Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

17 октомври 2013 година*

„Обжалване — Право на достъп до документи на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Член 4, параграф 3, първа алинея — Защита на процеса на вземане на решения на институциите — Докладна записка на генералния секретариат на Съвета относно направените предложения в рамките на законодателната процедура по изменение на Регламент № 1049/2001 — Частичен достъп — Отказ за достъп до данните за това кои държави членки са автори на предложенията“

По дело C-280/11 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 31 май 2011 г.,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н B. Driessen и г-жа C. Fekete, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомаган от:

Чешка република, за която се явяват г-н M. Smolek и г-н D. Hadroušek, в качеството на представители,

Кралство Испания, за което се явява г-жа S. Centeno Huerta, в качеството на представител,

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues и г-жа N. Rouam, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Access Info Europe, установено Мадрид (Испания), за което се явяват O. Brouwer и J. Blockx, advocaten,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

* Език на производството: английски.

подпомагано от:

Европейски парламент, за който се явяват г-н A. Caiola и г-жа M. Dean, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна в производството по обжалване,

Република Гърция, за която се явяват г-жа E.-M. Mamouna и г-н K. Boskovits, в качеството на представители,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano (докладчик), председател на състав, г-н K. Lenaerts, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от първи състав, г-н A. Borg Barthet, г-н E. Levits и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,

секретар: г-н M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 февруари 2013 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 май 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Съветът на Европейския съюз иска да се отмени Решение на Общия съд на Европейския съюз от 22 март 2011 г. по дело Access Info Europe/Съвет (T-233/09, Сборник, стр. II-1073, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) за отмяна на решението на Съвета от 26 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което на Access Info Europe (наричано по-нататък „Access Info“) се отказва достъп до определена информация, съдържаща се в докладна записка от 26 ноември 2008 г., изпратена от генералния секретариат на Съвета до създадената в рамките на Съвета работна група по информация, във връзка с предложението за нов регламент относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (наричана по-нататък „исканият документ“).

Правна уредба

2 Текстът на съображение 6 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласи следното:

„По-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите функционират като законодатели, включително съгласно чужди 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“.

3 Член 1 от този регламент гласи:

„Целта на настоящият 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 [...] с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите;

[...]“.

4 Член 4, параграф 3, първа алинея от този регламент предвижда:

„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“.

Обстоятелства, предхождащи спора

5 С електронно писмо от 3 декември 2008 г. Access Info иска от Съвета да му бъде предоставен достъп до искания документ. Този документ обединява предложенията за изменения или за нови редакции, представени от няколко държави членки на заседанието от 25 ноември 2008 г. на работната група по информация, посочена в точка 1 от настоящото решение.

6 Със спорното решение Съветът предоставя частичен достъп до искания документ. По-специално текстът на документа, предоставен на Access Info от тази институция, не позволява да се установи кои държави членки са направили посочените предложения.

7 Съветът обосновава отказа си да оповести кои са съответните държави членки, като се позовава на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като тяхното оповестяване щяло да засегне сериозно неговия процес на вземане на решения, без оповестяването да се налага от по-висш обществен интерес. Всъщност предвид предварителния характер на обсъжданията, които тогава са били в ход, оповестяването на съответните делегации щяло да намали свободата на действие на делегациите в хода на преговорите, които характеризират законодателния процес в рамките на Съвета, засягайки по този начин способността на последния да постигне споразумение.

8 На 26 ноември 2008 г., т.е. още в деня на съставянето на искания документ, пълният му текст е публично оповестен на уебсайта на организацията Statewatch, без обаче това оповестяване да е разрешено (наричано по-нататък „неразрешеното оповестяване“).

Обжалваното съдебно решение

9 На 12 юни 2009 г. Access Info подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение, която е уважена с обжалваното съдебно решение.

10 На първо място Общият съд излага основните принципи в областта на достъпа до документи. По-специално в точки 55—58 от съдебното решение той припомня, че правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с демократичния им характер и че съгласно член 1 от Регламент № 1049/2001 целта е да се гарантира възможно най-широко право на достъп, поради което изключенията от оповестяването трябва да се тълкуват и прилагат стриктно. Тези принципи придобивали особено значение, когато Съветът действа в качеството на законодател, какъвто е конкретният случай.

11 По-нататък в точки 59 и 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд уточнява, че обстоятелството, че даден документ засяга интерес, защитен по силата на изключение от принципа за оповестяване, само по себе си не било достатъчно, за да обоснове прилагането на това изключение, тъй като такова прилагане можело по принцип да бъде оправдано само ако достъпът до документа може да засегне конкретно и реално защитения интерес. Освен това подобна опасност трябвало да бъде разумно предвидима, а не чисто хипотетична. Съответната институция следвало да претегли специфичния интерес, който трябва да се защити чрез неоповестяване на част от искания документ — в конкретния случай кои са държавите членки, автори на предложенията — и общия интерес от осигуряване на достъп до този документ в неговата цялост.

12 Прилагайки тези принципи, в точки 68—80 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда основната от причините, които Съветът изтъква, за да обоснове частичното оповестяване на искания документ, по-точно твърдяното намаляване на свободата на действие на делегациите в рамките на Съвета като последица от обстоятелството, че оповестяването на отговорните за предложенията държави членки щяло да доведе до натиск върху тях от страна на общественото мнение в такъв мащаб, че тяхна делегация вече нямало да може да представи предложение за ограничаване на прозрачността.

13 На първо място, в точки 69—74 от обжалваното съдебно решение Общият съд отчита преди всичко обстоятелството, че именно принципът за демократична легитимност задължава авторите на съдържащите се в искания документ предложения да отговарят за своите действия пред обществото, особено когато документът е свързан със законодателната процедура. По-нататък Общият съд приема, че оповестяването на авторите на дадено предложение не било пречка делегациите впоследствие да го отхвърлят. Всъщност предложението се правело, за да бъде обсъдено, независимо дали било анонимно, и целта не била то да остане непроменено след обсъждането му, след като неговият автор е известен. Тази характеристика на предложенията в хода на законодателната процедура била напълно понятна за общественото мнение. Освен това според Общия съд не можело да се приеме хипотезата, че общественото мнение като цяло се противопоставя на всякакво ограничаване на принципа на прозрачност. На последно място Общият съд приема, че дори неразрешеното оповестяване не е имало неблагоприятни последици за процеса на вземане на решения в Съвета.

14 На второ място, в точки 75 и 76 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля довода на Съвета, че трябвало да се вземе предвид предварителният характер на обсъжданията, за да се прецени доколко е сериозна опасността, свързана с намаляването на свободата на действие на

държавите членки. Според Общия съд предварителният характер на обсъжданията не позволява сам по себе си да се обоснове прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, тъй като тази разпоредба не прокарва разграничение според етапа на обсъжданията.

15 На трето място, в точки 77 и 78 от посоченото съдебно решение Общият съд отхвърля довода, че следвало да се отчете особено чувствителното естество на предложенията, направени от делегациите на държавите членки в конкретния случай. В това отношение Общият съд отбелязва, че разглежданите предложения за изменение са част от обичайния законодателен процес. Поради това те не били „особено чувствителни“ в смисъл, че основен интерес на Съюза или на държавите членки би бил поставен под въпрос в случай на оповестяване на авторите на предложенията, още повече че в конкретния случай не ставало въпрос за съдържанието на предложенията, направени от държавите членки, а само за посочването на направилите предложенията делегации. В допълнение, Общият съд счита, че за демократичния дебат е присъщо дадено предложение за изменение на проект за регламент да може да бъде обект както на положителни, така и на отрицателни коментари от страна на обществото и на медиите.

16 На четвърто място, в точка 79 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля довода, че необичайната продължителност на процедурата по одобрение на новия регламент в областта на достъпа до документи се дължала на породилите се за преговорите трудности вследствие на неразрешеното оповестяване. Всъщност според Общия съд много други причини от политическо и правно естество позволявали да се обясни продължителността на този законодателен процес.

17 На последно място, в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля твърдението на Съвета, което има за цел да се докаже, че поради неразрешеното оповестяване докладите от заседанията на работните групи не били толкова изчерпателни, по-специално във връзка с посочването на делегациите. В това отношение Общият съд изтъква, че промяната може да се обясни и с факта, че Access Info е подало жалба срещу спорното решение. Във всеки случай липсата на причинно-следствена връзка между публичното оповестяване на наименованията на делегациите — автори на предложенията, и сериозното засягане на процеса на вземане на решения се потвърждавала и от последващ неразрешеното оповестяване документ, в който най-малкото в първоначалния му текст все още се посочвало кои са делегациите на държавите членки, а не само анонимно предложенията за изменение на законодателния текст.

18 Именно въз основа на изложените по-горе съображения Общият съд уважава жалбата и отменя спорното решение.

Производство пред Съда и искания на страните

19 С определение от 17 октомври 2011 г., от една страна, в подкрепа на исканията на Съвета са допуснати да встъпят Чешката република и Кралство Испания, а от друга страна, Европейският парламент е допуснат да встъпи в подкрепа на исканията на Access Info. С определение от 2 февруари 2012 г. Френската република е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

20 Съветът, Чешката република, Република Гърция, Кралство Испания и Френската република искат от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да постанови окончателно решение по въпросите, които са предмет на настоящата жалба, и

— да осъди Access Info да заплати разноските за производствата пред двете инстанции.

21 Access Info и Европейският парламент искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

По жалбата

22 В подкрепа на жалбата си Съветът изтъква по същество три основания.

По първото основание

Доводи на страните

23 В първото основание, което Съветът изтъква, като по този въпрос той е подкрепян от Кралство Испания, се посочва, че Общият съд не зачита установения както от първичното право в приложимите ratione temporis член 207, параграф 3 ЕО и в член 255 ЕО, така и от вторичното право в съображение 6 и в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 баланс между правото на по-широк достъп по отношение на документите, които се отнасят до законодателната дейност на институциите, от една страна, и необходимостта да се запази ефективността на процеса на вземане на решения, от друга страна. По-специално, конкретно в точка 69 от обжалваното съдебно решение при тълкуването на член 4, параграф 3, първа алинея Общият съд отдал прекомерно значение на принципа на прозрачност в процеса на вземане на решения, без изобщо да вземе предвид изискванията, свързани с неговата ефективност.

24 Съветът, подкрепян в това отношение от Чешката република, от Република Гърция и от Кралство Испания, изтъква по-конкретно че неговият законодателен процес протича много гладко, което налага голяма гъвкавост от страна на държавите членки, за да могат те да изменят своите първоначални позиции, което повишава в максимална степен възможността за постигане на обща позиция. За да се гарантира „марж за преговори“ и по този начин да се запази ефективността на законодателния процес, било необходимо на държавите членки да се гарантира максимална свобода за действие при обсъжданията, при това от началните етапи на процедурата. Тази свобода на действие обаче щяла да бъде ограничена, ако твърде рано в хода на процедурата бъде оповестено кои са делегациите, доколкото последицата би била натиск от страна на общественото мнение, като това щяло да отнеме на самите делегации лекотата, която е необходима, за да се гарантира ефективността на процеса на вземане на решения на Съвета.

25 В това отношение Чешката република и Кралство Испания добавят, че в конкретния случай не било необходимо да се оповестява кои са делегациите, за да се постигне целта на Регламент № 1049/2001. Всъщност пълният достъп до съдържанието на искания документ бил достатъчен, за да се гарантира провеждането на демократичното обсъждане на въпросите, до които се отнася въпросният документ. Освен това единствената последица от оповестяването на това кои са делегациите щяла да бъде да се позволи упражняването на натиск не върху Съвета, а върху държавите членки.

26 Access Info възразява, че в рамките на първото изтъкнато основание Съветът оспорва само три точки от обжалваното съдебно решение, по-конкретно, от една страна, точки 57 и 58 от него, в които Общият съд се ограничавал само да припомни относимата съдебна практика, и от друга страна, точка 69 от съдебното решение, в която според Access Info, подкрепян в това отношение от Парламента, Общият съд пристъпва именно към постигането на баланс между изискването за прозрачност и изискването за защита на процеса на вземане на решения, като стига до заключението, че в конкретния случай оповестяването на това кои са съответните държави членки не е от естество да засегне процеса на вземане на решения на Съвета.

Съображения на Съда

27 За целите на произнасянето по разглежданото понастоящем основание следва да се напомни, че съгласно съображение 1 от него Регламентът отразява волята, изразена във член 1, втора алинея ДЕС, 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. Както се напомня в съображение 2 от посочения регламент, правото на публичен достъп до документите на институциите е свързано с техния демократичен характер (Решение от 1 юли 2008 г. по дело Швеция и Turco/Съвет, C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723, точка 34, Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия, C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 68, както и Решение от 21 юли 2011 г. по дело Швеция/MyTravel и Комисия, C-506/08 P, Сборник, стр. I-6237, точка 72).

28 С оглед на това, както се посочва в съображение 4 и в член 1 от Регламент № 1049/2001, целта на този регламент е да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите (посочените по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 33, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, точка 69, като и Решение по дело Швеция/MyTravel и Комисия, точка 73).

29 За това право безспорно съществуват определени ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес. По-специално и в съответствие със съображение 11 от този регламент в член 4 от него се предвижда, че институциите отказват достъп до документ, в случай че оповестяването му би засегнало някои от интересите, защитени от този член (вж. Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 62, Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точки 70 и 71, както и Решение по дело Швеция/MyTravel и Комисия, посочено по-горе, точка 74).

30 Тъй като се отклоняват от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите, тези изключения обаче следва да се тълкуват и прилагат стеснително (посочените по-горе Решение по дело Sison/Съвет, точка 63, Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, точка 36, Решение по дело Швеция и др./API и Съвет, точка 73 и Швеция /MyTravel и Комисия, точка 75).

31 Така, от една страна, щом дадена институция реши да откаже достъп до документ, чието оповестяване е било поискано, тя по принцип трябва да предостави обяснения за това по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от предвидено в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключение, на което тази институция се позовава. Освен това рискът от такова засягане трябва да е разумно предвидим, а не чисто хипотетичен (Решение по дело Швеция/MyTravel и Комисия, посочено по-горе, точка 76 и цитираната съдебна практика).

32 От друга страна, когато дадена институция прилага някое от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, тя трябва да претегли особения интерес, чиято защита трябва да се осигури, като не се оповести съответният документ, и по-специално общия интерес от предоставяне на достъп до този документ, като има предвид предимствата, които, както се посочва в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, произтичат от по-голямата прозрачност, а именно по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения и по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократичната система (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 45).

33 Освен това Съдът е приел и че тези съображения очевидно са особено релевантни, когато Съветът действа в качеството на законодател, както следва от съображение 6 от Регламент № 1049/2001, съгласно което именно в този случай следва да бъде предоставен по-широк

достъп до документите. Прозрачността в това отношение допринася за засилване на демокрацията, като позволява на гражданите да контролират цялата информация, която стои в основата на определен законодателен акт. Всъщност възможността за гражданите да се запознаят с основите на законодателната дейност е условие за ефективното упражняване от страна на последните на демократичните им права (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 46).

34 Въз основа на тези принципи следва да се разгледа първото основание, в рамките на което Съветът по същество твърди, че Общият съд изобщо не е взел предвид изискванията, свързани със защитата на процеса на вземане на неговите решения.

35 Следва обаче да се отбележи, че в точка 69 от обжалваното съдебно решение Общият съд напомня в съответствие с посочената в точка 30 от настоящото решение съдебна практика именно че публичният достъп до пълното съдържание на документите на Съвета съставлява принципът и че са предвидени изключения от този принцип, които трябва да бъдат тълкувани и прилагани стриктно.

36 Противно на твърденията на Съвета, Общият съд е взел предвид изискванията, свързани с ефективността на процеса на вземане на решения. Всъщност в точки 69—83 от обжалваното съдебно решение той задълбочено е разгледал доводите, които Съветът е изтъкнал, за да обоснове прилагането в случая на изключението във връзка със защитата на процеса на вземане на решения на съответната институция.

37 Така, без изобщо да пренебрегва баланса между принципа за прозрачност и запазването на ефективността на процеса на вземане на решения на Съвета и в съответствие с принципите, припомнени в точки 31—33 от настоящото решение, Общият съд е разгледал по същество всички доводи, които Съветът е изтъкнал, за да обоснове прилагането в конкретния случай на изключението, посочено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

38 Едва след като е разгледал тези доводи и е счел, че нито един от тях не дава възможност да се установи, че оповестяването на информацията относно това кои са въпросните държави членки би довело до конкретна опасност от сериозно засягане на защитения с разглежданото изключение интерес, в точка 84 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Съветът е нарушил член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, като в спорното решение се е противопоставил на оповестяването на тази информация.

39 Освен това, доколкото критиката от страна на Съвета може да бъде схващана като имаща за цел да постави под въпрос направената от Общия съд преценка на посочените доводи, се налага изводът, че в подкрепа на разглежданото понастоящем основание Съветът не посочва нито едно обстоятелство с цел да обори заключението на Общия съд, че доводите на Съвета в първоинстанционното производство не са били достатъчно подкрепени с доказателства, за да се установи, че оповестяването на информацията относно това кои са въпросните държави членки довело до конкретна опасност от сериозно засягане на процеса на вземане на решения на Съвета.

40 На последно място, по отношение на довода на Чешката република и на Кралство Испания, че оповестяването на това кои са делегациите не било необходимо за постигането на целта на Регламент № 1049/2001, е достатъчно да се посочи, че както беше напомнено в точка 28 от настоящото решение, член 1 от Регламент № 1049/2001 има за цел да предостави на обществеността възможно най-широк достъп до документите на институциите. С оглед на този принцип Общият съд правилно уточнява в точка 69 от обжалваното съдебно решение, че Регламент № 1049/2001 има за цел да се гарантира публичен достъп до пълното съдържание на документите на Съвета, включително, в случая, до това кои са авторите на различните предложения, като пълният достъп до посочените документи може да бъде ограничен само въз

основа на уредени в Регламента изключения от това право, които от своя страна трябва да се основават на конкретна опасност от засягане на защитените с тях интереси. Тъй като в конкретния случай Общият съд е изключил наличието на подобна опасност, частичният достъп до искания документ не би могъл да се счита за достатъчен за постигането на преследваната с посочения регламент цел.

41 При тези условия твърденията по първото основание в жалбата трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По третото основание

Доводи на страните

42 В третото основание, което е целесъобразно да се разгледа на второ място и се състои от три части, Съветът упреква Общия съд, че е допуснал редица грешки при прилагането на правото, които са довели до заключението, че посочената институция не е доказала „надлежно от правна и фактическа страна“ опасността от сериозно засягане на нейния процес на вземане на решения.

43 С първата част от третото изтъкнато от него основание Съветът, подкрепян от Република Гърция и от Кралство Испания, упреква Общия съд, че в точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение иска да се докаже действителното засягане на защитения с въпросното изключение интерес. Според Съвета обаче за целите на прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, самата опасност от засягане е достатъчна, за да се обоснове прилагането на това изключение, поради което институцията, получила искане за достъп до документи, трябва само да докаже вероятността оповестяването на този документ да доведе до засягане на нейния процес на вземане на решения.

44 От своя страна Access Info и Европейският парламент поддържат, че Общият съд не изисква от Съвета да представи доказателство, че процесът на вземане на решенията действително е бил засегнат, а в точки 73 и 74 само разглежда приведения от самия Съвет довод, че процесът на вземане на решения на посочената институция бил действително и конкретно засегнат поради неразрешеното оповестяване.

45 Във втората част от третото изтъкнато от него основание Съветът, към който в това отношение се присъединява Република Гърция, счита, че в точка 76 от обжалваното съдебно решение Общият съд не взема надлежно предвид значението на етапа на обсъжданията при преценката на опасността от сериозно засягане на процеса на вземане на решения поради оповестяването на това кои са делегациите. Според Съвета обстоятелството, че на обществеността се признава правото на информация за всички подготвителни дейности в хода на целия процес на вземане на решения, разубеждавало делегациите да изразяват становищата си на началния етап на процедурата. Всъщност с оглед на особеностите, свързани с работата на Съвета, тези становища, преди всичко когато те се отнасят до технически теми, често били с проучвателно естество и не отразявали непременно точното и окончателното становище на държавата членка, от която са съответните делегации, поради което тези становища можело да претърпят развитие в хода на процедурата. Последицата от признаването на право на информация на този предварителен етап на процедурата щяла да бъде, че делегациите щели да изразяват становищата си едва след като съответните им национални правителства им разпоредят каква позиция да заемат в преговорите, което можело да направи законодателния процес по-малко гъвкав.

46 В отговор на тези доводи Access Info изтъква, на първо място, че Съветът не посочва в какво се изразяват твърдените особености на неговия процес на вземане на решения. По-нататък, едва в производството по обжалване Съветът привел довода за твърдяното засягане на възможността

на делегациите на държавите членки да изменят своето становище в хода на процедурата. Във всеки случай, както посочил Общият съд в точка 76 от обжалваното съдебно решение, в член 4 параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 етапът на преговорите не се споменавал като критерий, който следвало да се вземе предвид, за да се обоснове прилагането на изключението от правото на достъп. Този аспект несъмнено можел да се вземе предвид за целите на оценката на опасността от засягане на защитения с посочената разпоредба интерес. Посочването на това кои делегации са направили предложения на началния етап на обсъжданията обаче не било от естество да попречи на тези делегации впоследствие да изменят своята позиция. На последно място, Access Info посочва, че именно при започването на процедурата прозрачността трябвало да бъде възможно най-голяма. Всъщност на етапа, в който обсъжданията вече са били проведени и са постигнати компромисни позиции, вече нямало никаква полза от прозрачността и от обществената дискусия.

47 В третата част на третото изтъкнато от него основание Съветът по същество поддържа, че противно на установените в точка 69 от посоченото по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет изисквания, в точки 72 и 79—83 от обжалваното съдебно решение Общият съд не взема надлежно предвид чувствителния характер на исканията документ при преценката на опасността от сериозно засягане на процеса на вземане на решения поради оповестяването на пълното съдържание на документа. Според Съвета в конкретния случай чувствителният характер на документа произтичал от обстоятелството, че въпросните предложения се отнасяли до изключенията от принципа на прозрачност, които трябвало да предвижда новият регламент относно достъпа до документи. Чувствителното естество на тези въпроси се потвърждавало впрочем, от една страна, от обстоятелството, че съдилищата на Съюза наскоро са се произнесли по тълкуването на тези изключения, а от друга страна, от породените от тези въпроси дискусии и натиск от страна на общественото мнение.

48 В подкрепа на тази част от основанието Съветът привежда редица доводи. На първо място, той твърди, че посоченото по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет предоставя възможност на институцията да се позове на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, когато исканият акт е с особено чувствителен характер. Според направеното от Общия съд в точка 78 от обжалваното съдебно решение тълкуване на посочената разпоредба обаче тя била приложима само когато е поставен под въпрос основен интерес на Съюза или на държавите членки. Нито текстът на посочената разпоредба, нито други части от Регламента, нито пък самото Решение по дело Швеция и Turco/Съвет давали основание за подобно тълкуване. Освен това посоченото тълкуване в съчетание с повишените изисквания на Общия съд по отношение на доказването на такова засягане правело почти невъзможно позоваването на благоприятните последици от тази разпоредба.

49 По-нататък, за да подчертае в още по-голяма степен чувствителния характер на разглежданите въпроси, Съветът упреква Общия съд, че в точка 79 от обжалваното съдебно решение допуска грешка, като приема, че необичайната продължителност на съответната законодателна процедура се дължала на причини от правно и политическо естество, свързани с влизането в сила на Договора от Лисабон, изборите за Парламент и встъпването в длъжност на новата Комисия. Като се позовава на определени изменения, настъпили след втората половина на 2008 г. — т.е. след неразрешеното оповестяване — в условията и реда за изготвянето на документи, приемани от работните групи, Съветът твърди, че всъщност поне отчасти това забавяне се дължи на обстоятелството, че след неразрешеното оповестяване обсъжданията не са били толкова изчерпателни, както и че са се отличавали с липсата на прямота, което е довело до намаляване на ефективността на процеса на вземане на решения в рамките на институцията.

50 Накрая, блокирането на въпросната законодателна преписка поне отчасти се дължало и на обстоятелството, че именно поради неразрешеното оповестяване държавите членки са изпитали сериозни затруднения да отстъпят от своите първоначални позиции в преговорите.

По-специално делегациите на държавите, възнамерявали да предложат изменения, които е могло да бъдат възприети от общественото мнение като ограничаващи правото на достъп на обществеността, са се колебаели да направят това. Съветът изтъква, че Общият съд неправилно не признава тези породени от неразрешеното оповестяване неблагоприятни последици по отношение на процеса на вземане на решения на Съвета. От една страна, в точка 72 от обжалваното съдебно решение Общият съд допуска грешка, като счита този довод за неоснователен, предвид обстоятелството, че едно от въпросните предложения, направено след неразрешеното оповестяване, ограничава правото на достъп на обществеността, но противно на констатацията на Общия съд, това предложение не е направено от делегация на държава членка, а от самата Комисия. От друга страна, в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно отхвърлил доказателствата, които Съветът е представил в обяснение на обстоятелството, че докладите по въпросната преписка не са толкова изчерпателни, и във връзка с поименното посочване на делегациите в работните групи. Макар според Общия съд този факт да се обяснява с обстоятелството, че е бил сезиран с жалбата, според Съвета поради чувствителния характер на разглежданите въпроси това изменение се дължи именно на неразрешеното оповестяване. Като пример за намаляването на равнището на изчерпателност Съветът посочва доклад на въпросната работна група от юли 2009 г., в който вече не се посочват кои са делегациите, а се използват изразите „определен брой делегации“ и „други делегации“.

51 Access Info възразява, на първо място, че Общият съд се позовава на положение, при което е поставен под въпрос „основен интерес на Съюза или на държавите членки“, само за да даде пример за положение, при което даден въпрос се счита за „особено чувствителен“, без да налага изискването, че само тези положения могат да се считат за чувствителни. По-нататък, за разлика от документа, разглеждан в дело Швеция и Turco/Съвет, по което е постановено посоченото по-горе решение, исканият документ не съдържал правни становища, а само предложения за изменения на проект на законодателен акт. Накрая Access Info добавя, че Съветът не е мотивирал обстойно своя отказ, макар това да се изисква съгласно Решение по дело Швеция и Turco/Съвет.

52 Според Access Info в останалата си част твърденията в рамките на третата част от третото изтъкнато от Съвета основание трябва да се счетат за недопустими, тъй като поставят под въпрос преценката на Общия съд по отношение на чувствителния характер на исканията документ и на причините, които са обосновали необичайната продължителност на разглежданата законодателна процедура. Във всеки случай Access Info, подкрепяно по същество от Парламента, счита, на първо място, че според Съвета чувствителният характер на разглежданите в исканията документ въпроси се дължи на обстоятелството, че тези въпроси пораждат обществена дискусия и че се разглеждат в практиката на съдилищата на Съюза. Според Access Info обаче Съветът не е подкрепил с доказателства твърденията си в това отношение. Освен това голяма част от законодателните процедури се отнасяли до въпроси, които можело да доведат до натиск от страна на обединения по интереси или на дискусии в медиите. Именно това обаче означавали прозрачността и демокрацията и то не било доказателство за чувствителния характер на въпрос, който обосновава поверителното третиране на документ като искания. Впрочем, ако разглежданите въпроси били толкова чувствителни, не трябвало да бъдат оповестявани не само данните за това кои са държавите членки, но и съдържанието на предложенията. На второ място, Access Info оспорва довода на Съвета, че необичайното забавяне на разглежданата законодателна процедура било породено от неразрешеното оповестяване. В действителност забавянето можело да се дължи и на липсата на политическо съгласие между Съвета и Парламента относно изменението на Регламента. На трето място, Access Info оспорва факта, че неразрешеното оповестяване довело до промени във връзка с равнището на изчерпателност на докладите на работната група.

Съображения на Съда

53 По отношение на първата част от третото изтъкнато от Съвета основание се налага изводът, че тя се основава на неправилното разбиране на обжалваното съдебно решение.

54 Всъщност в точка 59 от съдебното решение Общият съд правилно уточнява, че прилагането на изключенията от правото на достъп е обосновано при наличието на опасност от засягане на защитен интерес, като тази опасност трябва да бъде разумно предвидима, а не чисто хипотетична.

55 За да провери дали в конкретния случай е била налице такава опасност, на първо място, в точки 70—72 от обжалваното съдебно решение Общият съд установява, че Съветът не е доказал началната хипотеза, на която основава своите доводи, по-специално обстоятелството, че оповестяването на това кои са делегациите щяло да доведе до натиск от страна на общественото мнение в такъв мащаб, че те повече нямало да могат да направят предложение за ограничаване на прозрачността. Тъй като това обстоятелство не е било доказано, Общият съд правилно приема, че оповестяването на това кои са делегациите, възнамерявали да съставят такива предложения, не е от естество да засегне процеса на вземане на решения на Съвета.

56 По-нататък, в точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда обобщения в точка 50 от това съдебно решение и неоспорен от Съвета довод, че неразрешеното оповестяване „е имало отрицателни последици върху откровеността и изчерпателността на дискусиите в рамките на работната група на Съвета, като е попречило на делегациите да предвидят различни разрешения или изменения с оглед постигането на съгласуване на възгледите по най-спорните въпроси“.

57 Следователно в посочените точки 73 и 74 Общият съд само взема отношение по посоченото основание, като стига до извода, че противно на твърденията на Съвета, в конкретния случай това оповестяване не е било от естество да засегне процеса на вземане на решения на тази институция.

58 При тези условия твърденията по първата част от третото основание трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

59 По отношение на втората част от разглежданото понастоящем основание, в която се твърди, че в обжалваното съдебно решение Общият съд не взел предвид значението на етапа на обсъждането при преценката на сериозното засягане, което представлявало за процеса за вземане на решение на Съвета цялостното оповестяване на позициите на делегациите, следва да се посочи, че и тази част се основава на неправилно разбиране на обжалваното съдебно решение.

60 Всъщност в точка 76 от това решение Общият съд уточнява, че предварителният характер на обсъжданията не позволява сам по себе си да се обоснове прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. Така, след като изключва възможността посредством останалите доводи на Съвета да може да се докаже наличието на опасност от засягане на неговия процес на вземане на решения, Общият съд правилно приема, че самото обстоятелство, че искането за оповестяване е направено на много ранен етап на законодателния процес, не е достатъчно, за да позволи прилагането на посоченото изключение.

61 Поради това твърденията по втората част не са основателни.

62 На последно място, по отношение на третата част от третото изтъкнато от Съвета основание следва първо да се посочи, че като приема в точка 78 от обжалваното съдебно решение, че въпросите, които са предмет на искания документ, не са особено чувствителни, Общият съд правилно не се позовава на посоченото по-горе Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, тъй като точка 69 от последното решение, на която се основава разглежданата понастоящем част от основанието, се отнася само до конкретни документи, по-точно правни становища. В конкретния случай исканият документ не само е съставен в рамките на законодателна процедура, но и не попада в нито една от категориите документи, по отношение на които Регламент № 1049/2001 признава наличието на подлежащ на специална защита интерес, каквато е категорията на правните становища.

63 Във всеки случай, дори да се предположи, че Общият съд неправилно приема, че критерият, посредством прилагането на който може да се установи особено чувствителният характер на документ, е опасността от засягането на основен интерес на Съюза или на държавите членки посредством оповестяването на този документ, то се налага изводът, че в точка 77 от обжалваното съдебно решение в конкретния случай Общият съд изключва особено чувствителния характер на искания документ, без да се основавана на този критерий. За тази цел той всъщност приема, че различните включени в искания документ предложения за изменение или за нова редакция, направени от четирите делегации на държави членки, са част от обичайния законодателен процес, което означава, че те не могат да бъдат считани за чувствителни не само от гледна точка на критерия, свързан със засягането на основен интерес на Съюза или на държави членки, но и от гледна точка на който и да било критерий.

64 Поради това Съветът неоснователно упреква Общия съд, че не е взел предвид особено чувствителния характер на искания документ.

65 На второ място, във връзка с другите доводи, изтъкнати от Съвета в подкрепа на третата част от третото изтъкнато от него основание, следва да се напомни постоянната съдебна практика, съгласно която от член 256 ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз следва, че единствено Общият съд е компетентен, от една страна, да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и от друга страна, да преценява тези факти. Когато Общият съд е установил или е извършил преценка на фактите, на основание член 256 ДФЕС Съдът е компетентен да упражни контрол върху правната квалификация на тези факти и върху правните последици, които Общият съд е извел от тях. Поради това Съдът не е компетентен да установява фактите, нито по принцип да проверява доказателствата, които Общият съд е приел в подкрепа на тези факти. Следователно, освен в случай на изопачаване на доказателствата, тази преценка не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда (вж. по-специално Решение от 19 март 2009 г. по дело Archer Daniels Midland/Комисия, C-510/06 P, Сборник, стр. I-1843, точка 105 и Определение от 10 ноември 2011 г. по дело Agapiou Joséphidès/Комисия и EACEA, C-626/10 P, точка 107).

66 Все пак със своя довод, че Общият съд неправилно е отдал необичайната продължителност на съответната процедура на причини от правно и политическо естество, свързани по-специално с влизането в сила на Договора от Лисабон, изборите за Парламент и встъпването в длъжност на новата Комисия, Съветът, без да твърди, че е допуснато изопачаване на доказателствата, иска да постави под въпрос преценката на Общия съд, че необичайната продължителност на законодателната процедура не се е дължала на трудностите, произтичащи от оповестяването на информацията за авторите на предложенията, а на такива причини от правно и политическо естество, както впрочем твърди и самият Съвет, което е видно от точка 46 от обжалваното съдебно решение.

67 Също така във връзка с последиците, които се твърди, че са настъпили за процеса на вземане на решения на Съвета поради неразрешеното оповестяване, посочената институция, без явно да твърди, че е допуснато изопачаване на доказателствата, иска само да оспори, от една страна, направената от Общия съд в точка 72 от обжалваното съдебно решение преценка на доказателство, съдържащо съставени от делегациите писмени предложения относно разглежданата законодателна процедура, по-точно документ № 9716/09 от 11 май 2009 г., въз основа на който приема, че противно на твърденията на Съвета в първоинстанционното производство, оповестяването не е принудило делегациите да се въздържат да направят предложения, които имат за цел ограничаване на прозрачността. От друга страна, Съветът поставя под въпрос преценката, която Общият съд е направил в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение на друго доказателство, по-точно документ № 10859/1/09 REV 1, въз основа на който Общият съд е приел, че след неразрешеното оповестяване практиката на Съвета се е променила, доколкото вече не били посочвани данните относно това кои са държавите членки, представили становища и препоръки по предложението на Комисията, като тази промяна можела да се обясни с обстоятелството, че Access Info е подало жалба, за да оспори законосъобразността на спорното решение.

68 Следователно, тъй като изложените доводи са недопустими, твърденията по третото основание следва да се отхвърлят като отчасти недопустими и отчасти неоснователни.

По второто правно основание

Доводи на страните

69 Във второто изтъкнато от Съвета основание той по същество твърди, че мотивите на Общия съд са в противоречие със съдебната практика на Съда, която допуска институциите да се позовават на съображения от общ характер, за да откажат оповестяването на определени категории документи. Всъщност, както твърди и Република Гърция, в спорното решение се посочват общи съображения, за да се обосноват причините, поради които исканият документ не може да бъде оповестен, както и причините, поради които посочените съображения са действително приложими по отношение на искания документ. Така Съветът не ограничил своя анализ до естеството на документа, а основал своя отказ на подробни обяснения, свързани с чувствителния характер на разглежданите въпроси и на обстоятелството, че те са възникнали в рамките на обсъжданията преди законодателната процедура в същинския смисъл на думата.

70 Access Info посочва на първо място, че второто основание е недопустимо и неотносимо, тъй като в него не се посочва изрично нито една конкретна точка от обжалваното съдебно решение. Във всеки случай според Access Info, като по този въпрос то е подкрепяно от Парламента, нито в жалбата, нито в спорното решение Съветът уточнява общата презумпция, на която се основава неговият отказ за достъп в конкретния случай. Освен това, противно на изискванията, установени в съдебната практика в тази област, нито една разпоредба от правото на Съюза и нито един общ принцип на правото не позволявали установяването на обща презумпция за поверителност по отношение на документи като искания, още повече че последният е резултат от законодателна по естеството си процедура.

Съображения на Съда

71 Предварително следва да се посочи, че противно на твърденията на Access Info, понастоящем разглежданото основание е допустимо, тъй като, макар Съветът действително да не посочва конкретна точка от обжалваното съдебно решение, в която да е допусната грешка при прилагането на правото, от изложението на доводите в подкрепа на това основание е видно, че

Съветът упреква Общия съд, че не е взел предвид възможността на Съвета да обоснове отказа за достъп до искания документ, като се позове на основана на общи съображения презумпция за поверителност.

72 По същество следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика, макар че, за да се откаже достъп до даден документ, по принцип не е достатъчно този документ да е свързан с дейност или интерес по член 4 от Регламент № 1049/2001, а съответната институция трябва да обясни и по какъв начин достъпът до посочения документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение, институцията обаче може да се позове на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят за документи от едно и също естество (Решение по дело Швеция и Turco/Съвет, посочено по-горе, точка 50, Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885, точка 54 и Решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Agrofert Holding, C-477/10 P, точка 57).

73 В подобна хипотеза съответната институция обаче е длъжна да уточни съображенията от общ характер, на които основава презумпцията, че оповестяването на документите ще засегне някой от защитените с член 4 от Регламент № 1049/2001 интереси, без при това да е длъжна да направи конкретна преценка на съдържанието на всеки един от тези документи (вж. в този смисъл Решение по дело Швеция и др./API и Комисия, посочено по-горе, точка 76).

74 В конкретния случай обаче, дори да се предположи, че в първоинстанционното производство Съветът е изтъкнал възможността да откаже достъп до документ като искания въз основа на презумпция, която е основана на обобщените в точка 43 от обжалваното съдебно решение съображения и която има за цел е да се запази свободата на действие на делегациите в хода на предварителните обсъждания на предложението на Комисията, се налага изводът, че от една страна, в точки 70—79 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда тези съображения и в точка 80 от това съдебно решение приема, че те не са достатъчни, за да се обоснове прилагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001. От друга страна, в рамките на изтъкнатото в подкрепа на жалбата трето основание Съветът неуспешно се опитва да постави под въпрос тази преценка, тъй като това основание не е уважено.

75 Следователно Съветът не може основателно да поддържа, че е имал възможност да откаже достъп до документ като искания въз основа на презумпция, основана на такива съображения.

76 Предвид гореизложеното са неотносими доводите, с които се цели да се докаже, че Общият съд не е взел в предвид причините, поради които Съветът е счел, че в конкретния случай към искания документ са приложими съображения от общ характер.

77 От това следва, че твърденията по второто основание трябва да се отхвърлят като неоснователни.

78 С оглед на всички изложени по-горе съображения жалбата трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

79 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от посочения правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от

същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Член 140, параграф 1 от посочения правилник предвижда, че държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

80 Тъй като жалбата на Съвета е отхвърлена, в съответствие с исканията на Access Info той трябва да бъде осъден да понесе, освен направените от него съдебни разноски, и съдебните разноски, направени от Access Info.

81 Чешката република, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република и Парламентът понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски, направени от Access Info Europe.

3) Чешката република, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република и Европейският парламент понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи