ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.7.2019 г.
COM(2019) 356 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

относно прилагането през 2018 г. на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ 2

I. Програма за по-широка прозрачност 2

II. Достъп до документи 8

1. Регистри и интернет сайтове 9

2. Сътрудничество с други институции, за които се прилага Регламент (ЕО) № 1049/2001 11

3. Анализ на заявленията за достъп 11

3.1. Брой на заявленията (вж. таблици 3 и 4 от приложението) 11

3.2. Дял на заявленията по генерални дирекции/служби на Европейската комисия (вж. таблица 5 от приложението) 12

3.3. Социално-професионална категория на заявителите (таблица 6 от приложението) 14

3.4. Географски произход на заявителите (таблица 7 от приложението) 16

4. Прилагане на режим на изключения за правото на достъп 17

4.1. Видове предоставен достъп (таблици 8 и 9 от приложението) 17

4.2. Позоваване на изключения за правото на достъп (таблица 10 от приложението) 18

4.2.1. Етап на първоначални заявления 18

4.2.2. Етап на потвърждаване на заявленията 20

5. Подадени жалби пред Европейския омбудсман 21

6. Съдебен контрол 21

6.1. Съд 21

6.2. Общ съд 22

6.2.1. Разяснения на някои процесуални правила 23

6.2.2. Разяснения на някои материалноправни норми 27

6.2.3. Разяснения относно взаимодействието на регламента с други актове 33

6.3. Нови висящи дела на Съда 35

ЗАКЛЮЧЕНИЯ 36

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2018 г. Европейската комисия предприе важни стъпки за активно изпълнение на своя твърд ангажимент за увеличаване на прозрачността и отчетността с цел да повиши доверието на европейските граждани в процесите на институциите на ЕС.

Крайъгълен камък в рамките на тази инициатива са усилията на Европейската комисия да насърчава ефективното упражняване на правото на достъп на гражданите до документи, държани от институциите на ЕС[1].

Това право е залегнало в член 42 от Хартата на основните права на ЕС, член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС и Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията[2].

Член 17, параграф 1 от посочения регламент предвижда, че всяка институция публикува годишен отчет за прилагането на регламента за изтеклата година.

В настоящия годишен доклад за 2018 г. на първо място са обобщени инициативите на Европейската комисия за по-широка прозрачност (*Infra* I). На второ място в доклада са определени основните тенденции при заявленията за достъп до документи, подадени в рамките на Регламент (ЕО) № 1049/2001, и техните характеристики, както и съответните отговори от страна на институцията. По-нататък в доклада са разгледани решенията, приети от европейските съдилища, и констатациите на Европейския омбудсман относно прилагането на регламента от страна на Европейската комисия (*Infra* II).

I. Програма за по-широка прозрачност

Твърдо решена да приобщи гражданите към своя процес на вземане на решение, Европейската комисия непрекъснато проучва нови методи и мерки за постигане на по-голяма прозрачност.

През 2018 г. Европейската комисия положи целенасочени усилия за допълнително повишаване на прозрачността на всички свои основни дейности — от законотворчество и прилагане на политики до осъществяване на контакти със заинтересовани страни и лобисти. Следват няколко пояснителни примера за тази широка инициатива.

По-добро регулиране

В съответствие с целта за внасяне на по-голяма прозрачност в работата на институциите на ЕС и с дългогодишните си усилия за приобщаване на гражданите към вземането на решения в ЕС, Европейската комисия активно допринесе през

[1] Бенефициери на правото на достъп до документи са всички граждани на ЕС и лица, които пребивават или чието седалище според учредителния акт е в държава членка. Освен това от посоченото право се ползват и граждани и юридически лица от трети държави, които не пребивават или нямат седалище според учредителния акт в държава членка.

[2] Официален вестник L 145, 31.5.2001 г., стр. 43 (по-нататък наричан „Регламент (ЕО) № 1049/2001“).

2018 г. за увеличаването на обема на *Междуинституционалния регистър на делегираните актове*, пуснат на 12 декември 2017 г.[3]

Институцията също така подкрепи продължаващите усилия за по-голяма прозрачност и достъпност на законодателната процедура, наред с друго, чрез подобрения в EUR-Lex и в изпълнение на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество (като например съвместната законодателна база данни). Порталът на Европейската комисия „Споделете мнението си“ осигурява единно онлайн звено за контакт на гражданите и заинтересованите страни — те могат да се запознаят с дейностите на институцията по създаване на политиките и да оставят своите отзиви, да споделят мнения и друга информация.

И накрая, през 2018 г. Европейската комисия извърши *преглед* на политиките си за по-добро регулиране. Заключенията от този преглед бяха представени в съобщение от април 2019 г., в което бяха установени области, които се нуждаят от допълнително подобрение[4].

Новият Регламент относно защитата на данните за институциите и органите на ЕС

През 2018 г. значението на прозрачността бе допълнително повишено, като тя бе издигната във водещ принцип съгласно новите правила за защита на личните данни за институциите и органите на ЕС.

Приемането на Регламент (ЕС) 2018/1725[5] представлява друга важна стъпка напред в разработването на всеобхватна рамка на ЕС, която да гарантира прозрачност.

Регламент (ЕС) 2018/1725, който влезе в сила на 11 декември 2018 г., включва цял раздел, посветен на прозрачността. В тази рамка прозрачността изисква институциите и органите на ЕС да обработват личните данни по прозрачен начин, като предоставят на засегнатите физически лица информация и комуникация във връзка с обработването на личните данни в кратка, прозрачна, разбираема и леснодостъпна форма.

Новият регламент значително укрепва правата на физическите лица в качеството им на субекти на данни. Съгласно правилата, заложени в него, институциите и органите на ЕС не само трябва да гарантират спазване на принципа на прозрачност, но и носят отговорността за доказване на това спазване.

---

[3] След приемането на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество между Европейския парламент, Съвета и Комисията на 15 март 2016 г.

[4] Съобщение на Комисията до Европейския парламент,Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“, COM(2019)178, на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_bg.pdf

[5] Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Регламент (ЕО) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕО (ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 39, по-нататък наричан „Регламент (ЕС) 2018/1725“).

Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия

През 2018 г. Европейската комисия официално прие нов Кодекс за поведение на своите членове[6]. Новият Кодекс влезе в сила на 1 февруари 2018 г. С него се заменя предходният Кодекс за поведение на членовете на Комисията от 20 април 2011 г.

Кодексът съдържа елементи, които са предназначени да повишават прозрачността във връзка с дейностите на членовете на Комисията в конкретни области. Кодексът предвижда *конкретни правила относно външните срещи на членовете на Комисията*. В съответствие с тях[7] членовете на Комисията и членовете на техните кабинети се срещат единствено с организациите или самостоятелно заетите физически лица, които са регистрирани в Регистъра за прозрачност[8]. Освен това информацията за провеждането на тези срещи трябва да се прави обществено достояние[9].

С новия Кодекс се въвежда и нова разпоредба, съгласно която Европейската комисия ще публикува на всеки два месеца *обзор на пътните разноски на всеки свой член*[10]. Първото такова публикуване беше извършено в края на февруари 2018 г. и оттогава пътните разноски на всеки член на Комисията се публикуват по нейна инициатива на всеки два месеца.

Освен това в съответствие с изискванията на новия Кодекс за поведение *новите декларации за интереси* на всички членове на Комисията понастоящем се публикуват едновременно на съответния уебсайт на всеки член на Комисията в PDF формат с положен подпис и на уебсайта Europa в машинночетим формат[11].

И накрая, в духа на прозрачност и отчетност, Европейската комисия се ангажира да публикува *годишни доклади* относно прилагането на новия Кодекс за поведение.

В по-общ план прозрачността по отношение на етиката на членовете на настоящите и бившите членове на Комисията се осигурява чрез *специална уебстраница на уебсайта Europa*[12].

Регистър за прозрачност

Обемът на Регистъра за прозрачност продължи устойчиво да нараства и през декември 2018 г. съдържаше над 11 900 записа: с 5000 повече, отколкото при встъпването в длъжност на председателя Юнкер, като през годината бяха добавени

[6] Решение на Комисията от 31 януари 2018 година относно Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия, C(2018) 700 final, Официален вестник C 65 от 21 февруари 2018 г., стр 7; по-нататък наричан „Кодексът за поведение на членовете на Европейската комисия“.

[7] Член 7, параграф 1 от Кодекса за поведение на членовете на Европейската комисия.

[8] Създаден по силата на Междуинституционалното споразумение по този въпрос между Европейския парламент и Комисията от 16 април 2014 г.

[9] Член 7, параграф 2 от Кодекса за поведение на членовете на Европейската комисия. (Това публикуване трябва да се извършва в съответствие с Решението на Комисията от 25 ноември 2014 г. за публикуване на информация относно проведените срещи между генерални директори на Комисията и организации или самостоятелно заети физически лица.)

[10] Член 6, параграф 2 от Кодекса за поведение на членовете на Европейската комисия.

[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en

[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_bg

2762 нови субекти[13]. От началото на мандата на Комисията „Юнкер“ всички регистранти са подписали общ Кодекс за поведение.

През 2018 г. усилията за подобряване на цялостното качество на съдържащите се в Регистъра за прозрачност данни се активизираха и доведоха до осезаеми резултати. Беше добавена нова функция, чрез която автоматично се показва списък на всички проведени срещи на регистрираните субекти с членовете на Комисията, членовете на техните кабинети или генералните директори от декември 2014 г. насам. Беше проведена поредица от дейности по вътрешно обучение и външна комуникация, насочени към повишаване на осведомеността относно Регистъра за прозрачност и насърчаване на употребата му.

Продължиха обсъжданията между трите институции относно предложението на Комисията за междуинституционално споразумение, което да направи Регистъра за прозрачност задължителен.

Въпреки това не беше постигнато съгласие относно обвързването на срещите между лицата, отговорни за вземането на решения, и представителите на интереси с условието да бъдат регистрирани в Регистъра за прозрачност — стъпка, която Комисията счита за изключително важна. Поради това тя призова Европейския парламент и Съвета да проучат възможности, които им позволяват да прилагат правилото „без регистрация не се провеждат срещи“.

Прозрачност по отношение на Брексит от страна на ЕС

През 2018 г. Европейската комисия продължи да изпълнява ангажимента си за гарантиране на максимална степен на откритост по отношение на безпрецедентните преговори относно оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС[14].

Европейската комисия достигна такова безпрецедентно равнище на прозрачност, че то бе приветствано от Европейския омбудсман, когато тя приключваше своята двугодишна стратегическа инициатива относно преговорите по оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз. Европейският омбудсман заключи, че освен добрата административна практика, високото равнище на прозрачност е увеличило легитимността на преговарящите от ЕС и е допринесло за запазването на единството на Европейския съюз[15].

Като цяло от 2017 г. до 2018 г. Европейската комисия по собствена инициатива публикува на уебсайта си *над 100 документа, свързани с преговорите*, за да гарантира обществен контрол и приобщаване на становищата на заинтересованите страни. В тези документи беше проследен напредъкът по преговорите и беше дадена възможност на обществеността да следи променящите се версии на документите.

[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf
[14] В съответствие с насоките на Европейския съвет.
[15] Заключителна бележка по стратегическата инициатива с Европейската комисия относно преговорите по оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

По повод тази безпрецедентна инициатива главният преговарящ на Европейската комисия Мишел Барние призна, че тази прозрачност се полага „на гражданите, предприятията, регионите и всички, които са засегнати от решението на Обединеното кралство да напусне ЕС“. Тя бе „ключът към изграждането на ясни, твърди и единни позиции с 27-те държави членки и Парламента“.

Допълнителна прозрачност: пилотни проекти и инициативи

През 2018 г. Европейската комисия проучи допълнителни иновативни пилотни проекти, предназначени да постигат допълнителна прозрачност. През април 2018 г. например *генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“* на Европейската комисия стартира пилотен проект с цел повишаване на прозрачността на дейностите си. В рамките на проекта електронните документи относно пестицидите и биоцидите, които са (изцяло или частично) оповестени вследствие на заявление съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001, се публикуват онлайн. Следователно тези документи вече не се изпращат на материален носител на отделните заявители, които са подали заявлението, а вместо това те получават хипервръзка към дадена уебстраница.

Всеки има достъп до тази уебстраница, създадена специално с цел публикуване на документи, които са оповестявани съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001[16], като по този начин публикуваните документи се предоставят незабавно на широката общественост и на заявителя.

Очаква се пилотният проект да продължи и през първата половина на 2019 г.

През 2018 г. прозрачността и ангажиментът към обществеността продължиха да бъдат ключови елементи в рамките на *търговската политика*, за да се гарантират демокрацията, общественото доверие и отчетността. В рамките на ангажимента за прозрачност, поет от Европейската комисия в новата търговска стратегия на ЕС „Търговията — за всички“, през 2018 г. Европейската комисия продължи да публикува на специален уебсайт преговорните текстове и докладите от последните преговорни кръгове по действащите търговски споразумения на ЕС и текущите търговски преговори с държави извън ЕС[17].

Друг важен елемент от приобщаването на гражданското общество е т.нар. процес на „оценяване на въздействието върху устойчивото развитие“. Този специфичен търговски инструменти беше разработен в подкрепа на търговските преговори. Той се ръководи от независими външни консултанти, които предоставят анализ на потенциалните икономически и социални въздействия, въздействията върху правата на човека и въздействията върху околната среда на потенциалните търговски споразумения. Оценката на въздействието върху устойчивото развитие се характеризира с широко участие.

Освен това през 2018 г. Европейската комисия продължи да организира инициативи и действия в рамките на програмата *„Европа на гражданите“*. Тази програма, създадена за периода 2014—2020 г., е важен инструмент, който

[16] Вж. https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/.
[17] Вж. http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395.

насърчава по-доброто информиране на гражданите на ЕС, участието им в дебати и засилването на ролята им в развитието на ЕС.

В допълнение към това на 12 декември 2018 г. предложението на Европейската комисия за преразглеждане на *Европейската гражданска инициатива* получи политическото съгласие на Европейския парламент и на Съвета. Европейската гражданска инициатива, която е политически приоритет на Комисията „Юнкер“, е уникален и иновативен начин гражданите да формират бъдещето на Европа, като приканват Европейската комисия да направи законодателно предложение, след като тя събере един милион подписа. Реформираната гражданска инициатива ще бъде по-лесна за ползване, за да може да се насърчи засилването на демократичното участие на равнището на Европейския съюз.

В заключение през 2018 г. Европейската комисия продължи да публикува широк спектър от информация и документи по своя инициатива и по удобен за ползване начин. Едновременно с това институцията непрекъснато се стремеше да проучва нови инструменти, предназначени за повишаване на прозрачността на основните си дейности, и да включва гражданите в демократичния процес. Посочените по-горе примери представляват само няколко случая, показващи усилията на институцията да повиши прозрачността в широкия смисъл на понятието.

II. Достъп до документи

През 2018 г. правото на достъп до документи, заложено в член 15, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и в Регламент (ЕО) № 1049/2001, продължи да бъде един от крайъгълните камъни на програмата за прозрачност на Европейската комисия.

Правото на публичен достъп до документи на институциите е свързано с демократичния характер на тези институции[18]. В Регламент (ЕО) № 1049/2001 е отразена целта, заложена в член 1, параграф 2 от Договора за ЕС, за отбелязване на 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[19]. Тази цел е посочена и в член 10 от Договора за ЕС.

В тази рамка през 2018 г. Европейската комисия осигури достъп до широк спектър от документи, които са нейно притежание, в отговор на конкретни заявления, получени съгласно регламента. Това предоставяне на достъп допълни активното публикуване на големи обеми от информация и документи относно различните регистри и уебстраници на институцията.

В настоящия доклад е представен общ преглед на начините, по които през 2018 г. Европейската комисия изпълнява регламента. Докладът се основава на статистически данни, които са обобщени в приложение[20].

Статистическите данни отразяват броя на заявленията, получени през 2018 г., и предоставените отговори по тях. Освен това те представят по-точни данни по отношение на статистическите данни, извлечени за предходните години, вследствие на последващи редовни корекции в кодирането[21].

Както през предходните години, статистическите данни не отразяват броя на поисканите или (частично) оповестените документи, които са много по-многобройни. Макар че заявителите имат право да искат достъп до единичен документ, те по-често искат достъп до множество документи или дори до цели преписки, свързани с конкретна тема или процедура.

Накратко статистическите данни показват, че исканите документи са изцяло или частично оповестени в над 80 % от общо 6912 случая на етапа на първоначалните заявления, а по-широк или дори пълен достъп е предоставен в почти 41 % от общо 288 случая, преразгледани на етапа на потвърждаване на заявленията. Данните не само потвърждават откритостта на Европейската комисия, но и важността на правото на достъп до документи като част от цялостната политика на институцията по отношение на прозрачността.

[18] Вж. съображение 2 в преамбюла към Регламент (ЕО) № 1049/2001.

[19] Вж. съображение 1 в преамбюла към Регламент (ЕО) № 1049/2001.

[20] Освен ако е посочено друго, статистическите данни, представени в настоящия доклад, се основават на данните, получени от ИТ приложенията на Европейската комисия на 31 декември 2018 г., актуализирани вследствие на последващи корекции в кодирането. Процентите в описателната част на доклада са закръглени до първия знак след десетичната запетая.

[21] Поради тази причина данните, представени в настоящия и в предходния доклад, може леко да се различават.

Ресурси

В рамките на Европейската комисия първоначалните искания за достъп до документи се обработват децентрализирано от различни генерални дирекции и служби на Комисията. За тази задача всяка генерална дирекция и служба определя поне един правен експерт, който да изпълнява функциите на „координатор на достъпа до документи“.

В зависимост от мащаба на услугата и от броя на получените заявления, обикновено „координаторите на достъпа до документи“ се подпомагат от помощен персонал и са натоварени с координирането на проектите на отговори с отделите, които отговарят за съответните области на политиката.

Искания за потвърждаване на заявлението се разглеждат от Генералния секретариат, за да се гарантира независимо административно преразглеждане на отговора, даден на етапа на първоначалните заявления.

Специален екип в отдела за прозрачност на Генералния секретариат — „Управление на документи и достъп до документи“, се занимава изключително със задачата да гарантира координацията и еднаквото изпълнение на подробните правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001. Той се състои от няколко работещи по случаите служители и от административен помощен персонал. В допълнение към своята отговорност за преразглеждане на първоначалните отговори отделът предоставя хоризонтални насоки, обучение и консултации на всички генерални дирекции и служби на Европейската комисия по изпълнението на регламента. Отделът поддържа и ИТ системата на цялата Европейска комисия за обработка на първоначалните заявления и исканията за потвърждаване на заявления за достъп до документи, която понастоящем се осъвременява.

Постоянно растящият брой нови заявления за достъп до документи след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1049/2001 и необходимостта от увеличена прозрачност в областта на публичния достъп до документи подчертават необходимостта от заделяне на достатъчно човешки и ИТ ресурси за Европейската комисия, за да се гарантира ефективното обработване на заявленията за достъп до документи и да се постигнат най-добри резултати за гражданите.

1. РЕГИСТРИ И ИНТЕРНЕТ САЙТОВЕ

През 2018 г. към регистъра на документите на Комисията[22] (вж. таблица 1 от приложението) са добавени 19 582 нови документа, попадащи в категории C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC или SWD[23].

През 2018 г. в уебсайта на Europa[24] — „Достъп до документи“, бяха записани 6458 посетители и 8652 разгледани страници (вж. таблица 2 от приложението)[25].

[22] Броят е близък до този през 2016 г. (18 523).

[23] А именно C: самостоятелни актове на Комисията; COM: законодателни предложения на Комисията и други документи, съобщавани на други институции, заедно с подготвителните документи по тях; JOIN: съвместни актове на Комисията и върховния представител; OJ: дневен ред на заседанията на Комисията; PV: протоколи от заседанията на Комисията; SEC: документи на Комисията, които не могат да бъдат класифицирани в нито една от другите серии; SWD: работни документи на службите на Комисията.

И двете платформи продължават да бъдат полезни инструменти за търсене, които дават възможност на гражданите да участват по-отблизо и активно в процеса на вземане на решения на Европейската комисия, както и да насърчават политиката относно достъпа до документи.

[24] Достъп до документи: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Тези данни произтичат от използването през 2018 г. на нов алгоритъм, чрез който се предоставят по-точни статистически данни. Следователно те не са съпоставими с данните, извлечени за предходните години.

2. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ, ЗА КОИТО СЕ ПРИЛАГА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1049/2001

Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 предвижда, че институциите разработват добри административни практики, за да се улесни упражняването на правото на достъп, гарантирано от регламента. Освен това член 15, параграф 2 предвижда създаването на междуинституционален комитет, който да проучва най-добрите практики, да разрешава евентуални спорове и да обсъжда бъдещото развитие в областта на публичния достъп до документи.

В съответствие с двете посочени по-горе разпоредби през 2018 г. Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия продължиха да провеждат редовни технически срещи на административно равнище. В рамките на тези срещи институциите споделят опит, разработват най-добри практики и осигуряват последователното прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001 в светлината на съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

3. АНАЛИЗ НА ЗАЯВЛЕНИЯТА ЗА ДОСТЪП

3.1. Брой на заявленията (вж. таблици 3 и 4 от приложението)

Както е показано на графиката по-долу, през 2018 г. броят на **първоначалните заявления** е достигнал **6912.** Тази цифра отразява впечатляващо увеличение от приблизително 9,5 % в сравнение с 2017 г. и от почти 10 % в сравнение с 2014 г.[26] Европейската комисия е изготвила 7257 отговора на първоначални заявления в сравнение с 2017 г., когато броят им е бил 6716, което показва увеличение от почти 7,5 %.

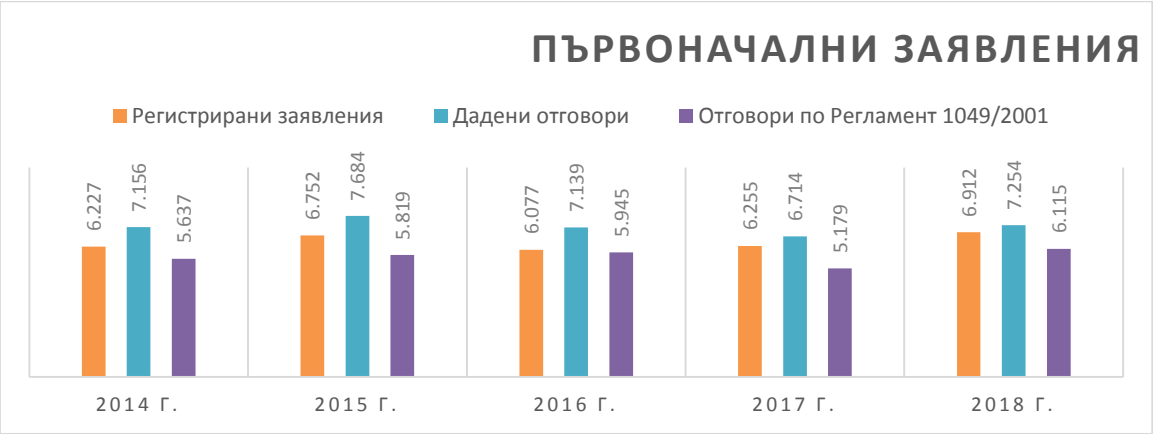
От тези отговори на първоначални заявления 6117 са изготвени въз основа на Регламент (ЕО) № 1049/2001 (в сравнение с 5181 през 2017 г.). Това число показва увеличение от около 15,3 % за една година.

Важно е да се отбележи, че едно заявление може да се отнася до няколко документа и съответно може да доведе до няколко различни отговора. От друга страна, в някои случаи няколко заявления могат да бъдат групирани заедно и да доведат до само един отговор. Броят на „дадените отговори“, според данните, извлечени от базата данни, обхваща всички видове последващи действия на Комисията, включително от:

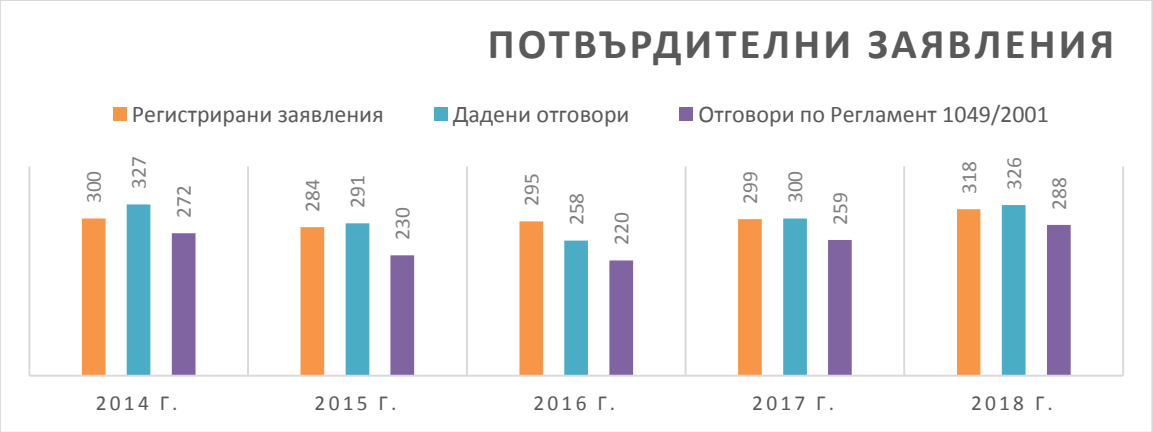
- предоставени отговори съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 (включително когато няма на разположение държани документи), до
- отговори, предоставени съгласно различни правни рамки (поради съдържанието на заявлението или статута на заявителя[27] и т.н.), или дори
- приключване на случаи вследствие на невъзможността на заявителите да представят необходимите разяснения или да изпълнят процедурните изисквания.

[26] През 2017 г. броят на първоначалните заявления възлиза на 6255, докато през 2014 г. той възлиза на 6227 (данните са извлечени от предишните годишни доклади).

[27] Например отговори, предоставени съгласно принципа на лоялно сътрудничество с държавите членки или с други институции; или отговори, изготвени въз основа на Кодекса за добро административно поведение и т.н.



Що се отнася до **потвърдителните заявления**, с които се иска преразглеждане от страна на Европейската комисия на първоначални отговори с пълен или частичен отказ на достъп, техният брой достига **318**, което отразява увеличение от почти 4,4 % в сравнение с 2017 г. Данните потвърждават постоянната възходяща тенденция, наблюдавана от 2016 г. насам. Броят на потвърдителните отговори на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001 се е увеличил значително с около 10 % (от 259 през 2017 г. на 288 през 2018 г.[28]). Независимо от това увеличението на тези отговори от 2014 г. насам е с приблизително 5,6 %, както е показано на графиката по-долу.



3.2. Дял на заявленията по генерални дирекции/служби на Европейската комисия (вж. таблица 5 от приложението)

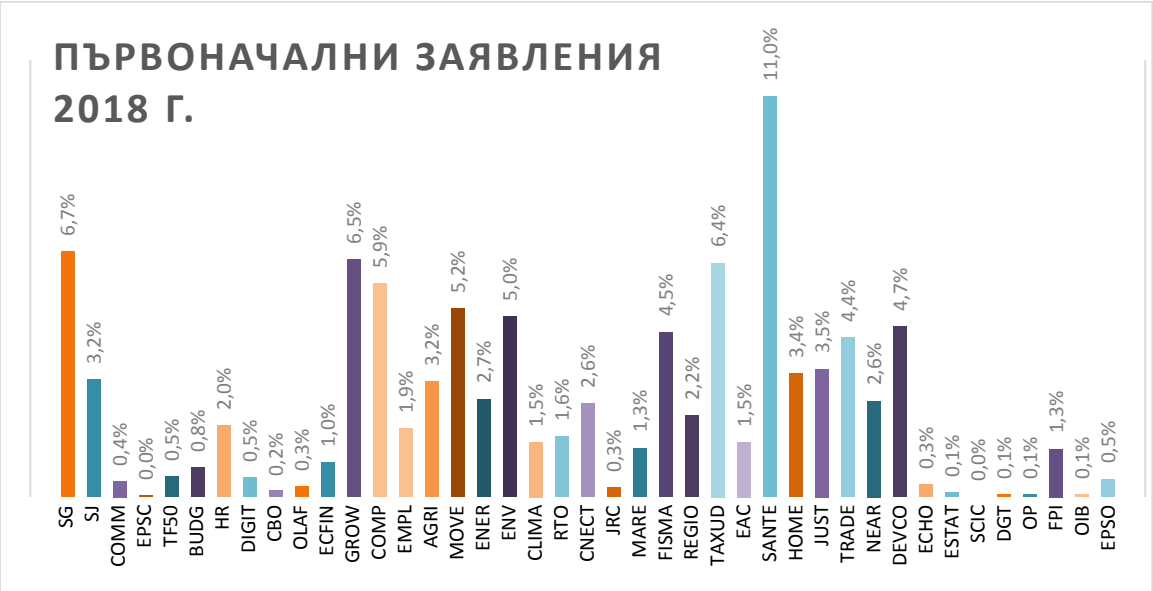
През 2018 г. генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“[29] получи най-големия дял от **първоначалните заявления** (11 %), следвана от Генералния секретариат (6,7 %)[30] и генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“[31] (6,5 %).

Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“[32] (6,4 %), генерална дирекция „Конкуренция“[33] (5,9 %) и генерална дирекция „Мобилност и

[28] *Пак там.*
[29] Наричана „SANTE“ в двете графики по-долу.
[30] Наричана „SG“ в двете графики по-долу.
[31] Наричана „GROW“ в двете графики по-долу.
[32] Наричана „TAXUD“ в двете графики по-долу.

транспорт“[34] (5,2 %) са единствените други служби, получили по повече от 5 % от всички първоначални заявления.

На всяка от останалите служби на Европейската комисия се падат 5 % или по-малко от всички първоначални заявления.

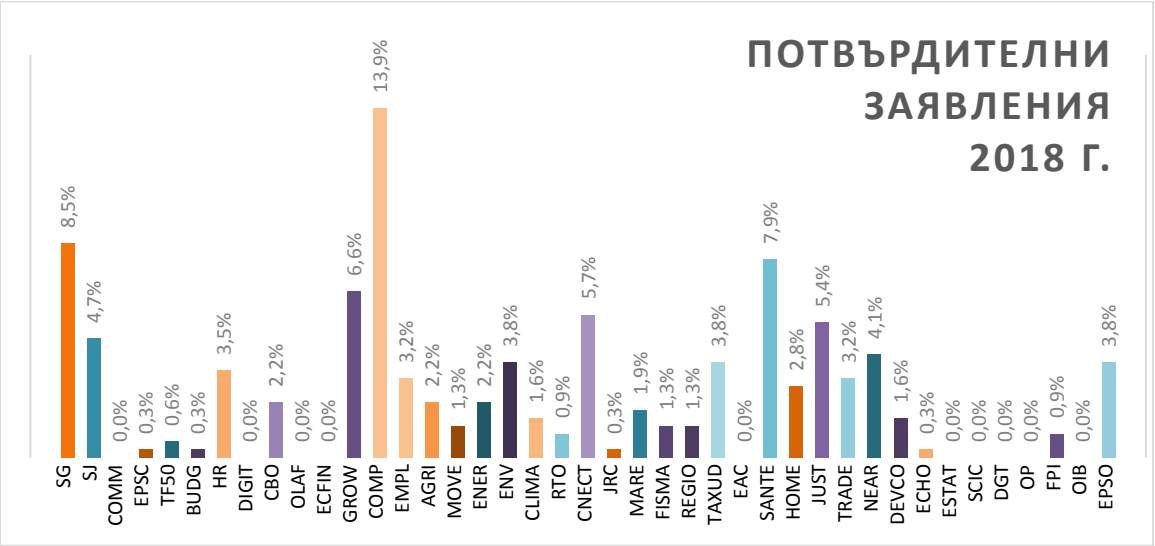


По отношение на **потвърдителните заявления**, получени от Генералния секретариат, най-високият дял се отнася до първоначалните отговори, предоставени от генерална дирекция „Конкуренция“ (13,8 % в сравнение с 19,7 % през 2017 г.), следвана от Генералния секретариат (почти 8,5 %) и генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (почти 7,9 %).

Първоначалните отговори на три други дирекции на Европейската комисия представляват повече от 5 % от всички потвърдителни заявления (генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“[35] и генерална дирекция „Правосъдие и потребители“[36]).

Първоначалните отговори, предоставени от останалите служби на Европейската комисия, възлизат на по-малко от 5 % от исканията за потвърдително преразглеждане от всяка служба.

[33] Наричана „COMP“ в двете графики по-долу.
[34] Наричана „MOVE“ в двете графики по-долу.
[35] Наричана „CNECT“ в двете графики по-долу.
[36] Наричана „JUST“ в двете графики по-долу.



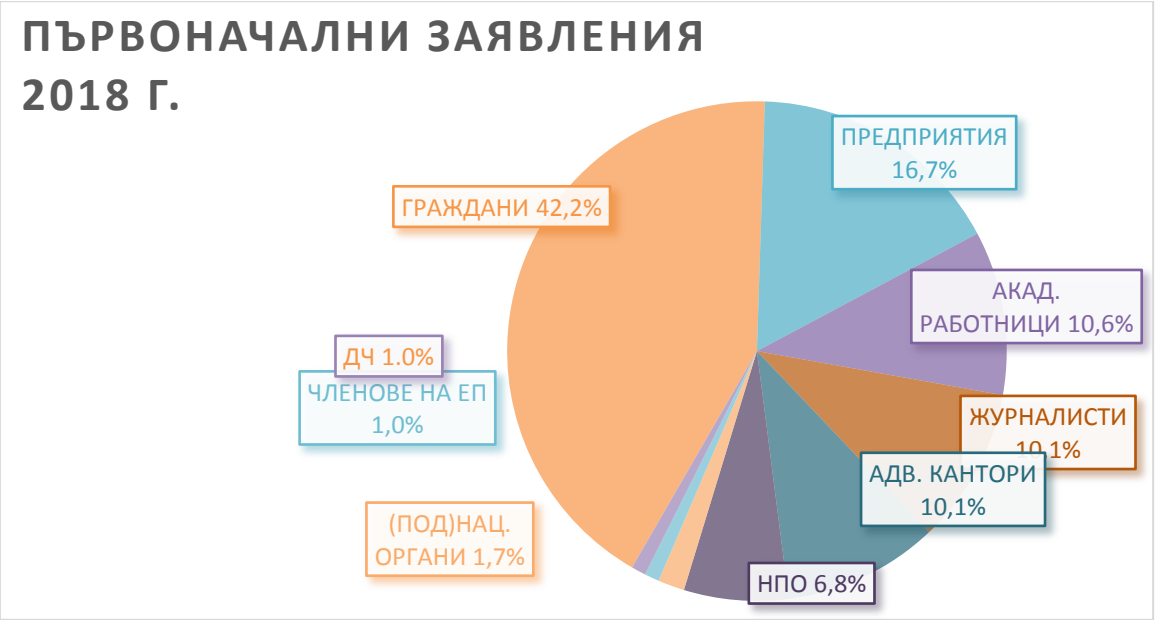
3.3. Социално-професионална категория на заявителите (таблица 6 от приложението)

Заявителите могат да посочват своята социално-професионална категория във формуляра за заявление на уебсайта Europa, като изберат една от следните девет категории: гражданин, академичен работник, юрист, журналист, неправителствена организация, дружество, член на Европейския парламент, органи на поднационално или национално равнище[37]. За статистически цели категорията „граждани“ обхваща заявителите, които са я посочили като своя категория, заедно със заявителите, които не са посочили нито една социално-професионална категория.

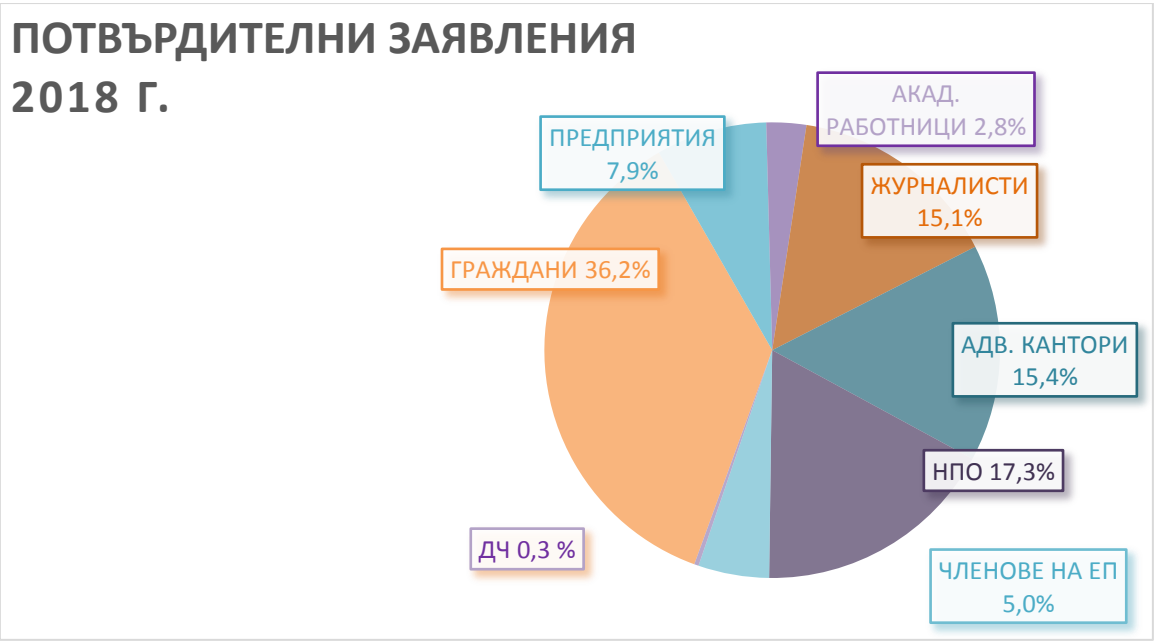
Както през предходните години, през 2018 г. повечето **първоначални заявления** са подадени от *граждани*. Заявителите от тази категория всъщност са подали приблизително 42,2 % от заявленията.

Втората категория с най-много подадени заявления вече не е *академични работници*, както през 2017 г., а *дружества*, на които се падат почти 16,7 % от първоначалните заявления. Категория *академични работници* е изместена на трето място (с около 10,6 %), плътно следвана от категории *адвокатски кантори* и *журналисти* (с приблизително 10,1 % всяка).

[37] Последната категория е нова и е въведена през 2018 г., с цел да се отрази фактът, че националните органи на държавите членки имат право да подават заявления за достъп до документи в рамките на Регламент (ЕО) № 1049/2001.



През 2018 г. повечето **потвърдителни заявления** са подадени от *граждани*, на които се падат почти 36,2 % от всички заявления (в сравнение с 24,7 % през 2017 г.). Категория *неправителствени организации* достигна второ място с голям брой подадени потвърдителни заявления, възлизащи на не по-малко от 17,3 % през 2018 г. (в сравнение с 13,2 % през 2017 г.) Третото място е заето от категория *юристи* с подадени над 15,4 % от потвърдителните заявления. В категория *журналисти* също беше отбелязано значително увеличение на броя потвърдителни заявления, което я изтласка до четвъртата най-активна категория през 2018 г., формираща 15,1 % от потвърдителните заявления (в сравнение със 7,2 % през 2017 г.). Тази категория е следвана със значителна разлика от категориите *дружества* (на която се падат близо 7,9 % от тези заявления), *членове на Европейския парламент* (5 %), *академични институции и мозъчни тръстове* (2,8 %) и *държави членки* (0,3 %).



3.4. Географски произход на заявителите (таблица 7 от приложението)

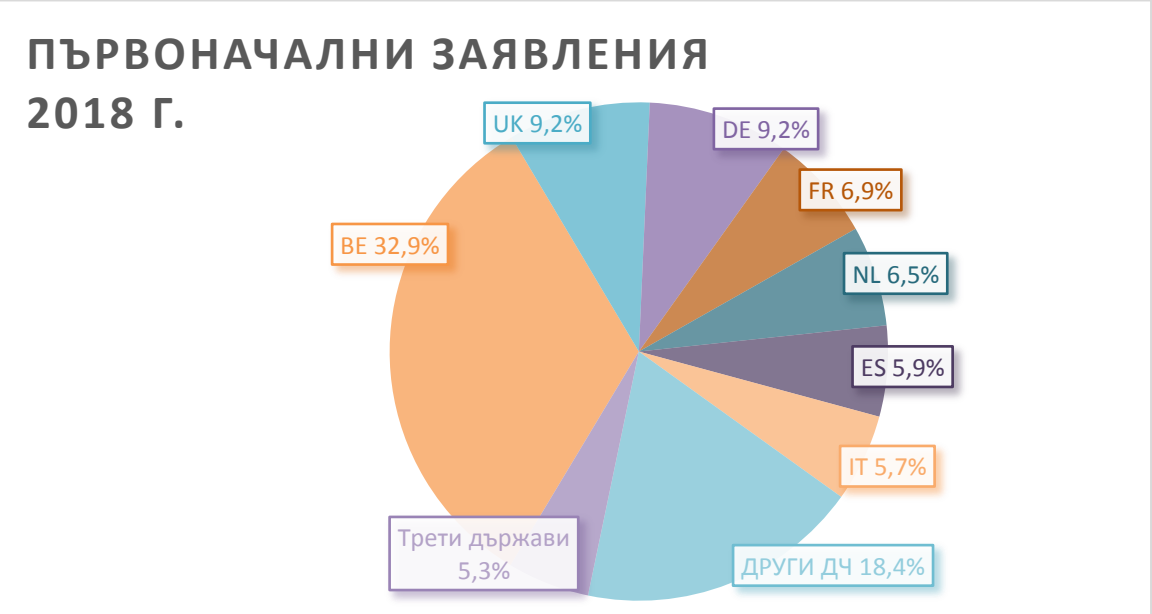
Що се отнася до географската разбивка на **първоначалните заявления**, както и през 2017 г., Белгия, Обединеното кралство и Германия продължиха да бъдат основните държави, от които са подадени най-много заявления за достъп. Всъщност през 2018 г. приблизително 51,3 % от първоначалните заявления са подадени от тези три държави. По-конкретно, най-големият дял от първоначалните заявления продължи да бъде този на подадените от заявители, пребиваващи или установени в Белгия (около 32,9 % в сравнение с приблизително 25,7 % през 2017 г.)

Второ място заема Обединеното кралство, откъдето произхождат над 9,2 % от първоначалните заявления. Този обем показва значително намаление в сравнение с 2017 г., когато Обединеното кралство беше източник на почти 15,2 % от първоначалните заявления.

Трето място заема Германия, откъдето произхождат почти 9,2 % от първоначалните заявления (в сравнение с почти 12 % през 2017 г.).

Четвърто място заема Франция (с 6,9 % от първоначалните заявления), плътно следвана от Нидерландия (6,5 %), Испания (почти 5,9 %) и Италия (5,7 %).

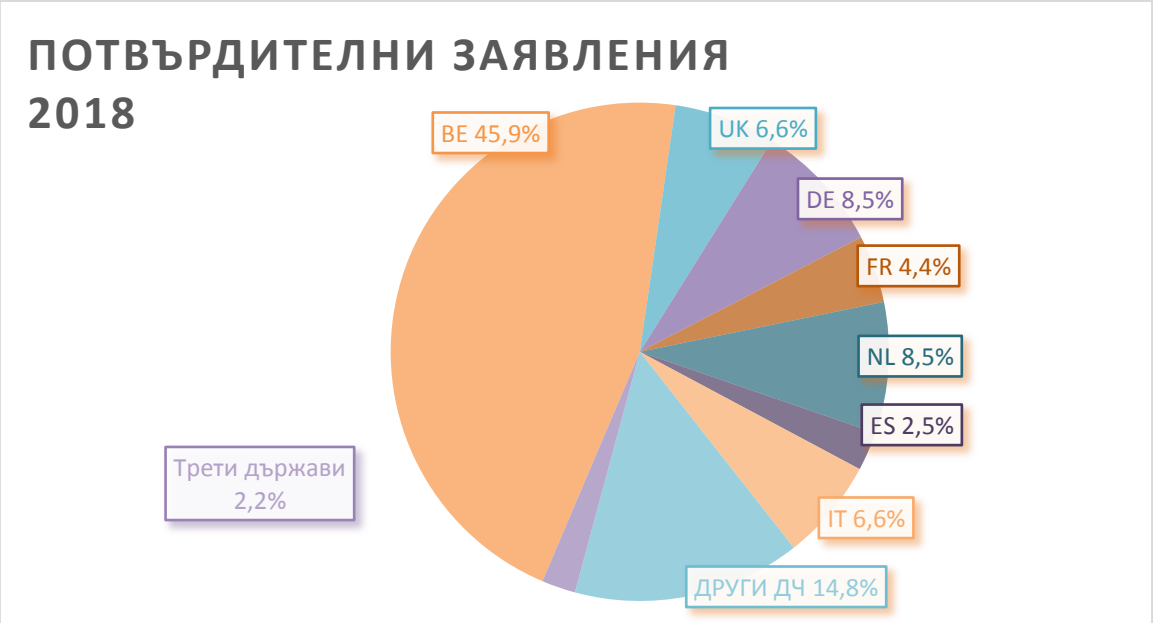
Заявленията с произход от останалите 21 държави членки възлизат на по-малко от 3 % за всяка държава членка. Продължава упражняването на правото на достъп до документи и от заявители, които пребивават или чието седалище според учредителния акт е в трета държава. Броят на техните първоначални заявления остана стабилен, като представлява над 5,3 % от всички първоначални заявления (подобна стойност беше регистрирана през 2017 г., т.е. почти 5 %).



Що се отнася до географската разбивка на **потвърдителните заявления**, както през предходните години, най-голям дял със значителна преднина продължават да имат заявленията на заявители от Белгия (с нетно увеличение на тези заявления от

над 45,9 % спрямо почти 30,6 % през 2017 г.), следвана от Германия и Нидерландия (и двете с около 8,5 %). Обединеното кралство, Италия (и двете с 6,6 % всяка) и Франция (с 4,4 %) са единствените други държави членки, от които произхождат повече от 4 % от заявленията.

На заявленията с произход от останалите 21 държави членки се падат по 2,5 % или по-малко за всяка от тях. И накрая, на потвърдителните заявления от заявители, които пребивават или чието седалище според учредителния акт е в трета държава, се падат почти 2,2 % от всички заявления (в сравнение с 3,6 % през 2017 г.).



4. Прилагане на режим на изключения за правото на достъп

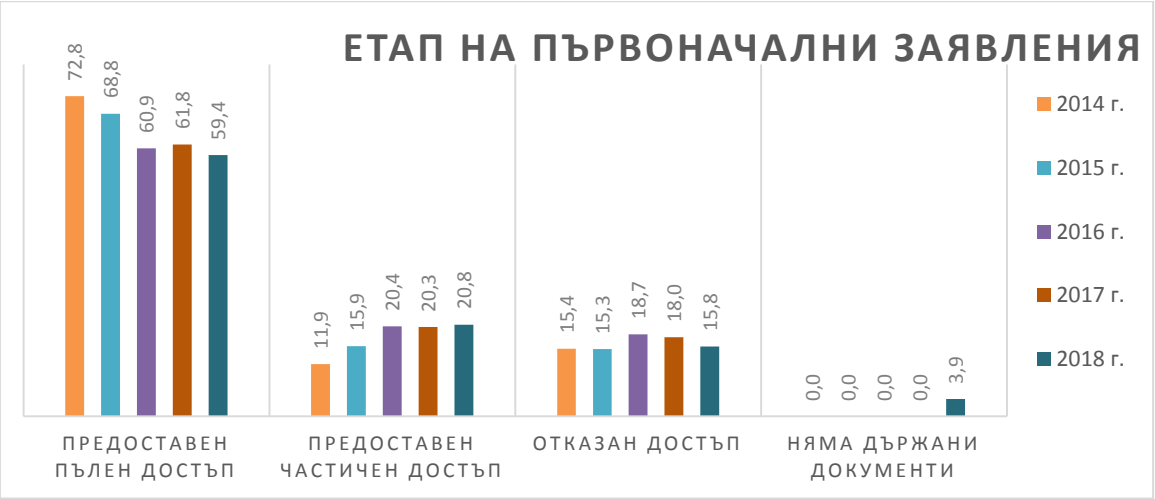
Правото на достъп, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, е предмет на редица специални изключения, които са описани в член 4 от регламента. Всеки отказ, независимо дали е пълен или частичен, трябва да бъде обоснован съгласно най-малко едно от тези изключения.

4.1. Видове предоставен достъп (таблици 8 и 9 от приложението)

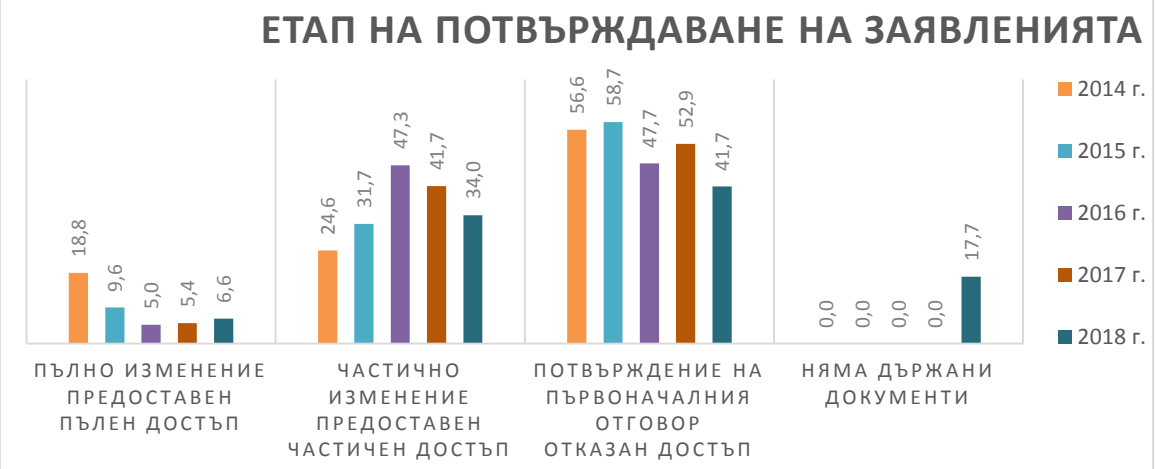
През 2018 г. пълен или частичен достъп до документи е предоставен на **етапа на първоначалните заявления** в над 80,2 % от случаите (което показва леко намаление от 2017 г. насам, когато стойността е 82,0 %).

По подобен начин процентът на напълно положителните отговори леко е намалял от 61,8 % през 2017 г. на 59,4 % през 2018 г. Въпреки това при процента на частично положителните отговори се наблюдава леко увеличение (от 20,3 % през 2017 г. на 20,8 % през 2018 г.).

Паралелно с това лекото постоянно намаление в процента на напълно отказания достъп, наблюдавано от 2016 г. насам, продължава (около 15,8 % от общия брой заявления спрямо по-малко от 18 % и 19 % съответно през 2017 г. и 2016 г.).



През 2018 г. приблизително 41,7 % от първоначалните отговори, оспорени с потвърдително заявление, са потвърдени на **етапа на потвърждаване на заявленията** (в сравнение с 52,9 % през 2017 г.). Близък процент (40,6 %) първоначални отговори са били изцяло или частично отменени (спрямо около 47,1 % през 2017 г.).

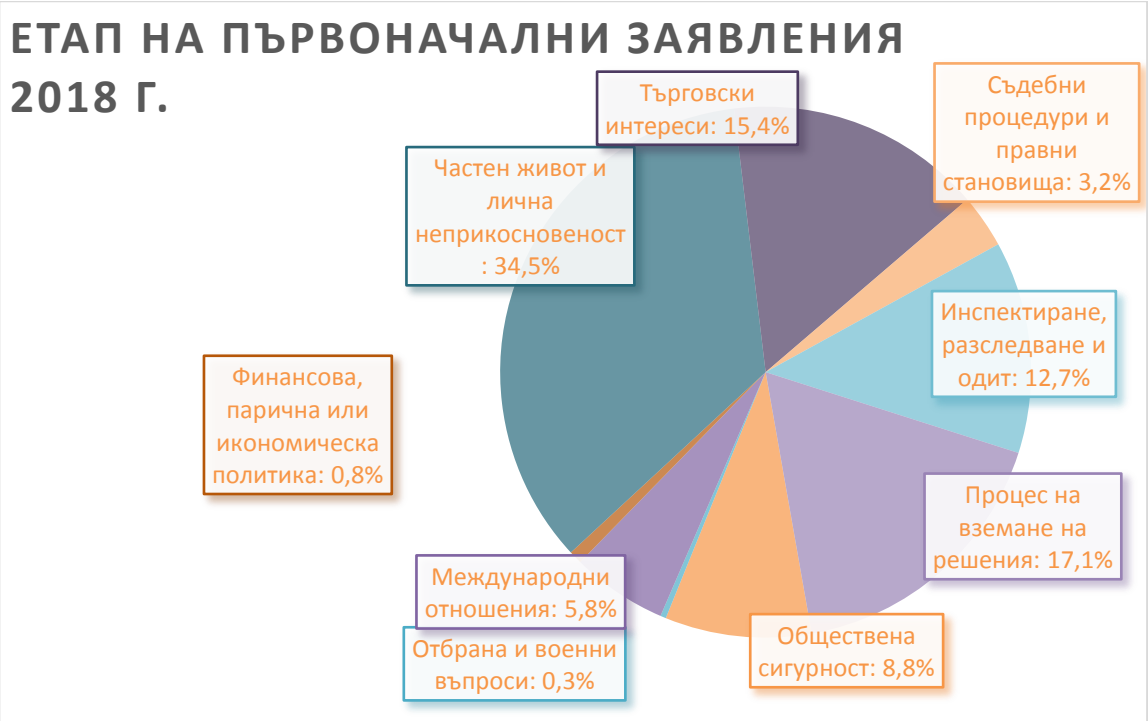


4.2. Позоваване на изключения за правото на достъп[38] (таблица 10 от приложението)

4.2.1. Етап на първоначални заявления

През 2018 г. защитата на *частния живот и личната неприкосновеност*[39] продължи да бъде изключението, на което Европейската комисия се позовава най-често, за да даде (пълен или частичен) отказ на достъп на етапа на първоначални заявления. Това изключение е посочено в 34,5 % от отказите, в сравнение с почти 31,4 % през 2017 г. Както и през предходните години, голяма част от частичните откази се дължат на необходимостта да се заличават имената на членовете на персонала без ръководни функции или на представителите на трети страни, които фигурират в документите, в съответствие с приложимото законодателство за защита на данните.

[38] Въз основа на член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[39] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001.



Второто най-често използвано изключение се отнася до защитата на *търговските интереси*[40]. Над 15,4 % от пълните или частичните откази на достъп[41] се позовават на това изключение.

Изключението, целящо защита на *процес на вземане на решения, който е в ход*[42], го следва плътно на трето място, като процентът му на използване също надхвърля 15,1 %[43].

Европейската комисия се позовава и на изключението, свързано със защитата на *целите на дейности по инспектиране, разследване и одит*[44], макар и в по-малко от 12,7 % от своите (напълно или частично) отрицателни отговори (в сравнение с почти 17,7 % през 2017 г.). Лекото, но постоянно намаление, отразено в тези данни, показва по-ограниченото използване на това изключение от страна на институцията.

Относителното използване на изключението за защита на *обществената сигурност*[45] се е увеличило значително (от 5,4 % през 2017 г. на почти 8,8 % през 2018 г.).

Изключението, предвиждащо защитата на *международните отношения*[46], е посочено в почти 5,8 % от отрицателните първоначални отговори, в сравнение с 4 % през 2017 г. и 3,4 % през 2016 г., което показва леко, но постоянно увеличение на използването му от страна на Европейската комисия.

[40] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 2, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[41] В сравнение с 16,8% през 2017 г.
[42] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[43] В сравнение с 16,3 % през 2017 г.
[44] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[45] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[46] Това изключение е предвидено в член 4, параграф 1, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Всяко от останалите изключения, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001, е посочено от институцията в по-малко от 4 % от частичните или пълните откази на достъп до поисканите документи на етапа на първоначалните заявления.

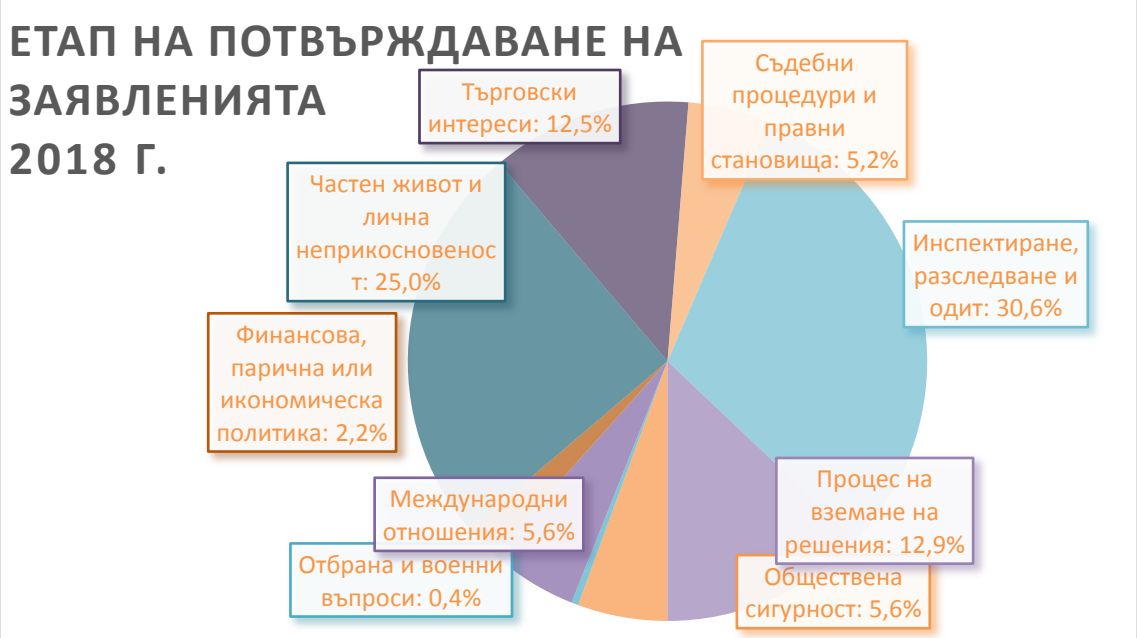
4.2.2. Етап на потвърждаване на заявленията

Най-често посочваното главно основание за потвърждаване на (пълен или частичен) отказ на достъп, както и през 2017 г., е защита на *целите на дейности по инспектиране, разследване и одит* (30,6 % през 2018 г. в сравнение с почти 35 % през 2017 г.).

Второ място заема изключението за защита на *частния живот и личната неприкосновеност* (25 % в сравнение с 26,1 % през 2017 г.). Изключението за защита на *търговските интереси* е посочвано по-рядко (12,5 % през 2018 г. в сравнение с 13,2 % през 2017 г.), което го поставя на трето място и потвърждава постоянното намаление по отношение на използването му, наблюдавано от 2016 г. насам (когато то е посочено в 15,9 % от отказите на потвърдителните заявления).

Изключението за защита на *процеса на вземане на решения* на институцията е на четвърто място, като процентът на използване е 12,9 % (включително почти 10,8 % за процес на вземане на решения, който е в ход). Тези данни показват, че изглежда изключението е посочвано по-рядко (като използването му вече е намаляло от около 12,2 % през 2017 т. и 20,2 % през 2016 г.).

Изключенията за защита на обществения интерес по отношение съответно на *международните отношения* и *обществената сигурност* са петите най-често използвани от институцията (като на всяко се падат 5,6 %).



5. ПОДАДЕНИ ЖАЛБИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ ОМБУДСМАН

През 2018 г. Европейският омбудсман приключи разглеждането на 29 жалби във връзка с обработването на заявления за достъп до документи от Европейската комисия[47]. Разглеждането на по-голямата част от тези жалби (т.е. 22) приключи без установени случаи на лошо управление[48]. За сравнение, през последните две години Европейският омбудсман е приключил разглеждането на по-малък брой жалби (т.е. 25 през 2017 г. и 21 през 2016 г.), но сходен брой (шест и за двете години) са приключени с допълнителни или критични коментари[49].

През 2018 г. Европейският омбудсман започна работа по 29 нови жалби, които се отнасят основно или частично до отказ на достъп до документи, в сравнение с 25 през 2017 г. и 12 през 2016 г.

Тези статистически данни потвърждават наблюдаваното от 2017 г. насам значително увеличение на броя на новите жалби[50] и отразяват по-голямата важност, която Европейският омбудсман отдава на тази област на работа.

Тази важност допълнително се илюстрира от факта, че от февруари 2018 г. Европейският омбудсман стартира новата т.нар „ускорена процедура“ за подаване на жалби във връзка с достъпа до документи. В съответствие с тази нова процедура Европейският омбудсман се е ангажирал да взема решения дали може да започне работа по жалба в рамките на пет работни дни, както и да взема решения относно жалбите във връзка с „достъпа до документи“ в рамките на 40 дни от получаването им[51].

6. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ

През 2018 г. съдилищата на ЕС доразвиха в рамките на различни съдебни производства натрупаната до момента значителна съдебна практика, свързана с достъпа до документи на институциите на ЕС. Тази новосъздадена съдебна практика допълнително ще направлява практиката на Европейската комисия на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001.

6.1. Съд

През 2018 г. Съдът постанови само едно основно съдебно решение по обжалване на дела, по които Европейската комисия е страна в производството, относно правото на публичен достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001, в сравнение 2017 г., когато броят им е осем.

---

[47] Статистическите данни се отнасят до разглеждани от Европейския омбудсман случаи за всички служби на Европейската комисия, с изключение на Европейската служба за борба с измамите.

[48] Четирите случая с коментари: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. Разглеждането на 21 случая е приключено без никакви коментари/по-нататъшни действия.

[49] Вж. „Доклад на Комисията за прилагането през 2017 г. на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията“, стр. 11: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:38c9c9c6-c6ec-11e8-9424-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF, по-нататък наричан „Годишният доклад за 2017 г. относно публичния достъп до документи“.

[50] През 2017 г. беше започната работа по 25 нови жалби, в сравнение с 12 през 2016 г., вж. „Годишния доклад за 2017 г. относно публичния достъп до документи“, цитиран по-горе, стр. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

Това съдебно решение бе постановено по делото *ClientEarth/Комисия*[52]. То е от значение, доколкото пояснява обхвата на понятието „законодателни документи“, което изисква по-широк праг на откритост.

Като призна факта, че Европейската комисия трябва да има пространство за размисъл, за да може да решава какъв политически избор да направи и евентуално какви предложения да представи, Съдът установи, че документите, изготвени в рамките на оценка на въздействието, се считат за законодателни документи. Съответно Съдът прие, че тези документи не могат да бъдат защитени на основание на обща презумпция за неоповестяване на обществеността, произтичаща от член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001, особено те когато съдържат информация за околната среда[53].

Съдът допълнително подчерта, че само обстоятелството, че документите не са окончателни, само по себе си не може да оправдае прилагането на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент (ЕО) №1049/2001, без конкретен анализ на всеки заявен документ поотделно[54].

6.2. Общ съд

През 2018 г. Общият съд постанови 27 съдебни решения във връзка с правото на достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 по дела с участието на Европейската комисия. Комисията беше страна в производството по 26 от тях и встъпи в едно от тях. В по-голямата част от делата позицията на институцията надделя.

От 27-те дела, посочени по-горе, само шест доведоха до (частична) отмяна на обжалваното решение на институцията[55], като едно от решенията е на Парламента.

Освен това от петте дела, включващи (частична) отмяна на решението на Европейската комисия, само четири включваха (частични) откази от страна на институцията да предостави достъп до някои документи. Останалото съдебно решение за (частична) отмяна се отнасяше до положително решение на институцията да предостави достъп до някои документи, които Общият съд счете за защитени съгласно различна правна рамка.

В допълнение 19 от тези дела доведоха до пълно или частично отхвърляне на жалбата срещу решението на Европейската комисия.

По три дела Общият съд постанови, че липсва основание за произнасяне, а по едно дело[56] искът за отмяна на решението на Европейската комисия бе счетен за

[52] Решение от 4 септември 2018 г.. *ClientEarth/Комисия*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, по-нататък наричано „решението *ClientEarth*“.

[53] Пак там, точка 101.

[54] Пак там, точка 111.

[55] Решение от 5 декември 2018 г., *Falcon Technologies International LLC/Европейска комисия,* T-875/16, EU:T:2018:877, решение от 3 май 2018 г., *Република Малта/Европейска комисия*, T-653/16, EU:T:2018:241, решение от 27 ноември 2018 г. по съединени дела *VG, в качеството ù на наследник на MS/Европейска комисия, T-314/16* и T-435/16, EU:T:2018:841, решение от 22 март 2018 г., *De Capitani/Европейски парламент*, T-540/15, EU:T:2018:167, решение от 4 октомври 2018 г., *Daimler AG/Европейска комисия*, T-128/14, EU:T:2018:643, и решение от 7 февруари 2018 г., *Access Info Europe/Европейска комисия*, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Определение от 15 май 2018 г., *Commune de Fessenheim и др./Европейска комисия*, T-726/17, EU:T:2018:291.

недопустим. И накрая, друго дело се отнасяше до заповед за заличаване от Регистъра.

В рамките на тази съдебна практика, създадена през 2018 г., Общият съд изясни проблеми, простиращи се от процесуални аспекти до материалноправни въпроси, които произтичат от прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001.

6.2.1. Разяснения на някои процесуални правила

Що се отнася до процесуалните правила, Общият съд припомни извода си, че първоначален отговор по смисъла на член 7, параграф 1 от регламента по принцип не може да бъде обжалван освен при изключителни обстоятелства: когато отговорът е опорочен от нарушение, като пропуск да се информира жалбоподателя за *правните средства за защита* на негово разположение, или когато представлява окончателното становище на институцията[57].

Само решението по потвърдително заявление е в състояние да породи правни последици, които могат да засегнат интереса на заявителя, и следователно могат да подлежат на иск за отмяна съгласно член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз[58].

В рамките на решението по потвърдително заявление неинформирането на заявителя за правните средства за защита на разположение, с които може да оспори това решение, не представлява нарушение на основните процесуални изисквания, които могат да доведат до отмяната му, когато това неинформиране няма въздействие върху правното положение на заявителя. Такъв е случаят, когато заявителят може да се запознае с тези правни средства за защита и да предяви иск за отмяна на обжалваното решение по потвърдително заявление, независимо от липсата на информация относно наличните способи за защита, които са на разположение[59]. Освен това институцията може на всеки етап от обработването на заявлението, включително за първи път, да установи допълнителни документи, потенциално свързани с него[60].

Макар че институцията не може основателно да бъде упрекната, че е предоставила достъп до документи въз основа на предполагаемо неточно заявление, без предварително да поиска от заявителя да изясни заявлението си, тя няма право да отхвърли заявление като недостатъчно точно, без предварително да поиска от заявителя да представи допълнителни разяснения[61].

Освен това Общият съд подчерта, че единствената цел на *сроковете*, предвидени в членове 7 и 8 от Регламент (ЕО) №1049/2001, е да се гарантира бързото разглеждане на заявленията за достъп до документи[62].

---

[57] Вж. решение от 11 декември 2018 г., *Arca Capital Bohemia/Европейска комисия,* Т-441/17, EU:T:2018:899, точки 18—20.

[58] Вж. решение от 9 октомври 2018 г., *Pint/Европейска комисия*, Т-634/17, EU:T:2018:662, точка 17.

[59] Вж. решение от 5 февруари 2018 г., *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Европейска комисия*, Т-611/15, EU:T:2018:63, точки 47—50.

[60] Вж. решение по дело *Република Малта/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 84.

[61] Пак там, точка 82.

[62] Пак там, точка 85.

Съответно Общият съд припомни, че неспазването на сроковете, предвидени в членове 7 и 8 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, не лишава институцията от правомощието ѝ да приеме решение и не представлява основателна причина, обосноваваща отмяната му[63].

Това заключение няма връзка с факта, че за разлика от това срокът, определен за предявяване на иск за отмяна, е задължителен и поражда недопустимост на производствата, образувани след изтичането му[64].

Общият съд също така припомни, че декларацията на институцията относно *липсата на съществуващи документи* се ползва от презумпция за законосъобразност[65]. Освен това правомерността на решението на институцията трябва да бъде оценена съгласно фактическите обстоятелства и правото, съществуващи по време на приемането му[66], и следователно в съдебната фаза не могат да бъдат изтъкнати нови доводи по отношение на законосъобразността му[67].

Що се отнася до *мотивите*, които институцията трябва да представи, Общият съд потвърди, че те могат да съдържат описанието на вида и съдържанието на документите, до които е бил отказан достъп, контекста на изготвянето им и причините за отказа[68].

Целта на мотивите е да се посочат ясно и недвусмислено съображенията на институцията, която е автор на акта, за да се даде възможност на заявителя да се запознае с основанията за приетата мярка и да се позволи на компетентния съд да осъществи контрол[69].

Следователно мотивите са достатъчни, когато дават възможност на заявителя да разбере и да се запознае първо с това дали поисканият документ действително попада в обхванатата от посоченото изключение област и второ, с това дали необходимостта от защита, свързана с това изключение, е действителна[70].

Поради тази причина не е необходимо институцията да представи конкретна обосновка за всеки аспект на оценката, залегнала в основата на тези мотиви[71], или да уточни всички относими фактически и правни обстоятелства[72], а може да представи мотиви за всяка категория документи[73].

---

[63] Пак там, точка 86; решение от 11 юли 2018 г., *Rogesa/Европейска комисия*, Т-643/17, EU:T:2018:423, точки 43 и 48.

[64] Вж. определение по дело *Commune de Fessenheim и др./Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 30—31.

[65] Вж. решение от 23 април 2018 г., *Verein Deutsche Sprache eV/Европейска комисия*, Т-468/17, EU:T:2018:207, точка 35.

[66] Вж. решение по дело *Rogesa/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 91, решение от 5 декември 2018 г., *Sumner/Европейска комисия*, Т-152/17, EU:T:2018:875, точка 42.

[67] Вж. решение от 27 февруари 2018 г., *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, Т-307/17, EU:T:2018:97, точки 133 и 140.

[68] Вж. решение по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 89.

[69] Вж. решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 80.

[70] Вж. решение от 8 февруари 2018 г., *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Европейска комисия*, Т-74/16, EU:T:2018:75, точка 77.

[71] Вж. решение по дело *Falcon Technologies International LLC/Европейска комисия,* цитирано по-горе, точка 69.

[72] Вж. решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 80.

[73] Вж. решение по дело *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 78.

Освен това в някои случаи позоваването в дадено решение на мотивите на предходно решение, за което жалбоподателят е бил уведомен, може да бъде достатъчно[74].

Що се отнася до оценката на *частичния достъп*, Общият съд припомни, че тя трябва да бъде извършвана в светлината на принципа на пропорционалност. Следователно частичен достъп трябва да се предостави, ако целта, преследвана от институцията с отказа за достъп до документ, може да бъде постигната със заличаване просто на частите, които могат да засегнат обществения интерес, който трябва да бъде защитен[75].

Не е задача на институцията да определя кое е важно за заявителя и кое — не[76]. Съответно институцията трябва да оповестява части от документи, за които се счита, че имат изцяло описателен характер, доколкото те не съдържат позиции от правно или стратегическо естество, попадащи в обхвата на посочените от институцията изключения[77]. Въпреки това не се изисква предоставяне на частичен достъп, когато това би довело до изпразване на документа от почти цялото му съдържание[78].

Във връзка с *консултацията с държавите членки*, от които произхождат документите, Общият съд припомни, че това изискване не е необходимо, когато очевидно едно от изключенията се прилага[79]. В рамките на посочената консултация обаче е достатъчна *prima facie* оценка на възраженията на държавата членка и не е необходимо институцията да им прави изчерпателна оценка[80].

Въпреки това държавата членка не притежава общо и безусловно право на вето, доколкото тя трябва да представи надлежни мотиви съгласно член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001[81].

Важно е да се отбележи в тази връзка, че държавата членка, за разлика от други трети страни, може да се позове на изключението за защита на процеса на вземане на решения на институцията, за да поиска от институцията да откаже достъп до документи с произход от същата държава членка[82]. Освен това не е необходимо

[74] Вж. решение по дело *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 37—38.

[75] Вж. решението по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 110—111.

[76] Вж. решението по дело *Falcon Technologies International LLC/Европейска комисия,* цитирано по-горе, точка 102.

[77] Вж. решение от 7 февруари 2018 г., *Access Info Europe/Европейска комисия*, T-851/16, EU:T:2018:69, точка 120.

[78] Решение по дело *Falcon Technologies International LLC/Европейска комисия,* цитирано по-горе, точка 104.

[79] Решение от 9 септември 2018 г., *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Европейска комисия*, T-39/17, EU:T:2018:560, точка 110.

[80] Решение от 8 февруари 2018 г., *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Европейска комисия*, T-74/16, EU:T:2018:75, точки 66—67.

[81] Решение от 21 ноември 2018 г., *Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, точки 40 и 41.

[82] Вж. решението по дело *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 36—38 и 40—42.

държавата членка, която е автор на спорния документ, да подава предварително специална изрична молба, за да има право да подаде възражение[83].

В този контекст решението на институцията не трябва да отразява само факта, че съответната държава членка е възразила срещу оповестяването на поискания документ, а и да посочва представените от тази държава членка причини, за да покаже, че едно от изключенията за правото на достъп, предвидени в член 4 от Регламент (ЕО) № 1049, се прилага[84].

Също така е важно да се отбележи, че дадена държава членка може да изтъкне всяко основание, с което да може да се оспори законосъобразността на решението на институцията, като следствие от правото на съответната държава членка на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 263 от Договора за функционирането на ЕС[85].

Въпреки това, във връзка с решението за предоставяне на достъп до документи държава членка не може да се позове на процесуални нарушения, свързани с обработването от страна на институцията на първоначални и потвърдителни заявления, включително срокове, които са предвидени единствено в полза на заявителя[86].

Общият съд също така потвърди, че неизпълнението на *задължението за сътрудничество* на институцията по отношение на държава членка в този контекст може да засегне законосъобразността на решението на институцията, с което се предоставя достъп до документи, издадени от тази държава членка[87].

Съдът няма компетентност да издава заповед за преустановяване на нарушения в рамките на своя преглед на законосъобразността на иск съгласно член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В този контекст той не може да налага на институцията решението да предостави достъп до поисканите документи[88].

Освен това Общият съд потвърди по-ранната си практика, съгласно която вече не е необходимо да се произнася по иск за отмяна на отрицателен отговор, след като институцията е приела ново положително решение за предоставяне на достъп до поисканите документи, без официално да е оттеглила оспореното решение, и по този начин е удовлетворила иска на заявителя напълно[89].

6.2.2. Разяснения на някои материалноправни норми

През 2018 г. Общият съд разгледа също така няколко материалноправни норми, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001.

---

[83] Пак там, точка 33.
[84] Пак там, точка 56.
[85] Решение от 3 май 2018 г., *Република Малта/Европейска комисия* T-653/16, EU:T:2018:241, точки 41—42.
[86] Пак там, точки 87 и 88.
[87] Пак там, точка 100.
[88] Решение от 9 октомври 2018 г., *Sárossy/Европейска комисия*, T-633/17, EU:T:2018:663, точки 19—20. Вж. решението по дело *Pint/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 19.
[89] Определение от 19 юли 2019 г., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Европейска комисия*, T-750/17, EU:T:2018:506, точки 15—17.

По отношение на изключението във връзка със *защитата на международните отношения*[90] в няколко дела Общият съд призна широката свобода на преценка на институцията, заложена в рамката на регламента[91].

Тази широка свобода на преценка се дължи на особено чувствителния и съществен характер на защитаваните интереси и на необходимостта институциите с особено внимание да вземат решения, които са комплексни и деликатни по своя характер[92].

Според Общия съд тази широка свобода на преценка, предоставена на институцията, е в съответствие с принципа за стриктно тълкуване на изключенията, установени в член 4 от регламента[93].

Общият съд заключи, че следователно изключението във връзка със защитата на международните отношения подлежи на ограничен съдебен контрол за законосъобразност, който се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и задължението за мотивиране, дали фактите са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката или злоупотреба с власт[94].

Общият съд също така подчерта задължителния характер на изключението във връзка със защитата на международните отношения, което, за разлика от другите изключения, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, не може да бъде съпоставяно с какъвто и да било по-висш обществен интерес за оповестяване на поисканите документи[95].

В рамките на изключението във връзка със защитата на *частния живот и личната неприкосновеност*[96] Общият съд припомни, че понятието за „частен живот“ обхваща личните данни в професионален контекст[97]. Следователно личните данни на служители на институциите на ЕС по принцип са защитени от това изключение, независимо от правото на питане на длъжностно лице[98].

Общият съд подчерта, че във всеки случай това право не трябва да се упражнява в рамките на механизмите за достъп до документи, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001[99]. В допълнение Общият съд потвърди, че правата на лицето на защита на доброто име и честта му са присъщ елемент от правото на частен живот[100].

---

[90] Предвидено в член 4, параграф 1, буква а), трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

[91] Вж. решението по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 40—41. Вж. също решение от 11 юли 2018 г., *ClientEarth/Европейска комисия*, Т-644/16, EU:T:2018:429, точки 23—24, което понастоящем се обжалва; решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 77.

[92] Вж. решението по дело *ClientEarth/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 23, и решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 79.

[93] Пак там, точка 25.

[94] *Пак там.*

[95] Пак там, точка 98.

[96] Както е посочено в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

[97] Вж. решението по дело *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 38, и решението по дело *VG, в качеството ѝ на наследник на MS/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 64.

[98] Пак там, точки 43 и 44.

[99] Пак там, точка 46.

[100] Пак там, точка 100. Общият съд постанови друго интересно решение относно изключението, свързано с правото на частен живот и лична неприкосновеност, посочено в член 4, параграф 1,

Доброто име на даден субект, независимо дали е с публичен или частен характер, също подлежи на някаква защита, макар и в обхвата на изключението във връзка със защитата на *търговските интереси*[101]. Общият съд прие, че в рамките на това изключение частно предприятие, натоварено със задача от обществен интерес, може да има право на защита на доброто му име като част от неговите търговски интереси, доколкото доброто име на оператор, активен на даден пазар, е от съществено значение за осъществяването на икономическите му дейности на този пазар[102].

Общият съд също така отново потвърди, че може да се счита, че държавно предприятие има търговски интереси по смисъла на член 4, параграф 2, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001[103].

Общият съд освен това определи, че чувствителната търговска информация, предоставяна от предприятията на Европейската комисия с цел спазване на регулаторната рамка, като например данни, отнасящи се до техните търговски стратегии, може да бъде защитена като „търговски интереси“[104].

Освен това е възможно позоваване на защитата на тези интереси (подобно на правото на частен живот и лична неприкосновеност) за период, по-дълъг от максималния период от 30 години, предвиден в Регламент (ЕО) № 1049/2001, по отношение на други изключения от публичното оповестяване[105].

По отношение на изключението във връзка със защитата на *съдебни процедури* Общият съд отново посочи, че то може да бъде използвано по отношение на документи, които не са специално изготвени във връзка с висящо съдебно производство[106].

Освен това Общият съд подчерта, че изключението, отнасящо се до *правни становища*, би могло да се прилага за подготвителни вътрешни становища на Правната служба на Европейската комисия, изготвени за целите на политически диалог между институцията и представители на държава членка и трета държава[107].

Това е особено валидно, когато подготвителното становище се изготвя в контекст на неотложност по отношение на област с определена висока политическа чувствителност. На практика при такива обстоятелства оповестяването действително и предвидимо би засегнало интереса на институцията да изисква и

буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001, а именно решението от 25 септември 2018 г. по съединени дела *Maria Psara и др./Европейски парламент*, Т-639/15—Т-666/15 и Т-94/16, EU:T:2018:602. Това решение обаче не се разглежда в настоящия доклад, който се издава във връзка с прилагането на регламента от страна на Комисията, тъй като институцията не е била страна по това производство нито пряко, нито като встъпила страна.

[101] Предвидено в член 4, параграф 2, първо тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

[102] Вж. решението по дело *Falcon Technologies International LLC/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 51 и 53.

[103] Вж. решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 108.

[104] Вж. решение от 12 декември 2018 г., *Deutsche Umwelthilfe eV/Европейска комисия*, Т-498/14, EU:T:2018:913, точка 133.

[105] Вж. решението по дело *Rogesa/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 90.

[106] Вж. решението по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 69—72.

[107] Пак там, точки 87—88.

получава открити, обективни и пълни правни становища от различните си служби, за да подготви окончателната си позиция[108].

По отношение на изключението, свързано със защитата на *целите на дейности по разследване*[109], Общият съд припомни, че понятието „разследване“ е автономно понятие на правото на ЕС. Следователно то трябва да се тълкува, като се вземат предвид наред с другото обичайното му значение, както и контекстът, в който е включено[110].

Следователно структурирана и формална процедура на Европейската комисия, насочена към събиране и анализ на информация, за да се даде възможност на институцията да заеме позиция в контекста на своите функции, предвидени в договорите, трябва да се разглежда като „разследване“.

Не е необходимо обаче подобна процедура непременно да има за цел откриване или преследване на престъпление или нередност. Понятието „разследване“ може да обхваща също така дейност на Европейската комисия, предназначена да установи факти, за да се оцени дадена ситуация[111].

Общият съд освен това постанови, че изключението може да остане уместно, ако бъде приложена обща презумпция за поверителност в контекста на *процедура EU Pilot*, независимо от временното ѝ спиране (за продължителен период) след подаване на искане за преюдициално заключение[112].

По отношение на прилагането на изключението във връзка с *преписките относно държавна помощ* Общият съд потвърди наличието на презумпция за поверителност на документите, съдържащи се в тях, и поясни, че такава презумпция се прилага по отношение не само на физическите лица, но и на секторните разследвания[113]. Обстоятелството, че въпросните документи не са обозначени като поверителни, е без значение в този контекст[114].

По отношение на *производството за установяване на нарушение* съгласно член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз Общият съд потвърди, че то заема „специална позиция в рамките на режима за достъп до документи“, вече призната от Съда[115].

По този начин Общият съд припомни, че характеристиките на производството за установяване на нарушение не позволяват предоставянето на пълна прозрачност, дори в такива чувствителни области, като околната среда[116].

---

[108] *Пак там.*
[109] Предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[110] Вж. решението по дело *Daimler AG/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 130.
[111] Пак там, точки 131—132.
[112] Вж. решението по дело *Pint/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 38, и решението по дело *Sárossy/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 41.
[113] Вж. решението по дело *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 64 и 91.
[114] Пак там, точка 106.
[115] Вж. решение от 5 декември 2018 г., *Liam Campbell/Европейска комисия*, T-312/17, EU:T:2018:876, точка 32.
[116] Пак там.

Следователно Общият съд потвърди прилагането на обща презумпция за поверителност по отношение на документите, съставляващи част от преписка по производство за установяване на нарушение[117], независимо от приложимостта на специална разпоредба, предвиждаща по-рестриктивна рамка от тази на Регламент (ЕО) № 1049/2001[118]. Тази обща презумпция освобождава институцията от каквото и да е частично оповестяване[119].

Що се отнася до разследванията в областта на *картелите*[120], Общият съд потвърди, че общата презумпция за поверителност, призната в по-ранната съдебна практика, се прилага независимо от броя документи, обхванати от заявлението за достъп, включително когато предмет на заявлението е само един документ[121].

В това отношение Общият съд подчерта, че критерият за достъп, който е от значение, е качествен, т.е. това дали документите са свързани с една и съща процедура, а не количествен (а именно по-големият или по-малкият брой документи, обхванати от заявлението)[122].

Следователно общата презумпция за поверителност се прилага и по отношение на описа на съдържанието на преписката, независимо от специфичната му характеристика, че той няма свое собствено съдържание[123].

Съществуват четири главни основания за тази презумпция. На първо място, описът на съдържанието организира преписката по съответното производство и по този начин е част от съвкупността от документи по тази преписка. На второ място, в него са изброени, наименувани и идентифицирани всички документи в преписката. На трето място, това е документ, който по своето естество се отнася до и следователно отразява всички документи от преписката, както и определена информация относно съдържанието на тези документи. На четвърто място, той показва всички действия, извършвани от Комисията в производство в областта на картелите. Поради това описът на съдържанието на преписка в областта на картелите може да съдържа релевантна и точна информация относно съдържанието на преписката[124].

В този контекст Общият съд потвърди, че основният критерий за прилагането на общата презумпция за поверителност е това дали документът, до който се иска достъп, е част от административна преписка, свързана с производство по член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз[125].

По отношение на изключението във връзка със защитата на *процеса на вземане на решения* Общият съд изясни, че временните споразумения, постигнати между Европейския парламент, Съвета и Комисията по време на тристранните срещи, не

[117] Пак там, точка 29.
[118] Пак там, точка 33.
[119] Пак там, точка 49.
[120] Съгласно член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
[121] Вж. решението по дело *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 71.
[122] Пак там, точки 72—73.
[123] Пак там, точки 76—78.
[124] Пак там, точка 76.
[125] Пак там, точка 85.

са обхванати от обща презумпция за неоповестяване, независимо от това дали законодателната процедура все още продължава[126].

Общият съд обаче подчерта, че в надлежно обосновани случаи институцията не е възпрепятствана да откаже достъп до законодателни документи, включително тристранни, въз основа на изключението във връзка със защитата на процеса на вземане на решения. Общият съд в действителност отбеляза, че въпросното изключение не изключва от обхвата си законодателния процес[127].

През 2018 г. Общият съд имаше възможността да изясни също така понятието за *по-висш обществен интерес*. По-висшият обществен интерес играе решаваща роля в уредбата на Регламент (ЕО) № 1049/2001, доколкото той може да има предимство пред някои от изключенията, обосноваващи отказа за предоставяне на достъп до поискани документи[128].

В този контекст Общият съд припомни, че заявителят, който иска достъп, следва да докаже наличието на по-висш обществен интерес[129]. Всички доводи в това отношение трябва да бъдат представени от заявителя най-късно на етапа на потвърждаване на заявленията (преди приемането от институцията на решението по потвърдително заявление). Нови доводи не могат да се използват в съдебната фаза[130].

Освен това заявителят, който се позовава на неоспорим по-висш обществен интерес, трябва също така да докаже как оповестяването на поисканите документи би допринесло за защитата на този интерес в разглежданията случай[131].

Общият съд също така потвърди, че общи съображения, като „интереса от укрепване на доверието на гражданите към техните правителствени институции“[132] или „правото на обществеността да бъде информирана за работата на институциите“[133], сами по себе си не могат да бъдат основание за наличието на по-висш обществен интерес. Това е особено валидно за областите, в които институцията публикува редовно съобщения за медиите[134].

Независимо от това, Общият съд призна, че заявителите могат да се позоват на принципа на прозрачност, за да обосноват наличието на по-висш обществен интерес, при условие че докажат колко „особено наложително“ е това в разглежданите случаи[135].

---

[126] Вж. решението по дело *De Capitani/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 84.
[127] Пак там, точка 112.
[128] А именно изключенията, предвидени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.
[129] Вж. решението по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 97, и решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 127.
[130] Вж. решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 133.
[131] Решение от 9 октомври 2018 г., *Éva Erdősi Galcsikné/Европейска комисия*, T-632/17, EU:T:2018:664, точки 44—45.
[132] Решение от 11 декември 2018 г., *Arca Capital Bohemia a.s./Европейска комисия*, T-440/17, EU:T:2018:898, точка 76.
[133] Вж. решението по дело *Liam Campbell/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 64, и решението по дело *Sumner/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 64.
[134] Вж. решението по дело *Liam Campbell/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 64.
[135] Вж. решението по дело *Access Info Europe/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 105, и решението по дело *Éva Erdősi Galcsikné/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 49.

Съгласно установената съдебна практика обаче принципът на прозрачност има различна тежест в зависимост от това дали поисканият документ се отнася до законодателната или до административната сфера на дейност на институцията[136].

Общият съд освен това потвърди, че понятието „по-висш обществен интерес“ е обективно и общо по своя характер. Следователно всеки интерес, който заявителите биха могли да имат във връзка с представянето на документални доказателства пред национално съдилище, не представлява по-висш обществен интерес по смисъла на регламента. Такъв интерес представлява частен интерес[137]. Европейската комисия не може да бъде превърната в инструмент за целите на получаването на достъп до доказателства, които не могат да бъдат получени по друг начин[138].

Следователно се изисква жалбоподателите да търсят защитата си по съдебен ред, като използват правните средства за защита и способите за събиране на доказателства, които са им признати от националния правен ред[139]. Аналогично целта да бъде оценена приложимостта на националното производство също представлява частен интерес[140].

[136] Решение от 11 декември 2018 г., *Arca Capital Bohemia a.s./Европейска комисия*, T-441/17, EU:T:2018:899, точка 75.
[137] Вж. решението по дело *Sárossy/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 32.
[138] Вж. по-ранна съдебна практика: *inter alia*, решение от 25 септември 2014 г., *Darius Nicolai Spirlea и Mihaela Spirlea/Европейска комисия,* T-306/12, EU:T:2014:816, точка 99.
[139] *Пак там.*
[140] Вж. решението по дело *Sumner/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 62.

6.2.3. Разяснения относно взаимодействието на регламента с други актове

През 2018 г. Общият съд разгледа също така въпроса за взаимодействието на Регламент (ЕО) № 1049/2001 с други конкретни актове.

На първо място, Общият съд изясни приложното поле на Регламент (ЕО) № 1049/2001 и съответно това на т.нар. *Регламент относно общата политика в областта на рибарството*[141]. Последният преследва цели, различни от целите на първия: а именно осигуряването на система за контрол, инспекции и правоприлагане, с цел да се гарантира спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството[142].

Тъй като двата регламента не съдържат разпоредба, изрично предвиждаща приоритета на единия спрямо другия, трябва да се осигури прилагане на всеки от тези регламенти, което да е съвместимо с прилагането на другия и да позволи тяхното съгласувано прилагане[143].

Следователно, когато заявление въз основа на Регламент (ЕО) № 1049/2001 има за цел получаването на достъп до документи, съдържащи данни по смисъла на Регламента относно общата политика в областта на рибарството, разпоредбите на същия относно поверителността на данните, събирани и обменяни в неговата рамка, се прилагат изцяло[144].

Тези разпоредби не представляват специален закон (*lex specialis*), който да дерогира общите правила за публичен достъп до документи, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001, а предвиждат специфични правила, осигуряващи засилена защита на определени данни[145]. В съответствие с това Общият съд потвърди, че предварителното съгласие на съответната държавата членка е абсолютно условие за оповестяването на данните, предоставени от тази държава членка в рамките на Регламента относно общата политика в областта на рибарството[146].

На второ място, Общият съд изясни взаимодействието между Регламент (ЕО) № 1049/2001 и *Регламента относно Орхуската конвенция*[147]. С последния в общата система за публичен достъп до документи се въвеждат подробни правила относно достъпа до информация за околната среда. В това

---

[141] Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 г. за създаване на система за контрол на Съюза за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството, за изменение на регламенти (ЕО) № 847/96, (ЕО) № 2371/2002, (ЕО) № 811/2004, (ЕО) № 768/2005, (ЕО) № 2115/2005, (ЕО) № 2166/2005, (ЕО) № 388/2006, (ЕО) № 509/2007, (ЕО) № 676/2007, (ЕО) № 1098/2007, (ЕО) № 1300/2008, (ЕО) № 1342/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2847/93, (ЕО) № 1627/94 и (ЕО) № 1966/2006, Официален вестник L 343, 22 декември 2009 г., стр. 1 (по-нататък наричан „Регламентът относно общата политика в областта на рибарството“).

[142] Вж. решението по дело *Република Малта/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 136.

[143] Пак там, точки 137 и 140.

[144] Пак там, точка 142.

[145] Пак там, точка 139.

[146] Пак там, точки 150, 162 и 173.

[147] Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. 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, 25 септември 2006 г., стр. 13 (по-нататък наричан „Регламентът относно Орхуската конвенция“).

отношение Общият съд потвърди, че Регламентът относно Орхуската конвенция, чиято цел е прилагането на Конвенцията от Орхус към институциите и органите на Европейския съюз, не се прилага в рамките на Европейската общност за атомна енергия[148].

Изводът на Общият съд се основава, *inter alia*, на заглавието на Регламента относно Орхуската конвенция, в което специално се посочват „институциите и органите на Общността“ (без да се разглежда прилагането му към други образувания, като институциите или органите на Европейската общност за атомна енергия), и на неговия преамбюл, в който се посочва само Договорът за ЕО[149]. Всъщност мерките, приети съгласно Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, не са задължително подчинени на задълженията, които са приложими в рамките на Европейския съюз, тъй като Европейската общност за атомна енергия и Европейската общност, понастоящем Европейски съюз, са различни организации, които са създадени с отделни договори и представляват различни юридически лица[150].

Освен това Общият съд подчерта, че Регламентът относно Орхуската конвенция не засяга приложимостта на общата презумпция за поверителност в рамките на разследване[151]. Също така този акт не налага изискване за ограничително тълкуване на основанията за отказ на достъп, посочени в изключението във връзка с разследвания, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, по отношение на документи, съдържащи информация относно емисии в околната среда[152].

Освен това Общият съд разгледа въпроса за определянето на обхвата на понятието „информация, отнасяща се до емисиите в околната среда“ съгласно Регламента относно Орхуската конвенция[153]. Това понятие стои в основата на по-широко право на достъп, доколкото задейства прилагането на презумпцията за по-висш обществен интерес от оповестяване (с изключение на документи, касаещи разследвания и по-специално вероятни нарушения)[154].

Следователно понятието „информация, отнасяща се до емисиите в околната среда“ не обхваща цялата информация, която показва връзка с емисиите в околната среда[155].

Така информацията за количеството емисии на CO^2 на тон произведени продукти, макар да има връзка с емисиите в околната среда, сама по себе си не се определя като „информация, отнасяща се до емисиите в околната среда“ по смисъла на Регламента относно Орхуската конвенция.

Такава информация относно въглеродната ефективност не се счита за информация относно емисии в околната среда, тъй като не позволява на обществеността да знае общото количество, което е реално изпуснато в околната среда (или може да бъде

[148] Вж. решението по дело *CEE Bankwatch Network/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 48—50.
[149] Пак там, точка 50.
[150] Пак там, точка 47.
[151] Вж. решението по дело *Daimler/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 104—105.
[152] Пак там, точки 99—103.
[153] Вж. член 6, параграф 1 от Регламента относно Орхуската конвенция.
[154] *Пак там.*
[155] Вж. решението по дело *Deutsche Umwelthilfe eV/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 113.

предвидено достатъчно точно) от конкретна инсталация, или химическия състав или географското местоположение на тези емисии[156].

Аналогично информацията, отнасяща се до одобрението на активно вещество в някои продукти, оценено на равнището на ЕС, не се отнася непременно до емисиите, чието изхвърляне в околната среда е предвидимо. Употребата, условията на употреба и съставът на продуктите, разрешени от държава членка на нейна територия, могат да бъдат много различни. Съответно тези данни не се определят като „информация, отнасяща се до емисиите в околната среда“ по смисъла на Регламента относно Орхуската конвенция[157].

Аналогично документите, отразяващи становища, оценки и предложения от производители на автомобили във връзка с наличността на дадено вещество сами по себе си не представляват информация относно емисии в околната среда по смисъла на Регламента относно Орхуската конвенция[158]. Това е особено валидно в случаите, когато в такива документи не са уточнени степента и периодът на употреба на веществото, нито това как то би допринесло за увеличаване на риска от емисии в околната среда[159].

В заключение, Европейската комисия следеше внимателно развитието на съдебната практика на европейските съдилища и надлежно взе предвид всички горепосочени разяснения, предоставени през 2018 г. По-специално институцията взе необходимите мерки за приспособяване на своите административни практики, за да спазва разясненията, когато е необходимо. За тази цел, както и през предходните години, Генералният секретариат редовно организира съвместно с Правната служба семинари за запознаване на персонала на Европейската комисия с актуалното съществено развитие на съдебната практика относно достъпа до документи.

6.3. Нови висящи дела на Съда[160]

През 2018 г. бяха образувани 11 нови производства в Общия съд с участието на Европейската комисия на основание на Регламент (ЕО) № 1049/2001[161]. Успоредно с това бяха подадени пет жалби до Съда на Европейския съюз срещу решения на Общия съд по дела, по които Европейската комисия е била страна в производството[162].

---

[156] Вж. решението по дело *Rogesa/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точки 102—106, което понастоящем се обжалва.

[157] Вж. решението по дело *Stichting Greenpeace Nederland и Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 90.

[158] Вж. решението по дело *Deutsche Umwelthilfe eV/Европейска комисия*, цитирано по-горе, точка 111.

[159] *Пак там.*

[160] Към 31 декември 2018 г.

[161] Това са по-конкретно следните дела: *Umweltinstitut München/Европейска комисия*, T-712/18; *Bronckers/Европейска комисия*, T-746/18; *Bonnafous/Европейска комисия*, T-646/18; *TUIfly/Европейска комисия*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña/Европейска комисия*, T-485/18; *RATP/Европейска комисия*, T-422/18; *RATP/Европейска комисия*, T-250/18; *Bruel/Европейска комисия*, T-202/18; *Batchelor/Европейска комисия*, T-85/18; *Planet/Европейска комисия*, T-29/18; и *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Европейска комисия*, T-25/18.

[162] Това са по-конкретно следните дела: *Anikó Pint/Европейска комисия*, C-770/18 P (жалба пред Общия съд T-634/17); *ClientEarth/Европейска комисия*, C-612/18 P (жалба пред Общия съд T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV/Европейска комисия*, C-440/18 P (жалба пред Общия съд T-468/16); *Rogesa/Европейска комисия*, C-568/18 P (жалба пред Общия съд T-643/13); и *Izba*

Заключения

През 2018 г. правото на достъп до документи при поискване, предвидено в Хартата на основните права на Европейския съюз, Договорите за Европейския съюз и Регламент (ЕО) № 1049/2001, продължи да играе ключова роля за изпълнението на ангажимента за прозрачност на Европейската комисия.

Малкият процент на жалбите и съдебните решения за отмяна на нейните решения в тази област изглежда показва, че като цяло Европейската комисия постига подходящо равновесие между правото на достъп и другите публични или частни интереси, защитени съгласно изключенията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Европейската комисия продължава да бъде институцията на ЕС, която определено обработва най-много заявления за достъп до документи съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001. През 2018 г. тя достигна най-големия брой заявления от влизането в сила на регламента през 2001 г. досега, като получи не по-малко от 6912 първоначални заявления. Повечето от тези заявления се отнасяха до множество документи или до цели преписки.

От една страна, поради нарастването на броя на заявленията и тяхната сложност институцията все по-често се сблъсква с трудното предизвикателство за успешното съвместяване на принципа на прозрачност и създаването на балансирани и ефикасни политики.

От друга страна, това нарастване безспорно е довело до предоставянето на достъп до голям брой документи на обществеността, като се прилагат някои изключения. Публикуваните документи допринесоха за допълване на значителния обем информация и документи, които вече са достъпни чрез уебсайта на Европейската комисия благодарение на политиката на институцията за непрекъснато увеличаване на дейността ѝ за публикуване на информация по нейна инициатива и твърдия ѝ ангажимент по отношение на прозрачността.

Европейската комисия приветства нарастващия общ обществен интерес, породен от нейните дейности, и непрекъснато предприема нови инициативи, насочени към активно изграждане на прозрачност по отношение на процесите ѝ на вземане на решения.

През 2018 г. това беше илюстрирано, наред с друго, от влизането в сила на нов Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия, както и на Регламента относно защитата на личните данни, но също и от безпрецедентната степен на прозрачност в рамките на чувствителните преговори по Брексит.

И на последно място, но не и по важност, през 2018 г. Европейската комисия все по-често се сблъскваше с ново широко разпространено предизвикателство пред прозрачността, а именно онлайн дезинформацията. Дезинформацията е антитеза на прозрачността. Поради това институцията ангажира всички заинтересовани страни

Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Европейска комисия, C-560/18 P (жалба пред Общия съд T-514/15).

за определянето на ясен, подробен и широкообхватен план за действие[163] за справяне с нейното разпространение и въздействие в Европа, за да се гарантира защитата на европейските ценности и демократични системи.

[163] Съвместно съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие за борба с дезинформацията, JOIN(2018) 36, 5 декември 2018 г., достъпно на: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.