Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
от 15 юли 2021 година [1]

Дело C-351/20 P

Liviu Dragnea
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Европейски фонд за регионално развитие — Румънска регионална оперативна програма 2007—2013 г. — Разследвания на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) — Доклад за разследването — Искане на националния орган за борба с корупцията за започване на разследвания във връзка с незаконно присвояване на финансови средства на Съюза — Национална процедура по разследване — Искане за започване на разследване във връзка с хода на предходни разследвания, провеждани от OLAF — Заявление за достъп до преписки и документи — Отказ — Жалба за отмяна — Допустимост“

I. Въведение

1. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) разполага с широки правомощия за разследване за целите на защитата на финансовите интереси на Съюза. Следователно Регламент № 883/2013 относно разследванията, провеждани от OLAF [2], предвижда основни процесуални гаранции за лицата, които са обект на такива разследвания. Те имат за цел да гарантират, че правата на тези лица са защитени при разследващите дейности на OLAF. Това е така, тъй като е безспорно, че тези разследвания оказват влияние върху правата на засегнатите лица.

2. Спорен е обаче и, както изглежда, все още неизяснен напълно въпросът дали и евентуално в каква степен окончателните доклади, които OLAF изготвя при приключване на разследванията си, могат да бъдат обжалвани пред съдилищата на Съюза. В крайна сметка този въпрос може да не бъде разглеждан в рамките на настоящото производство по

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[2] Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1). Този регламент е изменян два пъти след приключване на разглежданите в настоящия случай разследвания, последно с Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 437, 2020 г., стр. 49). Изменението, което представлява интерес за настоящото производство, е разгледано по-долу (вж. т. 47—49 от настоящото заключение).

обжалване, тъй като е ирелевантен в случая. Независимо дали жалбоподателят е можел да обжалва пред Общия съд двата разглеждани в настоящия случай доклада на OLAF, жалбата му в това отношение всъщност би била просрочена.

3. Въпросът, който е предмет на настоящото производство по обжалване, се отнася обаче до сходната проблематика относно достъпа до преписки от разследвания на лице, което се счита за засегнато от разследванията, но не е квалифицирано от OLAF като засегнато по смисъла на Регламент № 883/2013. По-специално възниква въпросът как се оформя връзката между правото на достъп до документи по преписки, от една страна, и правото на достъп до документите на Комисията съгласно Регламент № 1049/2001 [3], от друга страна.

II. Правна уредба

A. Регламент № 883/2013

4. От член 1, параграф 1 от Регламент № 883/2013 следва, че правомощията за разследване на OLAF имат за цел засилване на борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз.

5. Съгласно член 2, точка 4 от Регламент № 883/2013 „административни разследвания“ („разследвания“) означава всички инспекции, проверки или други мерки, предприемани от Службата в съответствие с членове 3 и 4 за постигане на целите, определени в член 1, и за установяване при необходимост на неправомерността на разследваните действия; […]“.

6. Съгласно член 2, точка 5 от Регламент № 883/2013 „засегнато [от разследване на OLAF] лице“ е „лице или икономически оператор, което(който) е заподозрян(о) в извършване на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза, и което(който) по тази причина е обект на разследване от страна на [OLAF]“.

7. Членове 3 и 4 от Регламент № 883/2013 предвиждат, че OLAF провежда външни разследвания на място в държавите членки, в трети държави и в помещенията на международни организации, и вътрешни разследвания в рамките на институциите, органите, службите и агенциите.

8. Член 5 от Регламент № 883/2013 е озаглавен „Започване на разследване“ и параграфи 1, 2 и 4 от този член гласят следното:

„1. Генералният директор може да започне разследване, когато са налице достатъчно подозрения, които могат да се основават и на сведения, предоставени от трета страна или от анонимен източник за извършването на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. При вземане на решението дали да се започне разследване или не генералният директор взема под внимание приоритетите на политиката за разследване и годишния план за управление на Службата, определени в съответствие с член 17, параграф 5. При решението се взема предвид и необходимостта от ефикасно използване на ресурсите на Службата и от пропорционалност на приложените

[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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

средства. По отношение на вътрешните разследвания специално се взема предвид институцията, органът, службата или агенцията, които са в най-добра позиция да го извършат въз основа по-конкретно на: характера на фактите, действителните или потенциалните финансови последици от случая и вероятността за последващи съдебни действия.

2. Решението за започване на външно разследване се взема от генералния директор, който действа по своя инициатива или по искане на засегната държава членка или на която и да е институция, орган, служба или агенция на Съюза.

Решението за започване на вътрешно разследване се взема от генералния директор, който действа по своя инициатива или по искане на институцията, органа, службата или агенцията, в която ще се проведе разследването, или по искане на държава членка.

[…]

4. Решението дали да се започне разследване или не се взема в срок от два месеца след получаването на искането, посочено в параграф 2, в Службата. То се съобщава без забавяне на държавата членка, институцията, органа, службата или агенцията, която е отправила искането. Решението да не се започва разследване трябва да бъде обосновано. Ако след изтичане на двумесечния срок Службата не е взела решение, счита се че Службата е взела решение да не се започва разследване.

Когато длъжностно лице, друг служител, член на институция или орган, началник на служба или агенция, или член на персонала, действащ в съответствие с член 22а от Правилника за персонала, предоставя на Службата информация, свързана с подозрения за измама или нередност, Службата информира това лице за решението да започне или да не започва разследване по въпросните факти“.

9. В член 9 от Регламент № 883/2013 са изброени процесуалните гаранции в полза на лицата, които са засегнати от разследванията, провеждани от OLAF. Параграф 4 предвижда по-специално, че на всяко лице се дава възможността да изрази становище, преди да се изготвят заключения, назоваващи поименно това лице.

10. Съгласно член 11 от Регламент № 883/2013 („Доклад за разследването и действия след разследването“) след завършване на дадено разследване от OLAF се изготвя доклад, в който се представят предприетите процесуални действия, установените факти и първоначалната им правна квалификация, и съдържа при необходимост препоръки за това дали от институциите на Съюза, съответно от компетентните органи на държавите членки трябва да се предприемат действия или не.

Б. Регламент № 1049/2001

11. Член 6 от Регламент № 1049/2001 носи заглавието „Заявления за достъп“ и параграф 1 от него гласи:

„Заявленията за достъп до документ се формулират в писмена форма, включително и с електронни средства, на един от езиците, посочени в член 314 от Договора за ЕС, и се изготвят достатъчно точно, за да могат институциите да идентифицират документа. Заявителят не е длъжен да мотивира заявката си“.

12. Член 7 от Регламент № 1049/2001 е озаглавен „Обработване на първоначални заявления“ и параграфи 1, 2 и 4 от него гласят:

„1. Заявление за достъп до документ се разглеждат по най-бързия начин. Уведомление за получаване се изпраща на заявителя. В рамките на петнадесет работни дни от регистрацията на заявлението институцията или разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор съобщава на заявителя мотивите за пълния или частичния отказ, като го информира и за правото му да представи потвърждение на заявката в съответствие с параграф 2 от настоящия член.

2. 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.

[…]

4. Липсата на отговор на институцията в съответния срок дава право на заявителя да депозира потвърждение на заявлението“.

13. Член 8 („Обработване на потвърдителни заявления“), параграфи 1 и 3 от Регламент № 1049/2001 предвижда следното:

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

[…]

3. Липсата на отговор на институцията в рамките на съответния срок се счита за отрицателен отговор и дава право на заявителя да образува съдебно производство срещу институцията и/или да подаде жалба до омбудсмана съгласно прилаганите разпоредби от Договора за създаване на ЕО“.

III. Обстоятелства по производството по обжалване

A. Производството пред OLAF и спорното писмо

14. На 10 февруари 2015 г. OLAF започва две разследвания (OF/2015/0124/B5 и OF/2015/0125/B5) по обвинения в измама. Те се отнасят до два проекта за строителство на пътища. Окръжният орган на Телеорман в Румъния възлага проектите и ги финансира със средства от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) (наричани по-нататък „предходните разследвания“) [4].

[4] Вж. по този въпрос и по следващите точки точка 1 и сл. от обжалваното определение (по-долу, т. 6 от настоящото заключение).

15. В окончателните доклади от тези разследвания от 30 май (OF/2015/0124/B5) и 16 септември 2016 г. (OF/2015/0125/B5) OLAF установява, че са били създадени две престъпни сдружения и се предполага, че са подправени голямо количество документи с цел получаване на финансови средства на Съюза по незаконен начин.

16. Освен това OLAF препоръчва на Европейската комисия да изиска възстановяване на съответните суми; службата препоръчва на румънската Агенция за борба с корупцията да започне наказателно разследване на нарушения на финансовите интереси на Съюза.

17. OLAF квалифицира окръжния орган на Телеорман като „засегнато лице“ по смисъла на член 2, точка 5 от Регламент № 883/2013. Жалбоподателят, г-н Liviu Dragnea, който към момента на разглежданите факти е бил председател на този орган, не е квалифициран обаче като „засегнато лице“.

18. На 13 ноември 2017 г. румънският орган за борба с корупцията обявява образуването на наказателно производство срещу жалбоподателя за измама във връзка с финансови средства на Съюза, създаване на престъпно сдружение и злоупотреба с власт.

19. В същия ден OLAF публикува и съобщение за печата, в което от своя страна обявява образуването на национално наказателно производство срещу жалбоподателя. В това отношение OLAF посочва поименно жалбоподателя и обръща внимание на важността на предходните разследвания на службата за образуването на наказателно производство от националните органи:

„The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]“ [5]

20. На 1 юни 2018 г. жалбоподателят изпраща до OLAF писмо, в което критикува подхода ѝ в рамките на предходните разследвания, както и заключенията, направени в окончателните доклади. Отчасти той коментира подробно отделни точки от тези доклади.

21. С писмо от 10 юли 2018 г. OLAF отказва да разгледа тази позиция и да коментира окончателните си доклади. В това отношение службата се позова на своите общи процедурни правила, практиката на Общия съд относно правната същност на окончателните доклади, разпределението на компетенциите между OLAF и националните органи и провежданите от тях разследвания.

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017 (Съобщение за печата на OLAF № 16/17).

22. На 22 август 2018 г. жалбоподателят изпраща ново писмо до OLAF. В него той възразява срещу твърденията, изразени от OLAF в писмото му от 10 юли 2018 г. Освен това той отново отправя критики срещу окончателните доклади, законосъобразността на действията, правилността на заключенията и правното становище на OLAF. Посочва също, че този орган не е спазил процедурните правила. Накрая, жалбоподателят иска от OLAF да започне разследване по отношение на хода на предходните разследвания и да му даде достъп до повечето от документите, съдържащи се в преписките на тези разследвания.

23. С писмо от 1 октомври 2018 г. (наричано по-нататък „спорното писмо“) OLAF повтаря становищата, които вече е изразила в писмото си от 10 юли 2018 г., и отхвърля твърденията на жалбоподателя. Службата се мотивира, като уведомява жалбоподателя, от една страна, че изтъкнатите от него доводи не обосновават започването на разследване по отношение на хода на предходните разследвания. От друга страна, тя посочва, че жалбоподателят не е засегнато от тези разследвания лице. Следователно процесуалните права, предвидени в член 9, параграф 4 от Регламент № 883/2013, не се прилагат за него. OLAF отказва достъп до исканите документи.

Б. Производството пред Общия съд и обжалваното определение

24. На 11 декември 2018 г. жалбоподателят подава писмена жалба за отмяна на спорното писмо пред Общия съд. Освен това той иска от Общия съд да разпореди на Комисията да представи документите, които вече са поискани в процедурата пред OLAF.

25. С писмена молба, подадена на 6 март 2019 г., Комисията прави възражение за недопустимост по член 130, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд и моли жалбата да бъде отхвърлена като недопустима.

26. С писмена молба от 18 април 2019 г. жалбоподателят иска от Общият съд да отхвърли възражението за недопустимост, да разгледа жалбата по същество и да му предостави достъп до исканите документи.

27. С определение от 12 май 2020 г., Dragnea/Kommission (наричано по-нататък „обжалваното определение“)[6], Общият съд уважава повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост, отхвърля жалбата като недопустима и осъжда жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

28. Въпреки че исканията на жалбоподателя на първа инстанция формално са били насочени към установяване на факти, Общият съд счита, че жалбата като цяло е насочена към отмяна на спорното писмо, в което OLAF е отхвърлил исканията на жалбоподателя за провеждане на разследване на хода на предходните разследвания, от една страна, и достъп до документи, от друга страна[7]. След възражението на Комисията за недопустимост Общият съд разглежда на първо място допустимостта на жалбата с оглед на отказа на OLAF да проведе разследване във връзка с хода на предходните разследвания[8]. На

6 T-738/18, непубликувано, EU:T:2020:208.

7 Точки 14—21 от обжалваното определение.

8 Точки 25—55 от обжалваното определение.

следващо място, той разглежда допустимостта на жалбата с оглед на отказа за достъп до исканите документи[9]. В резултат на посоченото той приема, че и двете искания са недопустими.

IV. Производството по обжалване и исканията на страните

29. На 30 юли 2020 г. жалбоподателят подава писмена жалба срещу обжалваното определение. Той иска от Съда да отмени обжалваното определение, да обяви първоинстанционната жалба за допустима и да установи, че Комисията:

– е нарушила член 9, параграфи 1, 2 и 4 от Регламент № 883/2013, както и правото му на защита, правото му на изслушване и зачитането на презумпцията за невиновност,

– е нарушила общия принцип правото на Съюза на добра администрация,

– е нарушила правата му, като е отхвърлила заявлението за достъп до документи.

30. Освен това жалбоподателят иска от Съда да разпореди събиране на доказателства и да изиска от Комисията да представи в хода на производството изброените в жалбата документи. Накрая той иска Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

31. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата като недопустима, да отхвърли молбата за събиране на доказателства и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

V. Правен анализ

A. По жалбата

32. С основанията си жалбоподателят оспорва както констатациите на Общия съд относно недопустимостта на неговата жалба с оглед на отказа на OLAF да проведе разследване във връзка с хода на предходните разследвания (1), така и констатациите на Общия съд относно недопустимостта на неговата жалба с оглед на отказа за достъп до исканите документи (2).

1. По допустимостта на жалбата с оглед на отказа на OLAF да проведе разследване във връзка с хода на предходните разследвания (първо основание)

33. Общият съд счита, че първоинстанционната жалба за отмяна на отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания е недопустима поради следните основания: първо, тъй като Регламент № 883/2013 не дава право на физически и юридически лица да изискват от OLAF започването на разследване, съответно отказът за уважаване на съответното искане не може да произведе правно действие и следователно не може да е обжалваем акт[10]; второ, тъй като окончателните доклади на OLAF не са обжалваеми актове, а само препоръки или становища, съответно отказът за уважаване на

[9] Точки 56—70 от обжалваното определение.

[10] Точки 31—36 от обжалваното определение.

искане за изменение на такъв доклад също не може да бъде обжалван [11]; и трето, тъй като обявяването на спорното искане за допустимо е равносилно на заобикаляне на срока за обжалване на окончателните доклади, тъй като първоинстанционната жалба е подадена след изтичане на срока за обжалване на тези доклади [12].

34. Според жалбоподателя констатацията на Общия съд, че искането му за отмяна на отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания е недопустимо, се основава, от една страна, на неправилното допускане, че той не е лице, което е „засегнато“ от тези разследвания, и от друга страна, на неправилното допускане, че докладите за разследванията на OLAF нямат съществени последици за последващите национални наказателни производства. Напротив, в случая това е така. Следователно е налице нарушение на принципа на ефективна правна защита, ако е възможно позоваване на незаконни разследващи действия и процесуални нарушения от страна на OLAF само в рамките на иск за обезщетение за вреди, но не и в рамките на жалба за отмяна.

35. От тези доводи следва, че възраженията на жалбоподателя са съсредоточени върху изявлението, в което Общият съд, като се позовава на своята постоянна практика, установява, че докладите, които OLAF изготвя при приключване на разследванията си, не са подлежащи на обжалване актове по смисъла на член 263 ДФЕС, тъй като са просто препоръки или становища, които не произвеждат задължително правно действие [13].

36. Както изглежда, досега Съдът не е разглеждал въпроса относно възможността за обжалване на тези доклади, а се е произнасял само че предоставянето на информация от OLAF на национални органи не представлява обжалваем акт [14].

37. Въпросът относно възможността за обжалване на окончателните доклади на OLAF обаче не е необходимо да се разглежда в настоящото производство. Напротив, за целите на настоящото производство може да се разгледа въпросът дали релевантната практика на Общия съд следва да бъде потвърдена, или не. Това е така, тъй като дори и окончателните доклади на OLAF да са обжалваеми актове, разглежданата в случая жалба за отмяна на отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания би била недопустима.

38. Както е посочил Общият съд по-специално в обжалваното определение, като се изключи, че констатациите му по този въпрос са оспорени в настоящото производство по обжалване, жалбоподателят не е обжалвал в срок окончателните доклади от предходните разследвания. Съответно крайният срок за подаване на жалба срещу тези доклади от страна на жалбоподателя изтича на 12 август 2018 г. Първоинстанционната жалба обаче е подадена едва на 11 декември 2018 г. [15]

[11] Точки 39—41 от обжалваното определение.

[12] Точки 43—46 от обжалваното определение.

[13] Вж., наред с точки 40 и 41 от обжалваното определение, определения на Общия съд от 13 юли 2004 г., Comunidad Autónoma de Andalucía/Комисия (T-29/03, EU:T:2004:235, т. 32—40), от 21 юни 2017 г., Inox Mare/Комисия (T-289/16, EU:T:2017:414, т. 14 и сл.), и от 12 юли 2018 г., TE/Комисия (T-392/17, непубликувано, EU:T:2018:459, т. 22—25), както и решение на Общия съд от 23 май 2019 г., Remag Metallhandel и Jaschinsky/Комисия (T-631/16, непубликувано, EU:T:2019:352, т. 48 и 49).

[14] Определение на председателя на Съда от 19 април 2005 г., Tillack/Комисия (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, т. 34).

[15] Така Общият съд е установил, че действително окончателните доклади от 30 май и 16 септември 2016 г. (вж. по-горе т. 15 от настоящото заключение) нито са публикувани, нито са връчени на жалбоподателя, но от преписката е видно, че същият е узнал за тях не по-късно от 1 юни 2018 г., тъй като на тази дата той изпраща първото писмо до OLAF, в което възразява срещу тяхното съдържание (вж. по-горе т. 20 от настоящото заключение). Следователно срокът за обжалване по отношение на тези доклади започва да тече на 2 юни 2018 г. и изтича на 12 август 2018 г. (вж. т. 43—46 от обжалваното определение).

39. Действително първоинстанционната жалба формално не е насочена срещу самите окончателни доклади за предходните разследвания, а срещу спорното писмо на OLAF от 1 октомври 2018 г., в което OLAF отказва да уважи искането на жалбоподателя за започване на разследване във връзка с хода на предходните разследвания.

40. Според постоянната практика на Съда обаче дадена жалба е недопустима, ако е насочена срещу акт, с който изцяло се потвърждава необжалван в срок предходен акт [16]. Приема се, че даден акт потвърждава изцяло предходен акт, когато не съдържа никакъв нов елемент в сравнение с по-ранния акт и не е предшестван от преразглеждане на положението на заинтересованото лице [17]. Акт, постановен по искане, в което органът е помолен да преразгледа предходния акт, се счита за изцяло потвърдителен, когато искането не се основава на нови съществени факти и органът не се произнася по тях [18]. Съответно жалбоподател, който пропусне срока, за да предприеме действия срещу даден акт, не може да възобнови този срок, като поиска от съответната институция да преразгледа първоначалния акт и като подаде жалба срещу отказа, с който се потвърждава по-рано приетият акт [19].

41. Настоящият случай е точно такъв. Това е така, тъй като, под предлог че иска разследване, жалбоподателят всъщност цели да подтикне OLAF да предприеме действия във връзка с оспорването на окончателните доклади за предходните разследвания.

42. Искането на жалбоподателя за започване на разследване всъщност изобщо не е искане за започне разследване от OLAF на злоупотреби в Съюза, държавите членки или другаде, с цел защита на финансовите интереси на Съюза по смисъла на Регламент № 883/2013. Напротив, то представлява искане за започване на разследване на действията на самата служба OLAF във връзка с две процедури, които са приключили с окончателните доклади [20].

43. По същество в писмата си до OLAF жалбоподателят се ограничава да критикува заключенията на службата в окончателните доклади и процесуалните действия, които са довели до тези заключения, без да представя нови и съществени факти. Освен това писмените отговори на OLAF, и по-специално спорното писмо от 1 октомври 2018 г., също не съдържат нови елементи в сравнение с окончателните доклади и не са предшествани от преразглеждане на положението на жалбоподателя или решение на OLAF по отношение на нови съществени факти [21].

44. Следователно, независимо от отхвърлянето на заявлението за достъп до документи, което е във фокуса на второто основание и което трябва да бъде разгледано отделно [22], спорното писмо представлява чисто потвърдителен акт по отношение на окончателните

[16] Вж. решения от 15 декември 1988 г., Irish Cement/Комисия (166/86 и 220/86, EU:C:1988:549, т. 16), от 9 декември 2004 г., Комисия/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, т. 39), и от 31 май 2017 г., DEI/Комисия (C-228/16 P, EU:C:2017:409, т. 35); вж. също решение на Общия съд от 15 март 1995 г., COBRECAF и др./Комисия (T-514/93, EU:T:1995:49, т. 44).

[17] Решения от 10 декември 1980 г., Grasselli/Комисия (23/80, EU:C:1980:284, т. 18), от 14 септември 2006 г., Комисия/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, т. 46), и от 31 май 2017 г., DEI/Комисия (C-228/16 P, EU:C:2017:409, т. 33).

[18] Вж. решения на Общия съд от 15 септември 2011 г., CMB и Christof/Комисия (T-407/07, непубликувано, EU:T:2011:477, т. 91), и от 26 юни 2019 г., NRW. Bank/CRU (T-466/16, непубликувано, EU:T:2019:445, т. 69).

[19] Вж. решение на Общия съд от 15 март 1995 г., COBRECAF и др./Комисия (T-514/93, EU:T:1995:49, т. 44).

[20] В крайна сметка Общият съд констатира това и в точки 31—36 от обжалваното определение. Освен това изразената в посоченото определение констатация на Общия съд, че съгласно Регламент № 883/2013 физически и юридически лица нямат право да искат от OLAF започването на разследване, не се оспорва в настоящата жалба и няма каквато и да е причина да бъде оспорвана (вж. по този въпрос член 5 от Регламент № 883/2013, по-горе т. 8 от настоящото заключение).

[21] Вж. по-горе точки 20—23 от настоящото заключение.

[22] Вж. по-долу точка 54 и сл. от настоящото заключение.

доклади за предходните разследвания. Следователно не е необходимо да се отговаря на въпроса дали тези доклади подлежат на обжалване. Всъщност, дори и да е така, това няма да доведе до допустимост на жалбата по отношение на отказа на OLAF да проведе разследване на предходните разследвания.

45. Действително съдебната практика относно потвърдителните актове се отнася по-конкретно до случаи, в които първият акт, който се потвърждава от втория, представлява подлежащ на обжалване акт [23], което е свързано и с изисквания на правната защита [24]. Всъщност, ако за засегнатото лице не е ясно, че даден акт произвежда правно действие, фактът, че той не го е обжалвал в срок, разбира се, не може да му се противопостави. Настоящото положение обаче не е същото.

46. Това е така, тъй като действително в настоящия случай е спорно и не е взето окончателно решение дали окончателните доклади на OLAF са обжалваеми актове. За жалбоподателя обаче, който в случая твърди точно това, е трябвало да бъде ясно, че ако е искал да оспори заключенията на OLAF с жалба за отмяна, той е можел да направи това само с жалба срещу самите доклади или поне в рамките на крайния срок за обжалване на тези доклади.

47. Обстоятелството, че жалбоподателят, в искането си за започване на разследване на предходните разследвания, специално подчертава твърдяната незаконосъобразност на процесуалните действия на OLAF, не променя факта, че това искане по същество е просто критика на окончателните доклади за тези разследвания. Действително идеята за започване на разследване на хода на разследванията на OLAF не изглежда напълно ирелевантна. Това показва въведената наскоро с Регламент 2020/2223 за изменение на Регламент № 883/2013, и следователно след релевантния в настоящия случай период, институция на независимия от OLAF контрольор на процесуалните гаранции, както и възможността за подаване на жалба до контрольора във връзка със спазването от страна на OLAF на процесуалните гаранции [25].

48. Дори тази процедура да е релевантна в настоящия случай, все пак твърдения като тези на жалбоподателя би трябвало да се считат за насочени срещу доклада, с който приключва процедурата.

49. От една страна, нововъведеният контрол на процесуалните гаранции от контрольора на тези гаранции е предназначен по-специално да гарантира спазването на процесуалните права в хода на производството, съответно в момент, когато нарушенията все още могат да

[23] Вж. например решения от 15 декември 1988 г., Irish Cement/Комисия (166/86 и 220/86, EU:C:1988:549, т. 11 и 16), от 25 май 1993 г., Foyer Culturel du Sart-Tilman/Комисия (C-199/91, EU:C:1993:205, т. 19—24), от 9 декември 2004 г., Комисия/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, т. 40, 45 и 47), и от 31 май 2017 г., DEI/Комисия (C-228/16 P, EU:C:2017:409, т. 31 и 36).

[24] Вж. в този смисъл решение от 9 декември 2004 г., Комисия/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, т. 40, 45 и 47), и решение на Общия съд от 15 март 1995 г., COBRECAF и др./Комисия (T-514/93, EU:T:1995:49, т. 44).

[25] Вж. съображения 32 и 33, както и член 1, точка 9 от Регламент 2020/2223 (по-горе т. 2 от настоящото заключение), съответно членове 9а и 9б от Регламент № 883/2013, изменен с Регламент 2020/2223. Вж. в това отношение и предвидения още при действието на първоначалната редакция на Регламент № 883/2013 Надзорен съвет, който осъществява редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на OLAF, по-специално по отношение на прилагането на процесуалните гаранции. Това се осъществява обаче само по собствена инициатива, при поискване от генералния директор или при поискване от дадена институция, орган, служба или агенция.

бъдат отстранени, но не по-късно от един месец след приключване на разследването [26]. От друга страна, механизмът за подаване на жалби пред контрольора на процесуалните гаранции не засяга средствата за правна защита, предвидени в Договорите [27].

50. В рамките на средствата за защита, предвидени в Договорите, процедурните действия на OLAF, поне след представянето на окончателните доклади, би трябвало обаче да се квалифицират по всяка вероятност просто като подготвителни актове, които следва да бъдат оспорени с жалба срещу тези доклади [28]. Ако окончателните доклади не трябва да бъдат квалифицирани като обжалваеми актове, което не следва да се разглежда в настоящото дело, тези действия на OLAF могат да бъдат предмет на съдебен контрол в рамките на иск за обезщетение за вреди [29].

51. От всичко изложено следва, че констатациите на Общия съд, че обявяването на жалбата срещу отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания би довело до заобикаляне на срока за обжалване на окончателните доклади [30], са правилни. Спорното писмо на OLAF не може да доведе до възобновяване на срока за обжалване, тъй като при всички случаи е акт, който има само потвърдителен характер по отношение на окончателните доклади.

52. Обстоятелството, че Общият съд не се позовава изрично на съдебната практика относно потвърдителни актове и не е разгледал потвърдителния характер на спорното писмо по отношение на окончателните доклади, не възпрепятства Съда да установи това. От една страна, горепосочената констатация на Общия съд имплицитно при всички случаи се основава на допускането, че спорното писмо за разлика от окончателните доклади има само потвърдителен характер. От друга страна, Съдът е длъжен да разгледа служебно условия за допустимост на жалбата [31]. Следователно Съдът може сам да извърши проверката на потвърдителния характер на спорното писмо по отношение на окончателните доклади, особено след като страните са имали възможност да представят изчерпателни становища относно съдържанието на тези документи както пред Общия съд, така и в настоящото производство.

53. Следователно твърденията за наличие на първото основание трябва да бъдат отхвърлени, без да е необходимо доводите на жалбоподателя във връзка с възможността за обжалване на окончателните доклади на OLAF да бъдат разгледани по същество. Това е така, тъй като, дори ако констатацията на Общия съд, че окончателните доклади на OLAF не представляват обжалваеми актове, е неправилна поради грешка при прилагане на

[26] Така жалбите се подават в срок от един месец, след като жалбоподателят е узнал съответните факти, които съставляват предполагаемо нарушение на процесуалните гаранции или основни права. Във всеки случай те се подават не по-късно от един месец след приключване на разследването. Жалби във връзка с разпита на свидетели или предоставянето на становища се подават преди изтичане на сроковете, които са предоставени за целта на засегнатото лице (вж. член 9б, параграф 2 от Регламент № 883/2013, изменен с Регламент 2020/2223).

[27] Вж. член 9б, параграф 8 от Регламент № 883/2013, изменен с Регламент 2020/2223.

[28] Вж. по този въпрос решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 10), от 18 март 1997 г., Guérin automobiles/Комисия (C-282/95 P, EU:C:1997:159, т. 34), и от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 52).

[29] Вж. в този смисъл решение на Общия съд от 8 юли 2008 г., Franchet и Byk/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257, т. 90).

[30] Вж. точка 43 от обжалваното определение, както и по-горе точка 33 от настоящото заключение.

[31] Определение от 15 февруари 2012 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-208/11 P, непубликувано, EU:C:2012:76, т. 34 и цитираната съдебна практика).

правото, такава грешка при всички случаи не може да доведе до отмяната на обжалваното определение, понеже резултатът от него изглежда обоснован по други правни съображения [32].

2. По допустимостта на жалбата с оглед на отхвърлянето на заявлението за достъп до документи (второ основание)

54. Общият съд е разгледал допустимостта на първоинстанционната жалба за отмяна на отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до изброените в писмото му от 22 август 2018 г. [33] документи единствено и само с оглед на Регламент № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (по този въпрос вж. буква б) по-долу). Възниква обаче въпросът относно необходимостта да се провери и дали съответното заявление е допустимо от гледна точка на правото на достъп до документи по преписката на лице, засегнато от разследванията на OLAF (по този въпрос вж. буква а) по-долу).

а) По правото на достъп до документи преписката

55. Мотивите, с които Общият съд обявява за недопустимо искането на жалбоподателя за отмяна на отказа на OLAF да му предостави достъп до исканите документи, са изненадващи.

56. Така, в съответствие с мотивите на Комисията, Общият съд установява, че заявлението на жалбоподателя за достъп до исканите документи е прието и разгледано от OLAF като заявление за достъп до документи по преписката от лице, което се счита за засегнато от разследванията, а не като заявление за публичен достъп до документи съгласно Регламент № 1049/2001.

57. След това Общият съд повече не разглежда допустимостта на жалбата срещу отказа за достъп до исканите документи от гледна точка на правото на достъп до документи по преписката на лице, засегнато от разследване съгласно Регламент № 883/2013. Напротив, той се концентрира изключително върху въпроса за допустимостта от гледна точка на Регламент № 1049/2001.

58. В това отношение Общият съд стига до заключението, че жалбата е недопустима с оглед на отказа за достъпа до документи, тъй като след отказа на OLAF да уважи първото му заявление жалбоподателят вече не подава потвърждение на заявлението по смисъла на член 7, параграф 2 от този регламент и отказът на OLAF не следва да се счита за окончателен отрицателен отговор по смисъла на членове 7 и 8. Общият съд отхвърля довода на жалбоподателя, че същият не е бил информиран от OLAF за правото му да подаде такова потвърждение на заявлението. OLAF не може да бъде упрекната, че не е предоставила тази информация, тъй като приема заявлението на жалбоподателя като заявление за достъп до преписката от лице, което се счита за засегнато от разследванията, а не като заявление за достъп до документи съгласно Регламент № 1049/2001 [34].

[32] Вж. решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 47—49), и от 29 март 2011 г., ThyssenKrupp Nirosta/Комисия (C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 136).

[33] Вж. по-горе точка 22 от настоящото заключение.

[34] Вж. точки 63—70 от обжалваното определение.

59. Общият съд нито е обяснил, нито е ясно защо не е разгледал дали жалбата срещу отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до исканите документи е допустим като жалба срещу отказа на заявление за достъп до документи по преписката. Това е още по-изненадващо, тъй като основен довод на Комисията за недопустимостта на първоинстанционната жалба с оглед на Регламент № 1049/2001 се състои именно в твърдението, че OLAF има право да разглежда заявлението за достъп до тези документи като заявление за достъп до документи по преписка на лице, което се счита за засегнато от разследване. Този довод е приет от Общия съд. Следователно би било напълно логично първоинстанционната жалба срещу отказа на OLAF да се прецени и от гледна точка на правото на достъп до документи по преписка.

60. Действително е вярно, че в първоинстанционната си жалба жалбоподателят се е позовал само формално на нарушение на правото на достъп до документи съгласно член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Регламент № 1049/2001[35]. По същество обаче от доводите му е видно, че той оспорва и отказа на OLAF да уважи искането му за достъп до преписката по разследването, тъй като службата неправилно е приела, че той не е засегнато лице. По този начин в първоинстанционната си жалба жалбоподателят изяснява по-конкретно, че дадено лице трябва да има достъп до преписката от производство, което го засяга пряко. В рамките на правото си на защита той има право на достъп до документите от преписката по разследване, които пряко засягат правата му. По-специално трябва да му бъде предоставен достъп до всяко решение, което се отнася до качеството му на председател на окръжния орган на Телеорман. Освен това всяка писмена кореспонденция между OLAF и румънския орган за борба с корупцията, която се отнася до него, има съществени последици за неговите права.

61. Тези доводи предполагат, че жалбоподателят оспорва отказа на OLAF да му предостави достъп до исканите документи с оглед не само на Регламент № 1049/2001, но и на правото му на достъп до преписка като лице, засегнато от разследване в контекста на Регламент № 883/2013[36]. Това е така, тъй като съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 заявителят не е длъжен да мотивира заявката си. Жалбоподателят обаче мотивира заявлението си с обстоятелството, че е засегнато лице, и с неговото право на защита. Правото на достъп до документи по преписката обаче по необходимост съпътства именно ефективното упражняване на правото на защита на лице, което е засегнато от дадена мярка[37]. Обстоятелството, че жалбоподателят не се е позовал изрично на правото си на защита или на член 41 от Хартата на основните права, е ирелевантно. Това е така, тъй като Общият съд е длъжен, в съответствие с принципа iura novit curia, да приложи правната квалификация на твърдените от страните факти и доводи[38].

62. Освен това Общият съд трябва да разгледа служебно условията за допустимост на дадена жалба[39]. В това отношение Общият съд следва в случая да провери поне дали жалбата срещу отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до исканите документи е била допустима с оглед на правото на всяко лице да има достъп до преписките, които го засягат. Това важи в още по-голяма степен, тъй като мотивите, въз

[35] Вж. точка 20 от обжалваното определение.

[36] Вж. относно възможността за имплицитни основания решение от 11 март 2020 Комисия/Gmina Miasto Gdynia и Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, т. 66 и цитираната съдебна практика).

[37] Вж. в този смисъл решение от 13 септември 2018 г., UBS Europe и др. (C-358/16, EU:C:2018:715, т. 61 и цитираната съдебна практика).

[38] Вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Комисия/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, т. 54).

[39] Вж. решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия (C-298/00 P, EU:C:2004:240, т. 35).

основа на които Общият съд намира жалбата срещу отказа за достъп до документите за недопустима, а именно че липсата на потвърждение на заявлението, както и на окончателен отрицателен отговор съгласно Регламент № 1049/2001 е ирелевантна по отношение на правото на достъп до документи съгласно член 41 от Хартата на основните права.

63. Следователно обжалваното определение е опорочено от липса на мотиви.

64. Съдът може да разгледа служебно липсата на мотиви в производството по обжалване [40]. Това важи в още по-голяма степен, когато липсата на мотиви се отнася до условията за допустимост на жалбата пред Общия съд, които Съдът трябва да разгледа при необходимост и служебно [41].

65. Освен това от твърденията на жалбоподателя в настоящото производство следва, че той се позовава, макар и имплицитно, на нарушение на правото му на достъп до документи по преписката като засегнато лице в разследване по Регламент № 883/2013. Действително формално той подкрепя второто си основание с нарушение на Регламент № 1049/2001, на което със сигурност се дължи и съсредоточаването на Съда върху този регламент. По същество обаче той твърди, че достъпът до документите, които са използвани в разследването, е въпрос на правото на защита, тъй като тези разследвания са го засягали пряко и дори са били насочени основно към него.

66. Следователно обжалваното определение трябва да бъде отменено, доколкото Общият съд е отхвърлил жалбата срещу отказа за достъп до исканите документи, без да проучи дали тази жалба е била допустима с оглед на правото на засегнатото лице на достъп до документи по преписката.

б) По Регламент № 1049/2001

67. Що се отнася до Регламент № 1049/2001, както вече беше споменато, Общият съд приема за недопустима първоинстанционната жалба срещу отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до исканите документи. Според него обжалваният отказ на OLAF в спорното писмо от 1 октомври 2018 г. [42] не може да се счита за окончателен отказ на заявление за достъп до документи съгласно членове 7 и 8 от Регламента [43].

68. От една страна, в писмото си от 22 август 2018 г. [44] жалбоподателят се е позовал единствено и само на Регламент № 883/2013 и заявлението му се отнася до документи, свързани с разследванията на OLAF, за които се твърди, че го засягат.

69. От друга страна, той не е подал до OLAF потвърждение на заявлението съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Според Общия съд, противно на твърдението на жалбоподателя, OLAF не може да бъде упреквана, че не го е информирала за правото му да

[40] Вж. решение от 20 декември 2017 г., EUIPO/European Dynamics Luxembourg и др. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, т. 36 и цитираната съдебна практика).

[41] Вж. определение от 5 септември 2013 г., ClientEarth/Съвет (C-573/11 P, непубликувано, EU:C:2013:564, т. 20).

[42] По-горе точка 23 от настоящото заключение.

[43] Вж. по-горе точки 57 и 58 от настоящото заключение, както и точки 63—70 от обжалваното определение.

[44] По-горе точка 22 от настоящото заключение.

представи такова потвърждение съгласно параграф 1 от тази разпоредба. По-специално OLAF е имала право да разглежда заявлението му като заявление за достъп до преписките, а не като първоначално заявление по смисъла на членове 6 и 7 от Регламент № 1049/2001.

70. Жалбоподателят счита, че тълкуването на Общия съд не съответства на изискванията на Регламент № 1049/2001. Според него член 6 от този регламент не поставя допълнителни изисквания към заявлението за достъп до документи, освен необходимостта заявлението да бъде формулирано на един от езиците на Съюза и достатъчно точно, за да може съответната институция да идентифицира документа. Неговото заявление, съдържащо се в писмото му от 22 август 2018 г., отговаряло на тези условия. Следователно OLAF е била длъжна на основание член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 да го информира за правото му да представи потвърждение на заявлението съгласно параграф 2 от тази разпоредба, което тя не е направила. В резултат от посоченото отхвърлянето на заявлението, което е подал със спорното писмо, трябвало да се разглежда като окончателен отрицателен отговор, срещу който е подадена жалбата за отмяна.

71. Тези доводи следва да се приемат.

72. Вярно е, че процедурата за достъп до документи на Комисията се състои от два етапа. Следователно отговорът по първоначалното заявление по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 по правило е само едно първо становище, което по принцип не подлежи на обжалване [45]. Все пак, по изключение, когато Комисията изрази окончателното си становище с такъв отговор, същият може да бъде пряко предмет на жалба за отмяна [46].

73. Противно обаче на становището, изразено от Общия съд в точка 69 от обжалваното определение, обстоятелствата по настоящото производство показват именно че отговорът на OLAF в спорното писмо във връзка със заявлението за достъп до документи следва да се счита за окончателен. Освен това, както посочва Комисията, този въпрос не се отнася до анализа на фактите от Общия съд, а до тяхната правна квалификация, която може да бъде разгледана в производството по обжалване [47].

74. Съгласно практиката на Съда двустепенната процедура, която е определена по Регламент № 1049/2001, позволява на Комисията да приема бързо решения относно достъпа до документи и при необходимост да преразглежда отрицателни отговори. Това трябва допринесе особено за избягване на последващи правни спорове [48]. Такава двустепенна процедура обаче има смисъл само ако след първото отрицателно решение Комисията действително иска да остави отворена възможността за промяна на това решение. Тя изразява тази воля, като информира заявителя за правото му да подаде потвърждение на заявление съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

[45] Определение от 15 февруари 2012 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-208/11 P, непубликувано, EU:C:2012:76, т. 30), и решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 36).

[46] Вж. в този смисъл решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 58—62), и решение от 2 октомври 2014 г., Strack/Комисия (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, т. 36).

[47] Решение от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия (C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 55).

[48] Решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 53 и 54).

Съответно Общият съд вече се е произнесъл в предишни решения, че жалба срещу отхвърлянето на първоначалното заявление за достъп до документи е допустима, ако такова указание не е налице [49]. Всъщност точно това показва ясно, че отказът е окончателен.

75. Обстоятелството, че липсата на указание за възможността за потвърждение на заявлението, според анализа на Общия съд, се дължи на разглеждането на заявлението от страна на OLAF като заявление за достъп до документи по преписката, е ирелевантно.

76. Всъщност, както правилно посочва жалбоподателят, Регламент № 1049/2001 не поставя никакви условия относно допустимостта на заявление за достъп до документи, освен необходимостта заявлението да бъде формулирано на един от езиците на Съюза и достатъчно точно, за да може съответната институция да идентифицира документа. Следователно не се изисква жалбоподателят изрично да посочи Регламент № 1049/2001 като основание за заявлението си. Напротив, институциите на Съюза, до които се отнася този регламент, трябва да знаят, че правото на Съюза е установило общо право на достъп до документи, което се основава именно на правилата на този регламент. Това означава, че всяко заявление за достъп до документи потенциално попада в неговия обхват и отхвърлянето му трябва да бъде преценено в съответствие с предвидените в него основания за прилагането на изключение. Обстоятелството, че заявление за достъп до документи се подава във връзка с процедура, която се урежда от различен набор от правила — в случая Регламент № 883/2013 — не изключва възможността това заявление все пак да попада в обхвата на Регламент № 1049/2001 [50].

77. Следователно институция на Съюза, за която този регламент се прилага, трябва да информира заявителя за правото му да представи потвърждение на заявката в съответствие с член 7, параграф 2, ако иска да остави отворена възможността да преразгледа отказа си на заявление за достъп до документи. В противен случай трябва да приеме, че този отказ е окончателен и подлежи на пряк съдебен контрол.

78. Освен това, ако жалба срещу отрицателен отговор е недопустима и без такава информация поради липса на потвърждение на заявлението, това дори би създало стимул за злонамерено непредставяне на информацията относно правните средства за защита. Особено в политически чувствителни случаи — като настоящия — този стимул би бил силно изразен.

79. Следователно в настоящия случай е трябвало да се приеме, че OLAF е определила окончателно отрицателното си становище във връзка със заявлението на жалбоподателя за достъп до документи, съдържащо се в спорното писмо. Ето защо това становище е можело да бъде пряко предмет на жалба за отмяна. Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е обявил искането на жалбоподателя за отмяна на отказа на OLAF да му предостави достъп до определени документи за недопустимо.

[49] Решения на Общия съд от 9 септември 2009 г., Brink's Security Luxembourg/Комисия (T-437/05, EU:T:2009:318, т. 74 и 75), от 23 януари 2017 г., Justice & Environment/Комисия (T-727/15, непубликувано, EU:T:2017:18, т. 14), от 11 декември 2018 г., Arca Capital Bohemia/Комисия (T-440/17, EU:T:2018:898, т. 20), и от 11 декември 2018 г., Arca Capital Bohemia/Комисия (T-441/17, непубликувано, EU:T:2018:899, т. 19).

[50] Вж. например решения от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), и Комисия/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), както и от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

3. Междинно заключение

80. От всичко изложено следва, че в тази част обжалваното определение следва да бъде отменено, доколкото обявява за недопустима жалбата на жалбоподателя срещу отказа на OLAF да му предостави достъп до определени документи. Противно на това, Общият съд правилно е отхвърлил жалбата като недопустима, доколкото се отнася до отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания [51].

Б. По връщането на делото на Общия съд

81. Съгласно член 61, параграф 1 от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решение на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

82. В настоящия случай въпросът за връщането на делото на Общия съд възниква само във връзка с първоинстанционната жалба за отмяна на отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до определени документи.

83. В това отношение фазата на производството позволява постановяване на решение, доколкото Съдът може сам да постанови окончателно решение по допустимостта на първоинстанционната жалба. Всъщност от анализа на второто основание за обжалване следва, че тази жалба е допустима.

84. Така, от една страна, тази проверка показа, че отхвърлянето на заявлението за достъп до документи от страна на OLAF представлява окончателен отрицателен отговор съгласно членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001, чрез който OLAF определя окончателно своето становище и следователно същият може да бъде пряко предмет на жалба за отмяна [52].

85. От друга страна, действително от тази проверката следва, че от своя страна Общият съд не е разгледал дали жалбата срещу отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до определени документи е била допустима с оглед на правото на достъп до документи по преписка на лице, засегнато от разследванията на OLAF [53]. Не се установяват обаче основания, поради които жалбата трябва да е недопустима в това отношение.

86. Така в първоинстанционната си жалба жалбоподателят се позовава, макар и имплицитно, на правото на достъп до документи по преписка [54].

87. Действително не само отговорът на въпроса дали жалбоподателят може да получи достъп до преписките по предходните разследвания в рамките на правото на достъп до документи по преписки, но и отговорът на въпроса дали изобщо отказът за достъп до тези преписки поражда правно действие за него и следователно представлява обжалваем акт, зависи от това дали жалбоподателят трябва да се счита за лице, засегнато от тези преписки, което OLAF е отрекла. Проверката на доводите на страните в това отношение се

[51] Вж. по-горе точки 51—53 от настоящото заключение.

[52] Вж. по-горе точки 73—79 от настоящото заключение.

[53] Вж. по-горе точки 57—59 от настоящото заключение.

[54] Вж. по-горе точки 60 и 61 от настоящото заключение.

отнася обаче до съществото на жалбата срещу отхвърлянето на заявлението за достъп до документи по преписка или при всички случаи е толкова тясно свързана с този въпрос, че на него не може да се отговори при проверката на допустимостта.

88. При всички случаи допустимостта на жалбата срещу отказа за предоставяне на достъп до документи по преписката не може да бъде отхвърлена с довода, че това представлява заобикаляне на срока за подаване на жалба срещу окончателните доклади [55], тъй като в това отношение трябва да се провери дали жалбоподателят погрешно не е бил разгледан в тези доклади като „засегнато лице“ по смисъла на член 2, точка 5 от Регламент № 883/2013.

89. Независимо от обстоятелството, че възможността за обжалване на тези доклади с жалба за отмяна е оспорена и не е изяснена окончателно [56], правото на достъп до документи по преписката на лице, (за което се твърди, че е) засегнато от разследване на OLAF, така или иначе трябва да може да бъде упражнено независимо дали това лице е обжалвало (евентуално успешно) окончателния доклад за разследване. Това е така, тъй като е напълно възможно необходимостта от подаване на заявление за достъп до преписката на разследване на OLAF да не възникне в момента, в който това лице узнае за доклада от разследването, а едва по-късно, по-специално поради последиците, които националните органи извличат от заключенията на OLAF, въз основа на предприетите от тях мерки или в рамките на иск за обезщетение за вреди.

90. Следователно при проверката на правото му на достъп до документи по преписката не може на жалбоподателя да се противопостави твърдението, че OLAF погрешно е пропуснал да го квалифицира като „засегнато лице“.

91. И накрая, не може да се приеме също така, че е без значение дали първоинстанционното искане за отмяна на отказа на OLAF да предостави на заявителя достъп до исканите документи се проверява с оглед Регламент № 1049/2001 или с оглед на правото на достъп на дадено лице до преписката по процедура, която го засяга. Това е така, тъй като тези две основания имат различни насоки. Така целта на правото на достъп до документи, което има всеки гражданин на Съюза, е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на Съюза [57], докато правото на достъп до документи е част от правото на защита на лице, засегнато от дадена мярка, и то не само по време, но и след приключване на дадена процедура [58].

92. Следователно може да се окаже, че резултатът от разглеждането на въпроса дали даден заявител получава достъп до определен документ е различен, в зависимост от това кое основание се проверява. Така например е напълно възможно изключението, свързано със защитата на целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит съгласно член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 да обоснове отхвърлянето на заявление за достъп до документи по смисъла на този регламент, но да не може да се противопостави на заявител, който иска достъп до документи по преписка, които го засягат, и твърди основателно, че е

[55] В настоящия случай първоинстанционната жалба е била подадена след изтичане на този срок, вж. по-горе точка 38 от настоящото заключение.

[56] Вж. по-горе точки 35 и 36 от настоящото заключение.

[57] Вж. решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 61 и цитираната съдебна практика).

[58] Вж. в този смисъл решение от 13 септември 2018 г., UBS Europe и др. (C-358/16, EU:C:2018:715, т. 61 и цитираната съдебна практика), и заключението ми по дело UBS Europe и др. (C-358/16, EU:C:2017:606, т. 80 и цитираната съдебна практика).

засегнато лице. И обратно, възможно е лице, което твърди без основание, че е засегнато от дадено разследване, все пак да може да получи достъп до определени документи от преписката по разследването въз основа на общото право на достъп до документи.

93. От всичко изложено следва, че Съдът може да отхвърли възражението за недопустимост на Комисията с оглед на жалбата за отмяна на отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до определени документи. За постановяването на решение по основателността на тази жалба делото трябва да бъде върнато на Общия съд с оглед както на правото на достъп до документи по преписката, така и на Регламент № 1049/2001.

94. Следователно не е налице необходимост от произнасяне по молбата на жалбоподателя за постановяване на действия по събиране на доказателства [59].

VI. По съдебните разноски

95. Съгласно член 184, параграф 2 от своя процедурен правилник Съдът се произнася по съдебните разноски, когато жалбата е основателна и самият той се произнася окончателно по спора. Член 138, параграф 3 от Процедурния правилник, който съгласно член 184, параграф 1 от същия се прилага по отношение на производството по обжалване, предвижда, че всяка страна понася направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания. Съдът обаче може да реши също 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.

96. В настоящия случай, от една страна, жалбата се отхвърля, доколкото се отнася до жалбата срещу отказа на OLAF да проведе разследване относно хода на предходните разследвания, а обжалваното определение се потвърждава, доколкото отхвърля съответната жалба като недопустима.

97. От друга страна, жалбата се уважава, доколкото се отнася до жалбата срещу отказа на OLAF да предостави на жалбоподателя достъп до определени документи, възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията във връзка с тази жалба, се отхвърля и делото се връща на Общия съд за постановяване на решение по точно тази жалба. Освен това при разглеждането на второто основание се оказа, че подходът на Комисията не е конструктивен, тъй като възражението ѝ за недопустимост е опорочено от същото противоречие като доводите на Общия съд [60].

98. С оглед на тези обстоятелства изглежда оправдано в настоящия случай да се приеме, че Комисията следва да заплати както съдебните разноски, които са направени от нея в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост, така и половината от съдебните разноски, които са направени от жалбоподателя в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост.

[59] Вж. по-горе точка 30 от настоящото заключение.

[60] Вж. по-горе точки 56 и 59 от настоящото заключение.

99. За разлика от нея жалбоподателят трябва да бъде осъден да заплати половината от съдебните разноски, които са направени от него в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост.

100. Съдът не следва да се произнася по останалата част от съдебните разноски [61].

VII. Заключение

101. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1. Отменя определение на Общия съд на Европейския съюз от 12 май 2020 г., Dragnea/Комисия (T-738/18, непубликувано, EU:T:2020:208), в частта, в която се отхвърля като недопустимо искането за отмяна на отказа на OLAF да предостави на г-н Liviu Dragnea достъп до определени документи и същият се осъжда да заплати съдебните разноски.

2. Отхвърля повдигнатото от Европейската комисия пред Общия съд на Европейския съюз възражение за недопустимост в частта, която се отнася до искането за отмяна на отказа на OLAF да предостави на г-н Liviu Dragnea достъп до определени документи.

3. Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за постановяване на решение точно по това искане за отмяна на отказа на OLAF да предостави на г-н Liviu Dragnea достъп до определени документи.

4. Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

5. Осъжда Европейската комисията да заплати съдебните разноски, които са направени от нея в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост, както и половината от съдебните разноски, които са направени от г-н Liviu Dragnea в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост.

6. Осъжда г-н Liviu Dragnea да заплати половината от съдебните разноски, които са направени от него в настоящото и в първоинстанционното производство във връзка с възражението за недопустимост.

7. Не се произнася по останалата част от съдебните разноски“.

[61] Вж. в тази насока решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 69).