата на изключението, посочено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, когато разследването е приключило и производството по нарушение е прекратено преди шест години.

148 Първоинстанционният съд вече и имал повод да установи, че член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, с който цели защитата на „целите на дейности по инспектиране, разследване и одит", се прилага само когато с оповестяването на въпросните документи съществува риск да се постави в опасност приключването на дейностите по инспектиране, разследване и одит (Решение по дело Franchet и Byk/Комисия, посочено по-горе, точка 109).

149 В тази връзка е необходимо да се отбележи, че това изключение, както следва от неговата формулировка, няма за цел да защити дейностите по разследване като такива, а целите на тези дейности, които, както следва от Решение по дело Bavarian Lager/Комисия, посочено по-горе (точка 46), при производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка се състоят в това да се застави засегнатата държава-членка да спазва общностното право. Впрочем в конкретния случай Комисията вече е приключила производството по нарушение срещу Обединеното кралство на 10 декември 1997 г., тъй като последното е изменило законодателството, предмет на спора, и по този начин целта на дейностите по разследването вече е била постигната. Така към момента на приемане на обжалваното решение не е била в ход никаква дейност по разследване, чиято цел би могла да бъде застрашена от оповестяването на протокола, съдържащ имената на някои представители на образувания, участвали на събранието от 11 октомври 1996 г., и следователно изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001 не може да се приложи в конкретния случай.

150 За да обоснове отказа си от пълното оповестяване на разглеждания протокол, Комисията изтъква, че ако можеше имената на предоставилите ѝ информация лица да се оповестят против волята им, тя би се лишила от ценен източник

на информация, което пък от своя страна би се отразило неблагоприятно на правомощието ѝ да води разследвания във връзка с твърдения за нарушения на общностното законодателство.

151 В тази връзка следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика необходимата за обработване на заявление за достъп до документи преценка трябва да има конкретен характер. Всъщност, от една страна, самото обстоятелство, че даден документ засяга интерес, защитен от изключение, не може да е достатъчно за обосноваване прилагането на последното (вж. в този смисъл решение по дело Denkavit Nederland/Комисия, посочено по-горе, точка 45). От друга страна, опасността от накърняване на защитен интерес трябва да бъде разумно предвидима, а не изцяло хипотетична. Следователно преценката, към която трябва да пристъпи институцията, за да приложи дадено изключение, трябва да се извърши конкретно и да съдържа мотиви за решението (Решение на Първоинстанционен съд от 6 април 2000 г. по дело Kuijer/Съвет, T-188/98, Recueil, стр. II-1959, точка 38, Решение на Първоинстанционния съд от 13 април 2005 г. по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T-2/03, Recueil, стр. II-1121, точки 69 и 72 и Решение на Първоинстанционния съд по дело Franchet и Byk/Комисия, посочено по-горе, точка 115).

152 Така, ако трябва да се приеме, че необходимостта от запазване на анонимността на лицата, които предоставят информация на Комисията относно евентуални нарушения на общностното право, представлява легитимна цел, с която Комисията може да обоснове непредоставянето на пълен или частичен достъп до някои документи, то така или иначе в конкретния случай Комисията се е произнесла in abstracto относно засягането, което оповестяването на въпросния документ с имената би имало върху дейността по разследването, без да е доказала от правна гледна точка, че оповестяването на документа би засегнало конкретно и действително целите на дейностите по разследването. Следователно в конкретния случай не е доказано, че целите на дейностите по разследване конкретно и действително биха били поставени в опасност от оповестяването на исканите данни шест години след прекратяване на въпросните дейности.

153 От друга страна, както беше посочено по-горе, производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка не предвижда поверително

обработване за лицата, участвали в разследвания, с изключение на жалбоподателя. Изглежда, че Комисията е оповестила въпросния протокол без имената на лицата, които не са дали разрешение за оповестяването на имената им, което показва, че по принцип тя счита, че оповестяването на този документ не попада в приложното поле на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

154 В тази връзка позоваването, което прави Комисията в хода на заседанието, на Решение на Съда от 7 ноември 1985 г. по дело Adams/Комисия (145/83, Recueil, стр. 3539) относно поверителността на данните, защитени от професионалната тайна, не е релевантно. В него става въпрос за информатор, който изобличава антиконкурентните практики на работодателя си и чиято самоличност Комисията запазва в тайна. Впрочем въпросният информатор изрично я моли да не разкрива самоличността му още в началото на производството. Въпреки това в конкретния случай, както беше посочено по-горе, Комисията не е доказала, че по време на участието си във въпросното събрание, засегнатите лица са могли да смятат, че те се ползват от каквато и да било поверителна обработка или че са искали от Комисията да не разкрива самоличността им. Освен това, както се установява в точка 137 по-горе, с оглед на това че Комисията е оповестила протокола, като е изключила някои имена, необходимо е да се установи, че тя не е смятала, че става въпрос за защитени от професионална тайна данни. Най-накрая, следва да се напомни, че Комисията не е посочила нито един аргумент, който да доказва как оповестяването на имената на лицата, които предварително са отказали това, би могло да навреди на евентуалните дейности по разследване в конкретния случай.

155 При тези обстоятелства е необходимо да се установи, че аргументите за защита на целите на дейностите по инспекция и разследване не могат да се приемат.

156 Следователно не е необходимо да се разглежда евентуално съществуване на по-значим обществен интерес, който да обоснове оповестяването на въпросния документ.

157 От предходното следва, че пълният протокол от събранието от 11 октомври 1996 г., съдържащ всички имена, не попада в приложното поле на изключението по член 4, параграф 1, буква б) или на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

158 Поради тези причини е необходимо обжалваното решение да бъде отменено.

По съдебните разноските

159 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл. Комисията, като загубила страна, се осъжда да заплати разноските на жалбоподателя в съответствие с исканията му.

160 Съгласно член 87, параграф 4, алинея 3 от Процедурния правилник Първоинстанционният съд може да вземе решение встъпила страна да понесе направените от нея съдебни разноски. В конкретния случай встъпилата страна в подкрепа на жалбоподателя понася собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (трети състав)

реши:

1) **Отменя решението на Комисията от 18 март 2004 г., с което се отхвърля заявлението за достъп до съдържащия всички имена пълен протокол от проведеното на 11 октомври 1996 г. събрание.**

2) **Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски на The Bavarian Lager Co. Ltd.**

3) **Европейският надзорен орган по защита на личните данни (ЕНОЗД) понася направените от него съдебни разноски.**

Jaeger Tiili Czúcz

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 8 ноември 2007 година.

Секретар Председател

E. Coulon M. Jaeger