Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

7 юни 2013 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи относно преговорите между Европейския съюз и Република Индия, целящи сключването на споразумение за свободна търговия — Отказ за разрешаване на достъп — Изключение, свързано със защитата на обществения интерес в областта на международните отношения — Документи, направени обществено достояние — Отказ от ограничение на разпространението на документите“

По дело T-93/11

Stichting Corporate Europe Observatory, установена в Амстердам (Нидерландия), за която се явяват г-н S. Crosby, solicitor, и адв. S. Santoro,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана първоначално от г-жа F. Clotuche-Duvieusart и г-жа C. ten Dam, впоследствие от г-жа Clotuche-Duvieusart и г-н I. Zervas, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, за която се явяват г-н T. Henze, г-н J. Möller, г-жа K. Petersen и г-жа A. Wiedmann, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет искане за отмяна на Решение на Комисията от 6 декември 2010 г., с което се отказва на жалбоподателя пълен достъп до редица документи относно преговорите между Европейския съюз и Република Индия, целящи сключването на споразумение за свободна търговия, на основание член 4, параграф 1, буква а), трето тире от 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, глава 1, том 3, стр. 76),

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: г-н L. Truchot, председател, г-жа M. E. Martins Ribeiro (докладчик) и г-н A. Popescu, съдии,

секретар: г-н N. Rosner, администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 януари 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 През 2007 г. започват преговори между Европейския съюз и Република Индия с цел сключване на споразумение за свободна търговия.

2 В рамките на подготвителните работи за сключване на това споразумение и съгласно Решение 98/552/ЕО на Съвета от 24 септември 1998 година за извършване от Комисията на дейности, свързани със стратегията на Общността за достъп до пазарите (ОВ L 265, стр. 31; Специално издание на български език, глава 11, том 18, стр. 3), Комисията на Европейските общности се подпомага от консултативен комитет в задачата ѝ, състояща се по-конкретно в идентифициране на бариерите пред достъпа до пазарите на засегнатата трета държава и мерките, които биха могли да ги отстранят. Съгласно член 3 от Решение 98/552 този комитет е съставен от представители на държавите членки и се председателства от представител на Комисията.

3 Към този процес са привлечени представители на професионални сдружения или дружества и те участват като експерти в работата на консултативния комитет и на работни групи, определени в зависимост от секторни компетентности.

4 Жалбоподателят, Stichting Corporate Europe Observatory, е учредена по нидерландското право фондация, която според устава си е с нестопанска цел (точка 4.2 от устава) и се стреми да „подобри общото познаване на политическото и икономическото влияние на международните дружества и на финансовите институции“ и да „подготви решения за промяна и политически предложения, насочени към ограничаване на тези влияния, за да допринесе за установяването на по-демократично и в същото време социално и икономически по-справедливо общество“ (точка 4.1 от устава).

5 На 5 юни 2009 г. жалбоподателят изпраща до Комисията на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, глава 1, том 3, стр. 76) заявление за достъп до следните документи:

„1) списък на заседанията, в които са участвали длъжностни лица и/или представители на ГД „Търговия“ (включително комисарят и неговият кабинет) и представители на индустриалните федерации като BusinessEurope, Европейски форум на услугите, Европейска банкова федерация (FBE), Европейска федерация на фармацевтичните индустрии и асоциации (EFPIA), Еврокамарите или Американската търговска камара към Европейския съюз (AmCham EU) и в хода на които е ставало въпрос за Индия, по-конкретно за търговските преговори между ЕС и Индия (от февруари 2008 г. насетне),

2) списък на заседанията, в които са участвали длъжностни лица и/или представители на ГД „Търговия“ (включително комисарят и неговият кабинет) и представители на предприятия като Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources или Veolia и в хода на които е ставало въпрос за Индия, по-конкретно за търговските преговори между ЕС и Индия (от февруари 2008 г. насетне),

3) протоколите и други доклади от тези заседания, включително документите, съдържащи оценки за заседанията и точки за последващи действия,

4) всяка кореспонденция (включително електронни писма) между длъжностни лица и/или представители на ГД „Търговия“ (включително комисаря и неговия кабинет) и представители на индустриалните федерации и на горепосочените или други предприятия, в която става въпрос за Индия, по-конкретно за търговските преговори между ЕС и Индия (от февруари 2008 г. насам)“.

6 След размяна на кореспонденция с Комисията между 10 юни 2009 г. и 19 февруари 2010 г. относно напредъка при обработване на заявлението за достъп, подадено от жалбоподателя на 5 юни 2009 г., същият напомня на Комисията с писмо от 26 март 2010 г. липсата на отговор от нейна страна и изисква да му бъде отговорено преди 9 април 2010 г.

7 При липсата на отговор на Комисията, с писмо от 13 април 2010 г. жалбоподателят ѝ изпраща потвърждение на заявлението по смисъла на член 7, параграф 4 от Регламент № 1049/2001.

8 С писмо от 29 април 2010 г. Комисията отговаря на първоначалното заявление, като предоставя пълен достъп до повече от стотина документи и частичен — до още около петдесет. Достъп до около тридесет документа е отказан на основание няколко от изключенията, предвидени в Регламент № 1049/2001.

9 С писмо от 21 май 2010 г. жалбоподателят отправя до Комисията ново потвърждение на заявлението за 17 документа, до които му е отказан пълен достъп, като подчертава, че същите документи са били предоставени, в тяхната цялост и без никакви указания относно какъвто и да било поверителен характер, на голям брой лица, като и самият брой на адресатите е много голям. Според него при тези обстоятелства разглежданите документи не съдържат никаква поверителна информация или във всички случаи са направени обществено достояние. Жалбоподателят уточнява, че макар да няма възражения относно мотива за отказ на достъп, основан на защита на търговските интереси на физическо или юридическо лице, той оспорва неразпространението, обосновано от защитата на отношенията между Съюза и Република Индия или на всеки свързан интерес.

10 С писма от 21 юни и 12 юли 2010 г. Комисията уведомява жалбоподателя, че все още не е в състояние да даде окончателен отговор на потвърждението на заявлението от 21 май 2010 г.

11 На 14 септември 2010 г. жалбоподателят подава пред Общия съд жалба за отмяна на решението за мълчалив отказ по потвърждението на заявлението от 21 май 2010 г.

12 С писмо от 6 декември 2010 г. Комисията отговаря на потвърждението на заявлението от 21 май 2010 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

13 С определение от 12 април 2011 г. по дело Stichting Corporate Europe Observatory/Комисия (T-395/10, непубликувано в Сборника) Общият съд се произнася в смисъл, че липсва основание за постановяване на решение по същество и осъжда Комисията да заплати разноските по производството.

Обжалваното решение

14 С оглед на текста на потвърждението на заявлението от 21 май 2010 г. Комисията идентифицира в обжалваното решение, в дял 1 със заглавие „Предмет на Вашето заявление“, 17 документа:

— документ 1 е писмо от 18 март 2008 г. от члена на Комисията, който отговаря по въпросите на търговията, до генералния секретар на BusinessEurope,

— документи 2—8 представляват протоколи от заседанията на работните групи за достъпа до пазарите,

— документи 9—13 съответстват на протоколите от заседанията на консултативния комитет за достъпа до пазарите,

— документ 14 е приложение към електронно писмо, изпратено от генерална дирекция (ГД) „Търговия“ на Комисията до Европейската асоциация на производителите на гуми и каучукови продукти (ETRMA) на 23 юли 2008 г.,

— документи 15—17 съответстват на други електронни писма, изпратени от ГД „Търговия“ до ETRMA на 24 юли 2008 г., 23 март 2009 г. и 7 юли 2009 г.

15 В обжалваното решение, в дял 3, озаглавен „Защита на обществения интерес във връзка с международните отношения“, Комисията предоставя допълнителен частичен достъп до документи 11 и 12. За сметка на това тя потвърждава своя отказ за разрешаване на достъп до изтритите части от документи 1—3 и 15—17, както и до документ 14 в неговата цялост на основание член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, който предвижда изключението от правото на достъп, изведено от защитата на международните отношения.

16 В отговор на твърдението на жалбоподателя, че разглежданите документи вече са били направени обществено достояние, Комисията посочва, че документ 1 е „писмо, изпратено на особен адресат в специфичен контекст, което определено не е същото като публикуването на документ“.

17 Що се отнася до документи 2—13, Комисията уточнява, че стандартните правила, приложими в консултативния комитет за достъпа до пазарите предвиждат възможността да се създават работни групи и да се канят експерти. Тя добавя следното:

„Представителите на различните асоциации са взели участие в обсъжданията в работните групи и в самия консултативен комитет за достъпа до пазарите в това качество на експерти, разполагащи със специфични познания в особени области. Гореспоменатите стандартни правила предвиждат, че обсъжданията в комитета трябва да останат поверителни. Подписвайки списъка на участниците, съответните лица ясно се ангажират да спазват това условие. Консултативният комитет и неговите работни групи са специално създадени, за да съветват и подпомагат Комисията в нейната работа в особена област. От съществено значение е този комитет и работните групи да са добре съставени с оглед на експертиза, за да могат да допринесат с реална добавена стойност към позицията на Съюза и да играят ролята, която им е възложена от Съвета. В този особен контекст споделянето на информация е ключовият елемент, за да се даде възможност на тези групи да работят успешно. Разкриването на информация в рамките на комитета на ограничена група лица и ограничена до въпросите, по които е потърсена тяхната експертиза, не би могло да се приравни на разкриване пред обществото като цяло“.

18 Що се отнася до документи 14—17, Комисията посочва следното:

„Не трябва да се забравя, че в контекст на търговски преговори може да се окаже необходимо за службите на Комисията да предприемат обмен на информация с участващите страни, за да се постигне осъвременено и пълно разбиране на положението и по този начин тя да е в състояние по-добре да служи на интереса на Съюза. Този обмен е ограничен до специфичните въпроси, по които са поискани експертизата и становищата на съответните организации. Тези въпроси са също от особен интерес за тези специфични участващи страни. Следователно трябва да се направи извод, че такъв обмен не е бил извършван в рамките на Регламент № 1049/2001, при положение [...] че този регламент не оправомощава институциите да вземат предвид особения интерес на заявител за достъп. Затова не може да се изключи възможността обменената в този особен контекст информация да се обхваща от някои изключения, предвидени от [посочения] регламент“.

Производство и искания на страните

19 Настоящата жалба на жалбоподателя постъпва в секретариата на Общия съд на 15 февруари 2011 г.

20 С подадена до секретариата на Общия съд молба от 9 май 2011 г. Федерална република Германия е поискала да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.

21 С определение от 24 юни 2011 г. председателят на осми състав на Общия съд уважава молбата за встъпване на Федерална република Германия и разпорежда да ѝ бъдат изпратени копия от всички документи по делото.

22 Встъпилата страна подава своето писмено становище при встъпване в определения срок.

23 По доклад на съдията докладчик Общият съд решава да открие устната фаза на производството.

24 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 11 януари 2013 г.

25 Жалбоподателят иска от Общия съд:

— да установи, че обжалваното решение нарушава Регламент № 1049/2001, и в частност член 4, параграф 1, буква а), трето тире от посочения регламент, и вследствие на това да отмени обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Комисията, подкрепяна от встъпилата страна, иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По правното основание, изведено от неправилно прилагане на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001

27 Жалбоподателят поддържа, че изключението, свързано със защитата на обществения интерес, що се отнася до международните отношения, е неприложимо в конкретния случай „не защото направената от Комисията преценка за релевантността на това изключение в случая на въпросните документи е непременно погрешна“, а затова че тези документи са били направени обществено достояние поради действията и бездействията на Комисията.

28 Жалбоподателят изтъква в това отношение, че разглежданите документи са били изпратени, в цялост и без указание за какъвто и да било поверителен характер, на професионални сдружения, наброяващи много членове, и следователно на много голям и дори неопределен брой лица, което се равнява на публикуване или публично оповестяване на посочените документи. Той посочва и факта, че в края на писмото от 18 март 2008 г., изпратено от члена на Комисията, който отговаря по въпросите на търговията, на генералния секретар на BusinessEurope, фигурира ръкописна бележка на автора, който приканва адресата да обсъди това писмо с Конфедерацията на индийската промишленост (CII), която наброява 8 100 членове. Според жалбоподателя позицията на Комисията е валидна само ако въпросът за принадлежността на разглежданите документи към публичното пространство е решен въз основа на преките адресати на същите, но не и в случай на вземане предвид на броя лица, оправомощени да се запознаят с документите след първия адресат.

29 Както потвърждава жалбоподателят в хода на съдебното заседание в отговор на въпрос на Общия съд, той не оспорва направената от Комисията преценка с оглед на предмета и съдържанието на поисканите документи, но поддържа, че допълнителното разкриване на същите, съгласно Регламент № 1049/2001, на който се основава неговото заявление за достъп, не може да накърнява повече защитата на международните отношения, тъй като тези документи и съдържащата се в тях информация вече са публично оповестени от Комисията.

30 При това положение трябва да се провери дали протоколите от заседанията на консултативния комитет и на работните групи за достъпа до пазарите, изпратени на всички участници в посочените заседания, и по-конкретно на професионални организации, наброяващи голям брой членове, електронните писма, изпратени на ETRMA и писмото от 18 март 2008 г., изпратено от члена на Комисията, който отговаря по въпросите на търговията, на генералния секретар на BusinessEurope, могат да се считат с оглед на условията за разпространението им като документи, принадлежащи към публичното пространство.

31 На първо място, що се отнася до въпроса за адресатите на разглежданите документи, първо е важно да се подчертае, че разпространението от Комисията на тези документи е извършено в рамките на процес на консултация, който е задължителен съгласно член 3 от Решение 98/552.

32 Макар и Комисията в крайна сметка да уточнява в хода на съдебното заседание, че консултативният комитет не е разполагал към момента на настъпване на фактите с вътрешен правилник, съобразен с типовия вътрешен правилник, визиран в Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, глава 1, том 2, стр. 159), все пак споменат в обжалваното решение, следва да се констатира, че създаването на работни групи за разглеждането на особени въпроси, приемането на трети лица като експерти и изготвянето на протоколи или на доклади от

заседанията на консултативния комитет и посочените групи за достъпа до пазарите разкриват конкретно функциониране, съответстващо на предвиденото в типовия вътрешен правилник, определен в Решение 1999/468.

33 За да може този комитет да се произнесе в съответствие с процедура, която изисква неговата намеса, е било необходимо Комисията да състави и изпрати документи до неговите членове, както и до професионалните организации и дружества, които участват в качеството на експерти, което позволява тези документи да се считат за вътрешни документи по смисъла на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 9 септември 2008 г. по дело MyTravel/Комисия, T-403/05, Сборник, стр. II-2027, точка 111, потвърдено с Решение на Съда от 21 юли 2011 г. по дело Suède/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, точка 93). Самият жалбоподател признава в потвърждението на заявлението, че посочването от Комисията на предаването на протоколите от заседанията на консултативния комитет и на групите за достъпа до пазарите на различните участници е „напълно достоверно, защото в противен случай работата на въпросните групи щеше да бъде невъзможна за управление“.

34 Следователно, както правилно подчертават Комисията и встъпилата страна, изпращането на разглежданите документи е било направено в полза на специфична група лица и поради специфични причини.

35 Адресатите на изисканите от жалбоподателя документи са държави членки, професионални организации и дружества, участващи като експерти за последните две образувания в работата на консултативния комитет и на неговите работни групи за достъпа до пазарите на трета държава, и то в рамките на заседания, които не са открити за обществеността.

36 Участието в този процес на подпомагане на Комисията представлява предварително зададен критерий за разграничение, удовлетворяването на който определя качеството на адресата на разглежданите документи.

37 Изпратените документи са били изпратени не за обща информация, а в рамките на ограничен технически обмен и с единствената цел да се даде възможност на всички участници да изпълнят ролята си на съветник на Комисията посредством работата на комитета и на работните групи по въпроси, представляващи особен интерес, очевиден за всички частни участници в този процес на консултации, обмисляне и обмен на информация.

38 Обстоятелството, изтъкнато от жалбоподателя в подкрепа на оплакването му, според което поисканите документи са били предадени на адресатите им, без да се заличи нито един пасаж, само подчертава спецификата на положението на професионалните организации и на участващите дружества, както е описана по-горе.

39 При тези обстоятелства разпространението на разглежданите документи от Комисията не може да се счита за предназначено и от естество да сведе тези документи до знанието на обществото, тоест до неопределена съвкупност от лица, предвидени общо и абстрактно.

40 Съвкупността от предполагаемите адресати на поисканите документи, а именно членовете на професионалните организации, участващи в работата на комитета и на работните групи за достъпа до пазарите, не може в по-голяма степен да се уподоби на обществото. Посочените членове също представляват специфична група лица, определена според предварително зададен критерий, в случая принадлежността към професионална организация, чиято експертиза се изисква в рамките на процес на подпомагане на Комисията за целите на определянето на стратегия за достъп до пазарите на трета държава.

41 Второ, анализът на условията за предаване на разглежданите документи, извършен в светлината на някои разпоредби от Регламент № 1049/2001, отнасящи се до „активната“ информация, възложена на съответните институции, е в противоречие с твърденията на жалбоподателя.

42 Така член 12, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че институциите следва, доколкото е възможно, да правят документите „пряко“ достъпни за обществото в електронен формат или чрез регистър. Параграф 2 на същия член гласи, че документите, изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки, следва съгласно членове 4 и 9 от Регламент № 1049/2001 да бъдат „пряко достъпни“.

43 Член 10 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че достъпът до документите се упражнява, като се консултират документите на място или като се получи копие, включително, когато е необходимо, електронно копие, в зависимост от предпочитанията на заявителя, но че ако определен документ вече е бил издаден от съответната институция и е „леснодостъпен“ за заявителя, институцията може да изпълни своето задължение и да разреши достъп до документа, като информира заявителя как да получи искания документ.

44 Следва да се констатира, че формулировките за „пряка“ достъпност на документите или за техния „леснодостъпен“ характер, присъщ на ситуации, в които правото на достъп на „обществото“ е гарантирано по активен начин от институциите, очевидно не обхващат селективния подход, възприет от Комисията при предоставянето на документите.

45 Трето, важно е да се отбележи, че жалбоподателят не е представил никакво конкретно доказателство, позволяващо да се направи несъмнен извод, че който и да е от документите, посочени в потвърждението на заявлението за достъп от 21 май 2010 г., действително се е оказал във владение или е бил достъпен пряко за юридически или физически лица, различни от неговите първоначални адресати.

46 Макар да е вярно, че професионалните сдружения поначало имат за задача да информират и консултират членовете си по въпросите, които интересуват представлявания сектор или интереси, тази обща характеристика на уставния предмет на тези организации, подчертана от жалбоподателя, не означава, че същите предават системно и в състоянието, в което са, всички документи, които са им предоставени в рамките на дейността им по представляване и защита на интересите на техните членове пред дадена международна институция.

47 Колкото до ръкописната бележка в края на писмото от 18 март 2008 г., изпратено от члена на Комисията, който отговаря по въпросите на търговията, до генералния секретар на BusinessEurope, тя е със следния текст: „Предвид гореизложеното бихте могли да отправяте бележки до Вашите колеги в CII“. Не може да се изведе по дедуктивен път от подобна бележка, че CII и неговите членове действително са били запознати със съдържанието на писмото от 18 март 2008 г.

48 При тези обстоятелства предоставянето изцяло или частично на поисканите документи на членовете на професионалните организации, участващи в процеса на подпомагане на Комисията, насочен към определяне на стратегия за достъпа до пазарите на трета държава, или на трети лица не е доказано.

49 На второ място, жалбоподателят изтъква по същество, че като се е въздържала да посочи, че разглежданите документи или определени пасажи са били с поверителен характер, което е трябвало да направи, за да възпрепятства предоставянето им на трети лица, Комисията имплицитно се е отказала от всякакъв контрол върху тези документи в момента, в който ги е изпратила на техните първоначални адресати, като по този начин ги е направила обществено достояние.

50 Следва най-напред да се отбележи, че копието от електронно писмо, изпратено от ГД „Търговия“ на ETRMA, от 7 юли 2009 г. съдържа изрично предупреждение за поверителност. Следователно твърдението на жалбоподателя е недоказано по отношение на този документ.

51 Следва по-нататък да се припомни, че според член 9, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 чувствителни документи са документите, издадени от институции или от създадени от тях агенции, от държавите членки, от трети страни или от международни организации, класифицирани като „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ или „CONFIDENTIEL“ в съответствие с правилата на съответната институция, които защитават основните интереси на Европейския съюз или на една или няколко от [неговите] държави членки в областите, уредени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001, конкретно по отношение на обществената сигурност, отбраната и военните въпроси.

52 Макар квалификацията като чувствителен документ да подчинява същия на особен начин на обработване, тя не може сама по себе си да оправдае прилагането на основанията за отказ, предвидени в член 4, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 (Решение на Общия съд от 26 април 2005 г. по дело Sison/Съвет, T-110/03, T-150/03 и T-405/03, Recueil, стр. II-1429, точка 73). Когато такъв документ е предмет на заявление за достъп, вредата, причинена от неговото предоставяне, се преценява като за всеки друг документ, а именно, по принцип, изхождайки от конкретно разглеждане на съдържанието му.

53 Съответно фактът, че едно от споменаванията по член 9, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 не фигурира в поисканите документи, както в конкретния случай, не е достатъчно, за да изключи приложението на изключенията, предвидени в член 4 от посочения регламент, като в противен случай тази разпоредба ще бъде лишена от полезно действие и ще бъдат накърнени защитените от нея интереси.

54 Същият извод се налага по отношение на липсата на обозначение „ЕС САМО ЗА СЛУЖЕБНО ПОЛЗВАНЕ“ върху документите — класификация, определена в член 16.1. от приложението, озаглавено „Правила за сигурност“, от процедурния правилник на Комисията (ОВ L 308, 2000 г. стр. 26), съгласно измененията по-конкретно с Решение 2001/844/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 29 ноември 2001 година за изменение на нейния процедурен правилник (ОВ L 317, стр. 1; Специално издание на български език, глава 1, том 3, стр. 93), на която жалбоподателят се позовава в съдебно заседание.

55 Следователно наличието или липсата на едно от обозначенията, посочени в член 9, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, или на обозначението „ЕС САМО ЗА СЛУЖЕБНО ПОЛЗВАНЕ“ върху един документ не съставлява определящ елемент, за да се прецени дали той трябва да бъде защитен.

56 Накрая трябва да се отбележи, че жалбоподателят не може валидно да прикрепи към въздържане на Комисията от действие правни последици, които създават права за него.

57 Действително по принцип от въздържането на една институция могат да се извлекат правни последици само когато те са изрично предвидени в правото на Съюза (вж. по отношение на въпроса за приемане на решение Решение на Съда от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Greencore, C-123/03 P, Recueil, стр. I-11647, точка 45).

58 В областта на достъпа до документи обаче мълчанието на една институция се взема предвид само в член 8, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 относно обработването на потвърдителни заявления, който ясно обявява, че „[л]ипсата 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“.

59 Твърденията на жалбоподателя за „рисковете“, поети от Комисията, или за нейната „непредпазливост“ при разпространението на документите и вредата, която може да произтече от подобна ситуация, са ирелевантни за решаването на настоящия спор и се числят към друга проблематика, тази за евентуално ангажиране, в определени случаи, на извъндоговорната отговорност на Съюза по смисъла на член 340, алинея втора ДФЕС, за противоправно поведение на неговите институции.

60 Следователно, ако от обикновено въздържане на Комисията от действие не може да се изведе чрез дедукция имплицитен отказ от всякакво ограничение на разпространението на документите, визирани в заявлението за достъп, това не е така в хипотезата на изрично посочване в този смисъл, изхождащо от тази институция.

61 В това отношение следва да се припомни, че в края на писмото от 18 март 2008 г., изпратено от члена на Комисията, който отговаря по въпросите на търговията, до генералния секретар на BusinessEurope, фигурира ръкописна бележка на автора със следния текст: „Предвид гореизложеното бихте могли да отправяте бележки на Вашите колеги в CII“. Според жалбоподателя от тази бележка е видно, че нейният автор не е имал никакво възражение писмото да бъде предоставено на CII, която наброява 8 100 членове.

62 Безспорно е, че разглежданата бележка не съдържа разрешение за предаване на самото писмо, а визира само евентуални коментари, които генералният секретар на BusinessEurope би могъл да прави във връзка със съдържанието на същото и чиито адресати могат да са единствено колегите на заинтересуваното лице в рамките на CII, но не и членовете на същата.

63 Такова разрешение за предоставяне не би могло да се квалифицира като изричен отказ от всякакво ограничение на разпространението на писмото или на съдържащата се в него информация, единствената констатация, която би позволила да се приеме, че разглежданият документ наистина е бил публичен и следователно занапред достъпен за всяко лице или предприятие, което има интерес (вж. в този смисъл Решение на Съда от 8 юли 2010 г. по дело Afton Chemical, C-343/09, Сборник, стр. I-7027, точка 39).

64 Освен това, ако се предположи, че изпращането на писмото до генералния секретар на BusinessEurope, придружено с ограничено разрешение за предоставяне по отношение на неговото съдържание, е от естество да накърни обществения интерес от защита на международните отношения, без да може да се приеме, че посоченият документ е публичен, би следвало да се признае на Комисията възможността да се позове на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, за да предотврати утежняване на вредата, причинена от първоначалното разпространение.

65 От гореизложеното следва, че противно на твърденията на жалбоподателя, не може да се приеме, че разглежданите документи и съдържащата се в тях информация са станали публични поради действията и бездействията на Комисията.

66 При това положение направеното от жалбоподателя позоваване на заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, по което е постановено Решение на Съда от 29 юни 2010 г. (C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885 и I-5887), на Решение на Общия съд от 12 септември 2007 г. по дело API/Комисия (T-36/04, Сборник, стр. II-3201) и на „процедурния правилник“ на Комисията е напълно ирелевантно, тъй като именно реалността на предоставяне на обществото на различни документи, посочени в тези три текста, липсва в конкретния случай.

67 Впрочем следва да се отбележи, че именно с оглед на информацията за публична помощ, съдържаща се в решението за откриване на формалната процедура за разглеждане и за публикуването на същото в *Официален вестник на Европейския съюз*, в съответствие с член 26, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на

подробни правила за прилагането на член [88] от Договора за ЕО (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, глава 8, том 1, стр. 41), е прието, че Комисията е „направила обществено достояние“ съществена част от съдържанието на преписката относно тази помощ (заключение на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, точка 66 по-горе, точка 134).

68 Това положение е съвсем несравнимо с настоящия случай, за който е характерна пълна липса на публикуване на поисканите документи или на съдържащата се в тях информация.

69 Никакво валидно сравнение не може да се направи и между поисканите документи и доклада за съдебното заседание, за който Общият съд е констатирал, че е бил направен обществено достояние в деня на заседанието (Решение по дело API/Комисия, точка 66 по-горе, точка 98), което означава, че обикновено е общо и пряко достъпен. Действително този документ е физически предоставен на разположение на всяко заинтересувано лице пред съдебната зала, преди доводите на страните, които посоченият документ има за цел да синтезира, да бъдат обсъдени в открито съдебно заседание.

70 Що се отнася до процедурния правилник на Комисията, жалбоподателят изтъква, че той предвижда, че ако „информацията, съдържаща се в един документ, вече е била предадена на голям брой лица […], отказът тя да се разкрие, не е оправдан“ и че следователно, като му е отказала достъп до поисканите документи, Комисията е нарушила собствените си правила.

71 Освен фактът, че разглежданите документи са били предадени само на ограничена и специфична група лица, определена по предварително зададен критерий, изразяващ се в участието в процеса на подпомагане на Комисията (вж. точки 34—36 по-горе), тези доводи на жалбоподателя във всички случаи не са от естество да обосноват твърдяната незаконосъобразност на обжалваното решение.

72 От съдебната практика произтича, че нищо не се противопоставя на това правната уредба, свързана с вътрешната организация на дадена институция, да има правно действие и по отношение на трети лица (вж. Решение на Съда от 30 април 1996 г. по дело Нидерландия/Съвет, C-58/94, Recueil, стр. I-2169, точка 38 и цитираната съдебна практика).

73 Съдът вече е постановявал, произнасяйки се по вътрешни мерки, приети от администрацията, че макар те да не могат да се квалифицират като правна норма, която администрацията е длъжна във всички случаи да спазва, те създават все пак индикативно правило за поведение, което практиката трябва да следва, от което администрацията не може да се отклони, в конкретен случай, без да посочи причини, съвместими с принципа на равно третиране. При това положение подобни мерки съставляват акт с общ характер, на чиято незаконосъобразност засегнатите длъжностни лица и служители могат да се позовават в подкрепа на жалба, подадена срещу индивидуални решения, приети въз основа на него (Решение на Съда от 15 януари 2002 г. по дело Libéros/Комисия, C-171/00 P, Recueil, стр. I-451, точка 35).

74 Такава съдебна практика се прилага на по-силно основание към правила за поведение, целящи да произведат външни последици, какъвто е случаят на насоките за определяне на размера на глобите, налагани на предприятията за нарушения на правилата на конкуренция. Като приема такива правила за поведение и като обявява посредством публикуването им, че занапред ще ги прилага в засегнатите от тях случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не може да се отклонява от тези норми, за да не бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото, като принципите на равно третиране или защита на оправданите правни очаквания. При това положение не може да се изключи възможността при определени условия и в зависимост от съдържанието им такива

правила за поведение с общ обхват да породят правни последици (вж. в този смисъл Решение на Съда от 28 юни 2005 г. по Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точки 210 и 211).

75 В конкретния случай жалбоподателят представя за обсъждане документ, озаглавен „Вадемекум за достъпа до документи“ и носещ обозначение „ГД „Търговия“. Той се подразделя на три части, представени под заглавията „Общи принципи“, „Достъп във връзка с особени видове документи на ГД „Търговия“ и „Практически последици за ГД „Търговия“, и съдържа само напомняне за различни разпоредби от приложимата правна уредба, за релевантната съдебна практика и за практиката на засегнатата дирекция при обработването на заявления за достъп.

76 В хода на съдебното заседание Комисията уточнява, че документът, озаглавен „Вадемекум за достъпа до документи“, е чисто вътрешен документ, който към момента на настъпване на фактите дори не е фигурирал на нейната интернет страница. Жалбоподателят, който посочва, че е получил разглеждания документ вследствие на заявление за достъп на основание Регламент № 1049/2001, нито твърди, нито a fortiori доказва, че посоченият документ е бил публикуван под каквато и да е форма, предназначена за трети лица.

77 При тези обстоятелства изглежда, че документът, озаглавен „Вадемекум за достъпа до документи“, на ГД „Търговия“ не цели по никакъв начин да породи външни последици и се приема като обикновена инструкция за работа, тъй като има действие само във вътрешната сфера на администрацията, и по-точно в гореспоменатата дирекция, и не създава никакви права в полза на трети лица.

78 От всички гореизложени съображения следва, че правното основание за отмяна, изведено от неправилно прилагане на член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент № 1049/2001, трябва да бъде отхвърлено.

По правното основание за отмяна, изведено от дискриминационно третиране на жалбоподателя

79 Жалбоподателят твърди, че не съществува „значителна разлика“ между него и промишлените сектори, с които Комисията се е консултирала, така че като разкрива обстоятелства само на последните, Комисията действа по дискриминационен начин. Това било още по-вярно, тъй като Комисията не била в състояние да докаже защо жалбоподателят би бил по-малко надежден или достоен за доверие, отколкото професионалните организации — адресати на документите.

80 Според постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (Решение на Съда от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 95 и Решение на Съда от 19 юли 2012 г. по дело Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, точка 44).

81 Както бе споменато в точки 35 и 37 по-горе, поисканите от жалбоподателя документи са били изпратени на професионални организации и на дружества, участващи като експерти в работата на консултативния комитет и на неговите работни групи за достъпа до пазарите на трета държава, и с единствената цел да се даде възможност на всички участници да изпълнят ролята си на съветник на Комисията. Безспорно е, че посочените документи не са били изпратени на основание Регламент № 1049/2001.

82 Достатъчно е да се констатира, че жалбоподателят обективно няма горепосоченото качество, каквато и да е твърдяната значимост на неговата роля в международните преговори или неговата надеждност като организация, вписана в регистъра на Комисията за групите по интереси.

83 Тази обективна разлика в положението обяснява и оправдава разликата в третирането по отношение на достъпа до разглежданите документи, така че Комисията не може да бъде упреквана в никакво нарушение на принципа на равно третиране в ущърб на жалбоподателя.

84 От това следва, че правното основание за отмяна, посочено в точка 79 по-горе, трябва да бъде отхвърлено.

85 Доколкото жалбоподателят е възнамерявал да изтъкне наличието на специален интерес във връзка с получаването на поисканите документи, следва да се припомни, че подобен интерес не би могъл да се вземе предвид при прилагането на задължителните изключения, предвидени в член 4, параграф 1, буква а) от Регламент № 1049/2001 (Решение Sison/Съвет, точка 52 по-горе, точка 52, потвърдено с Решение на Съда от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 47), както отбелязва Комисията в обжалваното решение.

86 От всички предходни съображения следва, че жалбата трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

88 Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски съгласно член 87, параграф 4 от Процедурния правилник.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Жалбоподателят понася направените от него съдебни разноски, както и тези, направени от Европейската комисия.

3) Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 юни 2013 година.

Подписи