Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

13 юли 2017 година*

„Обжалване — Право на достъп до документите, държани от институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Изключения от правото на достъп — Член 4, параграф 3, първа алинея — Защита на процеса на вземане на решения от тези институции — Околна среда — Орхуска конвенция — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Член 6, параграф 1 — Обществен интерес от оповестяването на информация за околната среда — Изпратена от германските власти до Европейската комисия информация за инсталациите, които са разположени на германска територия и са обхванати от законодателството на Съюза относно схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Частично отказан достъп“

По дело C-60/15 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 11 февруари 2015 г.,

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH, установено в Щолберг (Германия), за което се явяват S. Altenschmidt и P.-A. Schütter, Rechtsanwälte,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, за която се явяват H. Krämer, F. Clotuche-Duvieusart и П. Михайлова, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, A. Tizzano (докладчик), заместник-председател на Съда, A. Borg Barthet, E. Levits и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 юли 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 октомври 2016 г.,

* Език на производството: немски.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (наричано по-нататък „SaintGobain“) иска да се отмени решение на Общия съд на Европейския съюз от 11 декември 2014 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (T-476/12, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2014:1059), с което Общият съд е отхвърлил жалбата му за отмяна на решение на Комисията от 17 януари 2013 г., с което същата му е отказала пълен достъп до списък, изпратен от Федерална република Германия до Комисията в процедура по член 15, параграф 1 от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10a от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, 2011, стр. 1), доколкото този документ съдържа информация за някои разположени на германска територия инсталации на SaintGobain, свързана с предварително разпределяне на квоти, както и с дейността и равнищата на капацитет от гледна точка на емисиите на въглероден диоксид (CO_2) в периода 2005—2010 г., с ефективността на инсталациите и предварително разпределените годишни квоти за емисии за периода 2013—2020 г. (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Международното право

2 Член 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), гласи:

„1. Всяка страна гарантира, че при спазване на следващите параграфи на този член държавните органи в отговор на искане за предоставяне на информация за околната среда предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство:

а) без да е необходимо да се заявява заинтересованост;

[…]

4. Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

а) поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство;

[…]

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита обществения интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда.

[…]“.

Правото на Съюза

3 Съображения 1, 2, 4, 6 и 11 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, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласят следното:

„(1) Член 1, втора алинея от Договора за създаване на Европейския съюз е посветен на понятието за откритост, като посочва, че Договорът отбелязва нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани.

(2) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на [администрацията по отношение] на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.

[…]

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

[…]

(6) По-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели, включително съгласно [делегирани] пълномощия, като се следи за запазването на ефективността на процеса на вземане на решения от институциите. До тези документи следва да бъде осигурен пряк достъп във възможно най-голяма степен.

[…]

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

4 Член 1 („Цел“) от този регламент гласи:

„Целта на настоящия[…] регламент е:

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

б) да установи правилата, гарантиращи възможно най-лесно упражняване на това право; и

в) да насърчава добрите административни практики относно достъпа до документи“.

5 Член 2 („Бенефициери и приложно поле“) от посочения регламент предвижда в параграф 3:

„Настоящият регламент се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Европейския съюз“.

6 Член 4 („Изключения“) от същия регламент гласи:

„[…]

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

— търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,

— […]

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

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

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

[…]

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

[…]“.

7 Член 4, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200) предвижда:

„Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;

[…]“.

8 Съображение 2 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до

правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) гласи следното:

„Шестата програма за действие в областта на околната среда [...] подчертава важността от осигуряване на адекватна информация за околната среда и ефективни възможности за участие на обществеността при вземането на решения по екологични въпроси, като по този начин повишава отчетността и прозрачността при вземането на решения и допринася за общественото съзнание и подкрепа за взетите решения. Освен това тя насърчава, както и програмите преди нея [...], по-ефективно осъществяване и прилагане на законодателството на Общността за защита на околната среда, включително изпълнението на правилата на Общността и предприемането на действия срещу нарушения на законодателство на Общността, свързано с околната среда“.

9 Член 1 от този регламент предвижда:

„1. „Целта на настоящия регламент е да спомогне осъществяването на задълженията, произтичащи от [Орхуската конвенция], чрез определяне на правила за прилагане на разпоредбите на Конвенцията към институции и органи на Общността, и по-специално чрез:

а) гарантиране на правото на публичен достъп до информация за околната среда, получена или изготвена от институции или органи на Общността, и с която те разполагат[,] и чрез установяване на основните [условия и практически правила за упражняването] на това право;

б) гарантиране, че информацията за околната среда се предоставя непрекъснато и се разпространява на обществеността, с цел да се постигне възможно най-широката системна наличност и разпространение. За тази цел използването по-специално на компютърна телекомуникационна и/или електронна технология, когато е налична, следва да бъде насърчавано;

в) осигуряване на публично участие в планове и програми, свързани с околната среда;

г) предоставяне на достъп до правосъдие по екологични въпроси на нивото на Общността съгласно условията, определени в настоящия регламент.

2. При прилагането на разпоредбите на настоящия регламент, институциите и органите на Общността се стремят да подпомагат и да дават насоки на обществеността относно достъпа до информация, участие при вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда“.

10 Член 2, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

[...]

г) „информация за околната среда“ означава всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма относно:

[...]

iii) мерки (включително административни мерки), като например, политики, законодателство, планове, програми, екологични споразумения и дейности, които оказват или биха могли да окажат въздействие върху елементите на околната среда, посочени в i) и ii), както и мерки и дейности, предназначени да предпазват тези елементи;

[…]“.

11 Член 3, първа алинея от същия регламент гласи следното:

„Регламент (ЕО) № 1049/2001 се прилага по отношение на всяко искане на заявител за достъп до информация за околната среда, с която разполагат институциите и органите на Общността, без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридическо лице, без дискриминация въз основа на мястото, където е регистрирано, или действителното място на упражняване на дейност“.

12 Член 6 („Прилагане на изключения относно искания за достъп до информация за околната среда“) от Регламент № 1367/2006 предвижда в параграф 1 следното:

„Що се отнася до член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001 с изключение на разследвания, и по-специално тези, касаещи вероятни нарушения на законодателството на Общността, се счита, че съществува първостепенен обществен интерес [от] оповестяването на информация, когато исканата информация се отнася до емисии в околната среда. Що се отнася до другите изключения, описани в член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, основанията за отказ се тълкуват ограничително, като се взема предвид общественият интерес от разкриване и дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

13 Член 15, параграф 1 от Решение 2011/278 гласи:

„Съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО държавите членки трябва в срок до 30 септември 2011 г. да представят на Комисията списък на инсталациите на тяхна територия, попадащи в обхвата на Директива 2003/87/ЕО, включително инсталациите, идентифицирани в съответствие с член 5, като се използва предоставеният от Комисията електронен образец“.

Обстоятелства, предхождащи спора:

14 SaintGobain, действащо на световния пазар на стъкло дружество, стопанисва инсталации, които попадат в приложното поле на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78).

15 Като се позовава на Решение 2011/278, SaintGobain иска от компетентните германски органи безплатно разпределяне на емисионни квоти за третия период, предвиден в рамките на установената с тази директива схема за търговия с квоти за емисии, а именно периода 2013—2020 г.

16 По същество посоченото решение предвижда, че държавите членки изчисляват предварителния брой на безплатните квоти за емисии за всяка от работещите инсталации въз основа на референтни стойности, определени от Европейската комисия. То гласи, в частност в член 15,

параграф 1, че държавите членки отразяват резултатите от тези изчисления в списъка на инсталациите, които са разположени на тяхна територия и попадат в обхвата на Директива 2003/87, и предават на Комисията този списък за проверка.

17 С писмо от 3 юли 2012 г. SaintGobain подава до Комисията на основание на Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1367/2006 заявление за достъп до таблицата във формат Excel, изпратена от Федерална република Германия на Комисията в процедурата по посочения член 15, параграф 1. Тази таблица съдържа информация за някои инсталации на SaintGobain, разположени на германска територия. SaintGobain по-специално иска достъп до данните относно „първоначално инсталирания капацитет“, предоставени за всяка подинсталация, и относно предварителния брой безплатни годишни квоти за емисии за всяка от неговите подинсталации за периода 2013—2020 г.

18 С писмо от 23 юли 2012 г. генерална дирекция „Действия по климата“ на Комисията отхвърля заявлението на SaintGobain, като се позовава на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

19 Впоследствие германските власти оповестяват списъка на засегнатите инсталации и предварителните годишни квоти за емисии за всяка инсталация.

20 На 7 август 2012 г. Saint-Gobain потвърдително заявление за достъп до документи по смисъла на Регламент № 1049/2001.

21 С писмо от 4 септември 2012 г. Комисията удължава срока за отговор с петнадесет работни дни, тоест до 25 септември 2012 г.

22 С писмо от 25 септември 2012 г. обаче Комисията уведомява SaintGobain, че няма да може да му изпрати окончателно решение в определения срок, тъй като германските власти, до които се е допитала в качеството им на автори на исканата информация, още не са ѝ били отговорили.

23 На 28 септември 2012 г. SaintGobain призовава Комисията да се произнесе по потвърдителното заявление преди 15 октомври 2012 г.

24 На 17 януари 2013 г. Комисията дава със спорното решение частичен достъп до исканата информация, а именно до публично оповестената от германските власти информация, както и до несъществена информация, съдържаща се в таблицата във формат Excel, като отказва достъп до останалата част от информацията.

25 Комисията мотивира своя отказ с член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, като приема, че пълното оповестяване на исканата информация би засегнало сериозно процеса на вземане на решение, който все още не бил приключил и засягал множество инсталации в редица държави членки. Според нея пълното оповестяване на тази информация би позволило на обществеността, и по-конкретно на засегнатите предприятия, да поставят въпроси или да формулират критични съображения относно предоставената от държавите членки информация, което би могло да доведе до намеса в процеса на вземане на решение. Тази намеса на свой ред би могла сериозно да забави този процес и да се отрази неблагоприятно на диалога между Комисията и държавите членки.

26 Тъй като исканата информация е дадена от Федерална република Германия, Комисията се допитва на основание член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 до тази държава членка, която се противопоставя на оповестяването ѝ. Посочената държава членка, подобно на Комисията, обосновава позицията си с изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от

този регламент. В частност тя заявява, че Комисията още не е приела решение по въпросната информация и че такова решение в определените срокове се очаква с голям интерес. Комисията смята, че на пръв поглед тези съображения са релевантни.

27 В спорното решение Комисията най-напред констатира, че липсва по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент, който да диктува пълното оповестяване на исканата информация, като същевременно уточнява, че интересите, които SaintGobain изтъква в заявлението си, са изцяло частни. По-нататък тази институция приема, че в случая най-важно е да се гарантира, че решенията ще се вземат без каквато и да е външна намеса и че доверието между Комисията и германските власти ще се запази. Освен това Комисията припомня, че значителна част от исканата информация е била вече публично оповестена от тези власти, и посочва, че обществеността следователно има достъп до основните аспекти на проекта за хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии.

28 Накрая, в посоченото решение Комисията уточнява, че дори да се предположи, че исканата от SaintGobain информация е информация за околната среда, член 6 от Регламент № 1367/2006 не съдържа — за разлика от изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 — разпоредби, които да изключат прилагането на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

29 На 31 октомври 2012 г. SaintGobain подава жалба за отмяна на мълчаливите откази на Комисията от 4 и 25 септември 2012 г. След приемането на 17 януари 2013 г. на спорното решение SaintGobain моли да му бъде разрешено да измени исканията си. След като уважава тази молба, Общият съд приема, че с жалбата вече се иска отмяна само на последното решение.

30 С обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че двете посочени от SaintGobain основания за отмяна не са налице, и отхвърля жалбата.

Искания на страните

31 SaintGobain иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение, както и спорното решение,

— при условията на евентуалност — да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

32 Комисията иска жалбата да бъде отхвърлена и SaintGobain да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

По жалбата

33 SaintGobain изтъква по същество две основания за обжалване. По първото основание, а именно неправилно тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 във връзка с член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006, то твърди, първо, че Общият съд е тълкувал разширително тези разпоредби, и второ, че този съд не е признал

съществуването в случая на по-висш обществен интерес, диктуващ оповестяването на исканата информация за околната среда. Като второ основание за обжалване сочи неправилно прилагане на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001.

Доводи на страните

34 По първото основание за обжалване SaintGobain твърди, първо, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не се е съобразил с изискванията, произтичащи от Регламент № 1367/2006, и в частност член 6, параграф 1, второ изречение от него, що се отнася до необходимостта да тълкува „ограничително“ изключенията по член 4 от Регламент № 1049/2001, сред които по-конкретно това по параграф 3, първа алинея от същия, целящо да защити процеса на вземане на решения от институциите, и съответно е отказал достъп до информация за околната среда.

35 След като посочва констатацията на Общия съд, че исканата в случая информация е „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006, SaintGobain отбелязва, че когато става въпрос за такава информация, институциите на Съюза са длъжни да спазват разпоредбите на този регламент, чиято цел е да направи приложима за тези институции Орхуската конвенция, която е неразделна част от правния ред на Съюза и която Общият съд е следвало да вземе предвид.

36 Тази конвенция обаче не съдържала обща разпоредба, сравнима с тази на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, предвиждаща, че достъпът до информация за околната среда се отказва в случаите, когато оповестяването ѝ би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от съответните държавни органи. Напротив, съгласно член 4, параграф 4, буква а) от посочената конвенция в случай като разглеждания заявлението за достъп до информация за околната среда можело да бъде отхвърлено само ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху поверителността на „работата на държавните органи“ и тази поверителност е предвидена в националното законодателство.

37 Подобно основание за отказ било и еднакво с това в член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4, чиято цел е да направи Орхуската конвенция приложима в правния ред на отделните държави членки.

38 Затова по смисъла както на Регламент № 1049/2001, така и на тази директива, въпросното основание за отказ трябвало, видно и от германската национална съдебна практика, да се разбира като обхващащо само вътрешните обсъждания в процеса на вземане на решения, но не и предхождащите ги обстоятелства, като например данните, на които те се основават.

39 Общият съд обаче тълкувал разширително изключението по член 4, параграф 3 от посочения регламент. Всъщност той приел, че отказът да се даде достъп до исканата информация в случая бил продиктуван от стремежа да се избегнат външни влияния, които биха могли да нарушат нормалното протичане на текущия процес на вземане на решения, в частност като забавят съществено проверката на информацията, получена от Комисията във въпросната процедура, и като създадат търкания с предоставилите информацията държави членки във вреда на диалога между тях и Комисията.

40 Според SaintGobain обаче само по себе си обстоятелството, че след оповестяването на информация за околната среда, като тази в случая, са възможни критики, не би могло да оправдае нейната поверителност, тъй като подобни критики от страна на обществеността, които са резултат от прозрачността на административните процедури, са търсената с въпросната правна уредба последица. Всъщност тези критики биха обслужвали именно преследваните с тази правна уредба цели, сред които и тази да се вземат по-добри екологични

решения на базата на информация, подлежаща на обществен контрол. Освен това SaintGobain уточнява, че нито Регламент № 1367/2006, нито Директива 2003/4 предвиждат закрилата на отношенията между Комисията и държавите членки като основание да се откаже достъп.

41 Накрая, SaintGobain поддържа, че в точки 80—82 и 87 от обжалваното съдебно решение Общият съд неколкократно неправилно се основава на практика на Съда по Регламент № 1049/2001, която не се отнася до достъпа до информация за околната среда в рамките на висяща пред Комисията административна процедура.

42 Комисията възразява, като най-напред посочва, че твърденията по първото основание за обжалване са недопустими. Всъщност, на първо място, ако това основание се тълкува като оспорване на законосъобразността на Регламент № 1367/2006 от гледна точка на разпоредбите на Орхуската конвенция, то би изменило предмета на спора пред Общия съд. На следващо място, ако това първо основание се схваща като упрек към Общия съд, че не е спазил изискването да тълкува изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 с оглед на съдържащото се в член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция понятие „работа на държавните органи“, съответните твърдения не са били нито изложени, нито обсъждани пред Общия съд. На последно място, с въпросното основание не се указвало ясно кои части от мотивите на обжалваното съдебно решение се оспорват.

43 При всички положения според Комисията твърденията по първото основание за обжалване не са основателни. Всъщност, първо, както текстът на член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, така и този на член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/4 се отнасяли не до „вътрешните обсъждания“, а само до „работата“ на държавните органи. Предвид обаче факта, че всички държави членки, подобно на Съюза, са страни по Орхуската конвенция, било логично да се мисли, че волята на законодателя на Съюза не е била да наложи на държавите членки материални задължения с Директива 2003/4, различни от наложените на органите на Съюза с Регламенти № 1049/2001 и № 1367/2006.

44 Второ, тълкуване на понятието „работа“ като обхващащо единствено вътрешните действия на държавните органи е само едно от възможните тълкувания на това понятие съобразно указанията в „Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция“, които Съдът би могъл да вземе предвид при тълкуването на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

45 Трето, критерият, възприет с член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, както и с член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент, не бил съдържанието на документа, а „неблагоприятните последици“ от оповестяването на това съдържание. Затова, дори документът да не разкрива вътрешните обсъждания на даден държавен орган, а само обстоятелствата, с оглед на които този орган е приел решението си, би могло на основание на тази последна разпоредба да се откаже достъп до този документ.

Съображения на Съда

По допустимостта

46 Комисията твърди най-напред недопустимост на твърденията по първото основание за обжалване, доколкото те се схващат като оспорване на валидността на Регламент № 1367/2006 от гледна точка на разпоредбите на Орхуската конвенция.

47 Тъй като в писмената си реплика SaintGobain изрично отбелязва, че с въпросното основание изобщо не цели да оспори валидността на посочения регламент, и Комисията е взела отношение в писмената си дуплика, няма основание за произнасяне по този довод на Комисията.

48 По-нататък, Комисията поддържа по същество, че твърденията по първото основание за обжалване са недопустими, доколкото те не са били нито изложени, нито обсъждани пред Общия съд.

49 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 170, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда с жалбата не може да се изменя предметът на спора пред Общия съд.

50 Затова съгласно постоянната съдебна практика в производството по обжалване на съдебни актове на Общия съд правомощията на Съда се свеждат всъщност до преценка на приетото от правна страна по изложените в първоинстанционното производство основания. Следователно страната не може да изтъква за първи път пред Съда основание, на което не се е позовала пред Общия съд, тъй като това би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда, чиито правомощия при обжалването на съдебни актове на Общия съд са ограничени, със спор с обхват, по-широк от този, който е бил разгледан от Общия съд (решение от 7 юли 2016 г., Fapricela/Комисия, C-510/15 P, непубликувано, EU:C:2016:547, т. 20 и цитираната съдебна практика).

51 Довод, който не е бил изтъкнат в първоинстанционното производство, обаче не би могъл да се счита за ново основание, чието повдигане в производство по обжалване на съдебни актове на Общия съд е недопустимо, ако представлява само допълнение на вече изтъкнати доводи във връзка с основание, посочено в жалбата пред Общия съд (решение от 10 април 2014 г., Areva и др./Комисия, C-247/11 P и C-253/11 P, EU:C:2014:257, т. 114 и цитираната съдебна практика).

52 В случая следва да се констатира, че както отбелязва генералният адвокат в точка 31 от заключението си, SaintGobain твърди пред Общия съд нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тълкуван във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, като поддържа, че основанията да се отказва достъп следва да се тълкуват ограничително. В това отношение Saint-Gobain изрично изтъква целта на последния регламент, а именно прилагането на Орхуската конвенция.

53 По първото основание за обжалване SaintGobain първо твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е постановил, че изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 се прилага както за документите, изготвени в процеса на вземане на решение, така и за документите, пряко свързани с разглежданите в рамките на този процес въпроси. SaintGobain поддържа, че това тълкуване е в противоречие с член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006, във връзка с Орхуската конвенция, която същият регламент цели да приложи, и в частност с член 4, параграф 4, буква а) от нея.

54 Без съмнение в първоинстанционната си жалба SaintGobain не споменава изрично член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция. Той обаче поддържа, че възприетото от Комисията тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 не е в съответствие с член 6, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

55 Затова, доколкото първото твърдение на SaintGobain по първото основание за обжалване е за нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, то само допълва вече изтъкнати доводи във връзка с изложеното в първоинстанционната жалба основание и съответно не следва да се счита за недопустимо.

56 Накрая, Комисията посочва, че в жалбата не са ясно указани оспорваните части от обжалваното съдебно решение.

57 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 169, параграф 2 от Процедурния правилник с изтъкнатите правни основания и доводи ясно се указват оспорените части от мотивите на решението на Общия съд. Жалба, която не указва оспорените части от

обжалваното съдебно решение и допуснатата от Общия съд грешка при прилагането на правото, е недопустима (вж. в този смисъл решение от 22 септември 2016 г., NIOC и др./Съвет, C-595/15 P, непубликувано, EU:C:2016:721, т. 95 и 96).

58 В случая обаче с първото твърдение по първото основание за обжалване Saint-Gobain изрично сочи точки 80—82 и 87 от обжалваното съдебно решение. Освен това, доколкото упреква Общия съд, че не е взел предвид Орхуската конвенция при тълкуването на член 6 от Регламент № 1367/2006, очевидно му е невъзможно да укаже конкретни части от това решение. Следователно жалбата отговаря на изискванията по член 169, параграф 2 от Процедурния правилник.

59 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се отхвърли повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост.

По същество

60 В самото начало следва да се припомни, че съгласно съображение 1 от Регламент № 1049/2001 същият отразява изразената във въведената с Договора от Амстердам втора алинея от член 1 от Договора за ЕС воля за отбелязване на нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите. Както се припомня в съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния характер на последните (решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 34).

61 Затова целта на същия регламент, както е посочено в съображение 4 и в член 1 от него, е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите (решение от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 40 и цитираната съдебна практика).

62 Предвидени са, разбира се, ограничения на посоченото право, основани на съображения от обществен или частен интерес. По-специално и в съответствие със съображение 11 от него, Регламент № 1049/2001 предвижда в член 4 режим на изключения, който позволява на институциите да откажат достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някои от интересите, защитени с този член (решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 70 и 71 и цитираната съдебна практика).

63 При все това, тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документите, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (решения от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, EU:C:2007:802, т. 66 и от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 75).

64 Що се отнася до притежаваната от институциите и органите на Съюза информация за околната среда, съгласно член 1 от Регламент № 1367/2006 същият цели да се постигне възможно най-широка системна наличност и разпространение на тази информация (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2016 г., Комисия/Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, т. 52).

65 Въпреки че съгласно член 3 от Регламент № 1367/2006, Регламент № 1049/2001, и по-специално член 4 от последния, се прилага по принцип по отношение на всяко искане за достъп до такава информация за околната среда, с която разполагат институциите или органите на Съюза, в член 6 от Регламент № 1367/2006 са добавени по-специфични правила относно подобни

искания за достъп, които отчасти благоприятстват и отчасти ограничават достъпа до документи (решение от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 53).

66 По-конкретно, от член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006 е видно, че що се отнася в частност до изключението по член 4, параграф 3, първо изречение от Регламент № 1049/2001, основанието за отказ трябва да се тълкува ограничително, като се взема предвид обществения интерес от оповестяването и това дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда (вж. в този смисъл решение от 14 ноември 2013 г., LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 83).

67 Именно с оглед на тези разпоредби и принципи следва да се анализира първото твърдение по първото основание за обжалване.

68 В точки 79—82 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, първо, че в случая процесът по вземане на решение е административна процедура за хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии и че към датата на приемане на спорното решение тази административна процедура още не е била приключила.

69 Второ, той е отбелязал, че въпросната административна процедура „е заслужавала засилена защита“. Всъщност съществувал по-голям риск достъпът до вътрешни документи, свързани със съответната процедура, да има отрицателни последици за процеса по вземане на решения. Информацията можела да бъде използвана от заинтересованите лица за оказване на целенасочено въздействие, което би могло в частност да се отрази върху качеството на окончателното решение.

70 Трето, посочил е, че административните процедури са обвързани с твърди срокове, чието спазване би било поставено под въпрос, ако в хода на процедурата Комисията трябва да взема отношение по реакции по повод на проведени от нея обсъждания.

71 Четвърто, приел е, че административната дейност на Комисията не изисква също толкова широк достъп до документи като този във връзка със законодателната дейност на институциите на Съюза, който в съответствие със съображение 6 от Регламент № 1049/2001 би трябвало да бъде по-широк.

72 По-нататък, в точки 86—90 от обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил довода на SaintGobain, че исканата информация не се отнася до проверката, която Комисията е направила по отношение на информацията, предоставена от държавите членки в съответствие с член 15, параграф 1 от Решение 2011/278, а до таблицата, изпратена от германските власти на Комисията, и следователно не може да се счита за касаеща самия процес на вземане на решение.

73 За да стигне до такъв извод, Общият съд е приел, че използвайки израза „третиращ въпрос“, законодателят не е искал в обхвата на информацията, до която се отнася изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, да попадат само документите, изготвени във въпросния процес на вземане на решение, и че използването на този израз позволява тази разпоредба да се прилага и за документи, пряко свързани с разглеждани в този процес въпроси.

74 Затова според Общия съд, доколкото информацията, до която Saint-Gobain е поискал достъп, е информация, пряко свързана с въпроса, разглеждан в процеса на вземане на решение, който тече към момента на приемане на спорното решение, тя е „третира[ла] въпрос, по който [институцията] все още не е [била] взела решение“.

75 Следва да се констатира, че тълкуването, което Общият съд е направил на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, смесвайки понятията „процес на вземане на решение“ и „административна процедура“, дотолкова разширява приложното поле на предвиденото в тази разпоредба изключение от правото на достъп, че дава на институциите на Съюза възможност да откажат достъп до всеки държан от тях документ, включително такъв, който съдържа информация за околната среда, стига този документ да е пряко свързан с въпроси, разглеждани във висяща пред тях административна процедура.

76 Съдържащото се в тази разпоредба понятие „процес на вземане на решение“ трябва обаче да се разбира в смисъл, че се отнася до самото вземане на решение, без да обхваща цялата административна процедура, довела до него.

77 Подобно тълкуване се налага най-напред от текста на самата разпоредба, в който се говори за документи, „третиращ[и] въпрос, по който [институцията на Съюза] все още не е взела решение“.

78 По-нататък, това тълкуване е в съответствие с изискването член 4, параграф 3, първо изречение от Регламент № 1049/2001 да бъде тълкуван ограничително — изискване, което важи с още по-голяма сила поради това, че документите, чието оповестяване се иска, съдържат информация за околната среда.

79 Накрая, що се отнася до такива документи, в подкрепа на въпросното тълкуване е и целта на Регламент № 1367/2006, а именно, видно от заглавието му, приложимост на разпоредбите на Орхуската конвенция към институциите и органите на Съюза.

80 Без съмнение в член 6 от този регламент се посочва само че изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 трябва да се тълкува ограничително, без да се уточнява понятието „процес на вземане на решение“ по смисъла на тази разпоредба.

81 Същевременно, както отбелязва генералният адвокат в точка 76 от заключението си, член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция гласи, че искането за информация за околната среда може да бъде отхвърлено, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство, а не върху цялата административна процедура, която приключва с обсъждане от страна на тези органи.

82 В този контекст затова следва да се приеме, най-напред, че припомненото от Общия съд в точка 79 от обжалваното съдебно решение обстоятелство, че към датата на приемане на спорното решение въпросната административна процедура още не е била приключила, не е достатъчно, за да се констатира, че евентуалното оповестяване на исканите документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от Комисията.

83 По-нататък, противно на констатацията в точка 80 от обжалваното съдебно решение, че въпросната административна процедура заслужава засилена защита, всъщност превес трябва да има задължението за ограничително тълкуване на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, както сам Общият съд е отбелязал в точка 63 от обжалваното съдебно решение. В този смисъл сама по себе си констатацията, че съществува риск от отрицателни последици от достъпа до вътрешни документи и че е възможно заинтересовани лица да упражнят влияние върху процедурата, не е достатъчна, за да се приеме, че оповестяването на въпросните документи би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от съответната институция.

84 Освен това, макар съгласно съображение 2 от Регламент № 1367/2006 да е необходимо на обществеността да се осигури ефективна възможност да участва при вземането на решения относно околната среда, така че да се засили задължението за отчетност и прозрачността при вземането на решения, посоченият регламент изобщо не изисква, противно на приетото от Общия съд в точка 81 от обжалваното съдебно решение, Комисията да взема отношение по обществените реакции, последвали оповестяването на документи с информация за околната среда, свързани с висяща административна процедура и разкриващи проведените в хода ѝ обсъждания. Ето защо при това положение не би могло да се счита, че такова оповестяване поставя под въпрос спазването на сроковете на провежданите от Комисията административни процедури.

85 Накрая, следва да се припомни, че административната дейност на Комисията наистина не изисква също толкова широк достъп до документи като този във връзка със законодателната дейност на институциите на Съюза, но това по никакъв начин не означава, че тя излиза извън приложното поле на Регламент № 1049/2001, тъй като същият, съгласно член 2, параграф 3 от него, се прилага за всички документи, държани от институцията, т.е. които са изготвени или получени от нея и са нейно притежание, във всички области на дейност на Съюза (вж. в този смисъл решение от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 87 и 88 и цитираната съдебна практика).

86 Предвид изложените по-горе съображения следва да се приеме, че като не е тълкувал член 4, параграф 3, първа алинея от посочения регламент ограничително, както изисква член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

87 Ето защо, след като първото твърдение по първото основание за обжалване е основателно, обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено, без да е необходимо да се разглеждат второто твърдение по това основание и второто основание за обжалване.

Относно последиците от отмяната на обжалваното съдебно решение

88 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отменя решение на Общия съд, Съдът може да върне делото на Общия съд за постановяване на решение или сам да постанови окончателно решение, когато фазата на производството позволява това.

89 В случая Съдът следва да постанови окончателно решение по делото, тъй като фазата на производството го позволява.

90 В подадената до Общия съд жалба за отмяна Saint-Gobain сочи две основания за отмяна, като първото е нарушение на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тълкуван във връзка с член 2, параграф 1, буква г), подточка iii) и член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006.

91 Както бе припомнено в точки 25—28 от настоящото решение, Комисията приема в спорното решение, че пълното оповестяване на въпросната информация би позволило на обществеността, и по-конкретно на засегнатите предприятия, да поставят въпроси или да формулират критични съображения относно предоставената от държавите членки информация, което би могло да доведе до намеса при вземането на решения от Комисията или държавите членки. Тази намеса на свой ред би могла сериозно да забави процеса на вземане на решение и да се отрази неблагоприятно на диалога между Комисията и държавите членки. Освен това Комисията приема за релевантно обстоятелството, че още не е взела решение по въпросната информация

и че в определените срокове се очаква такова решение. Тази институция допълва, че в случая е било особено важно да гарантира, че ще се вземе решение без каквато и да било външна намеса и че ще се запази доверието между Комисията и германските власти.

92 Предвид обаче мотивите в точки 75—81 от настоящото решение подобни съображения не водят до извода, че оповестяването на информация за околната среда би засегнало сериозно процеса на вземане на решение от Комисията, по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тълкуван във връзка с член 6, параграф 1, второ изречение от Регламент № 1367/2006.

93 Поради това следва да се приеме, че първото основание за отмяна, изложено в жалбата до Общия съд, е налице и да се отмени спорното решение, без да е необходимо да се разглежда посоченото в същата жалба второ основание за отмяна.

По съдебните разноски

94 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, който по силата на член 184, параграф 1 от същия се прилага по отношение на производството по обжалване на съдебните актове на Общия съд, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

95 След като Комисията е загубила делото и SaintGobain е поискало тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, същата следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, направени от SaintGobain в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 11 декември 2014 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (T-476/12, непубликувано, EU:T:2014:1059).**

2) **Отменя решение на Комисията от 17 януари 2013 г., с което тя отказва пълен достъп до списък, изпратен от Федерална република Германия до Комисията в процедура по член 15, параграф 1 от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10a от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, тъй като този документ съдържа информация за някои разположени на германска територия инсталации на SaintGobain, свързана с предварително разпределяне на квоти, както и с дейността и равнищата на капацитет от гледна точка на емисиите на въглероден диоксид (CO_2) в периода 2005—2010 г., с ефективността на инсталациите и предварително разпределените годишни квоти за емисии за периода 2013—2020 г.**

3) **Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски, направени от SaintGobain Glass Deutschland GmbH в първоинстанционното и в настоящото производство по обжалване.**

Подписи