



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

G. PITRUZZELLA

представено на 5 декември 2019 година¹

Дело C-560/18 P

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Достъп до документите на институциите на Европейския съюз — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с висящо производство за установяване на неизпълнение на задължения — Подробни становища, приети в рамките на процедура по уведомяване съгласно Директива 98/34/ЕО — Отказ за предоставяне на достъп — Изключение, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире — Оповестяване на исканите документи в хода на производство пред Общия съд — Определение за липса на основание за произнасяне по същество — Запазване на правния интерес“

I. Въведение

1. Отпада ли правният интерес на сдружение, което представлява интересите на операторите в конкретен търговски сектор, след оповестяването в хода на производството пред Общия съд на Европейския съюз на документите, до които Европейската комисия е отказала достъп?
2. Кои са обстоятелствата, които Общият съд трябва да установи, че са налице, за да може законосъобразно да изключи запазването на правния интерес на жалбоподателя и поради това да постанови, че липсва основание за произнасяне по същество?
3. Трябва ли преценката на вероятността да се повтори в бъдеще твърдяната незаконосъобразност, състояща се в отказ на достъп до определени документи, да се направи абстрактно във връзка с която и да е хипотеза на отказ въз основа на същата нормативна разпоредба, или конкретно, като се вземат предвид субективните и обективните характеристики на специфичната ситуация?
4. Това по същество са правните въпроси в основата на настоящото дело, по което сдружение, защитаващо интересите на производителите, дистрибуторите и операторите на игрални автомати в Полша, е подало до Съда жалба за отмяна на определението на Общия съд, с което е постановено, че липсва основание за произнасяне по същество поради отпадане на правния интерес на посоченото сдружение.
5. Жалбоподателят основава жалбата си на пет основания за обжалване, но по искане на Съда в настоящото заключение ще се ограничи до разглеждането на правните въпроси, свързани с първото основание.

¹ Език на оригиналния текст: италиански.

6. След като отгранича предмета на съдебния спор, ще анализирам практиката на Съда относно правния интерес, като приложам посочените принципи към настоящото дело.

7. По-специално ще се опитам да изясня, че по дело във връзка с достъп до документи след тяхното оповестяване правният интерес продължава да е налице само в много изключителни случаи и в специфични ситуации, които Съдът неотдавна припомня в решение по дело C-57/16 P (ClientEarth)².

8. Накрая ще заключа, че тези специфични ситуации не са налице в случая, който е предмет на настоящия спор, че следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че липсва основание за произнасяне по същество и поради това първото основание трябва да бъде отхвърлено.

II. Правна уредба

A. Регламент № 1049/2001

9. Съображение 4 от Регламент № 1049/2001³ гласи, че:

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

10. Освен това в съображение 11 от същия регламент се посочва, че:

„По принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп. Въпреки това следва да се защитават някои публични и частни интереси, като се използва режимът на изключенията. На институциите следва да бъде предоставена възможност да защитят своите вътрешни консултации и преговори, когато това е необходимо предвид запазването на възможността за изпълнение на задачите им.

[...]“.

11. Член 2 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Бенефициери и приложно поле“, предвижда, че:

„1. Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или чието седалище според учредителния акт е в държава членка, има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент“.

12. Член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1049/2001, озаглавен „Изключения“, гласи:

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

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

² Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C 57/16 P, EU:C:2018:660

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

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

III. Фактите, производството пред Общия съд и обжалваното определение

A. Фактите, предхождащи производството пред Общия съд

13. На 20 ноември 2013 г. в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения 2013/4218 Европейската комисия изпраща до Република Полша официално уведомително писмо съгласно член 258 ДФЕС, с което иска тя да приведе своята национална правна уредба относно услугите във връзка с хазартните игри в съответствие с основните свободи, установени в европейското законодателство.

14. Поради това с отговор, получен на 3 март 2014 г., Република Полша съобщава на Комисията намерението си да нотифицира — въз основа на Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година⁴ за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти — проектозакон, чиято цел е да се измени полският закон за хазартните игри.

15. В съответствие с член 8 от Директива 98/34 на 5 ноември 2014 г. Република Полша нотифицира на Комисията посочения проектозакон⁵.

16. В рамките на тази процедура Комисията и Република Малта приемат — съответно на 3 и на 6 февруари 2015 г. — две подробни становища относно нотифицирания проектозакон съгласно член 9, параграф 2 от Директива 98/34.

17. На 17 февруари 2015 г. Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (наричан по-нататък „IGPOUR“), организация, представляваща интересите на производителите, дистрибуторите и операторите на игрални автомати в Полша, подава заявление за достъп до двете становища, приети от Комисията и от Република Малта, в съответствие с член 2, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

18. На 10 март 2015 г. след преценка Комисията отказва да предостави на IGPOUR достъп до исканите документи.

19. Вследствие на това на 16 април 2015 г. IGPOUR изпраща до Комисията потвърждение на заявлението за достъп до документите в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

⁴ ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207. Изменена с Директива 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г.

⁵ Комисията завежда проектозакона под номер 2014/537/PL.

20. На 12 юни 2015 г. Комисията отхвърля искането в подаденото от IGPOUR потвърждение на заявлението в частта, която се отнася до подробното ѝ становище, на 17 юли 2015 г. тя отхвърля искането в потвърждението на заявлението в частта, която се отнася до подробното становище, прието от Република Малта⁶.

21. В обжалваните решения Комисията обосновава отказа си да оповести исканата от IGPOUR документация на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. По-конкретно Комисията уточнява, че оповестяването на въпросните документи би засегнало защитата на „целите на дейности по инспектиране, разследване и одит“ по отношение на производство за установяване на неизпълнение на задължения 2013/4218, тъй като исканите становища са неразривно свързани с това производство.

Б. Производството пред Общия съд и обжалваното определение

22. Предвид посочения по-горе отказ, на 1 септември 2015 г. IGPOUR депозира в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на обжалваните решения.

23. В рамките на това производство на Кралство Швеция е разрешено да встъпи в подкрепа на исканията на IGPOUR, докато на Република Полша е разрешено да участва в процеса в подкрепа на исканията на Комисията.

24. По време на съдебното заседание, проведено на 28 септември 2017 г., страните представят устни становища и отговарят на поставените от Общия съд въпроси.

25. С акт, депозиран на 6 март 2018 г., Комисията иска от Общия съд да постанови, че подадената от IGPOUR жалба е останала без предмет, тъй като след приключване на съответното производство за установяване на неизпълнение на задължения 2013/4218 същата е взела решение да предостави на жалбоподателя достъп до двата спорни документа. Със същия акт Комисията освен това иска жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

26. С оглед на посоченото по-горе искане с определение от 14 март 2018 г. Общият съд решава да възобнови устната фаза на производството и кани страните да вземат становище по искането на Комисията да се приеме, че липсва основание за произнасяне по същество.

27. В становището си IGPOUR оспорва отпадането на правния интерес, докато в становището си Република Полша просто заявява, че не се противопоставя на искането на Комисията. Кралство Швеция не представя становище по това искане.

28. С определение от 10 юли 2018 г.⁷ Общият съд постановява, че липсва основание за произнасяне по същество, и постановява всяка страна да понесе собствените си съдебни разноски.

29. Като основание на решението си Общият съд взема предвид спецификата на ситуацията, предмет на съдебното производство, и приема, че няма вероятност в бъдеще да възникне ситуация, подобна на тази в настоящия случай, и поради това изключва запазването на правния интерес на жалбоподателя след предоставяне на исканите документи.

⁶ Обжалваните решения са обозначени като GESTDEM 2015/1291.

⁷ Определение от 10 юли 2018 г., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Комисия, T-514/15, непубликувано, EU:T:2018:500.

30. Освен това Общият съд отбелязва, че като оспорва искането на Комисията за приключване на производството поради липса на основание за произнасяне по същество, IGPOUR се позовава само на общата възможност за бъдещ иск за обезщетение за вреди, без обаче да уточни дали действително смята да я използва.

В. Производството пред Съда и искания на страните

31. С жалбата до Съда, подадена на 3 септември 2018 г., IGPOUR иска той да отмени постановеното от Общия съд определение, с което приема, че няма основание за произнасяне по същество, както и да отмени обжалваните решения, с които на жалбоподателя се отказва достъп до приетите от Европейската комисия и от Република Малта подробни становища в рамките на процедура по уведомяване 2014/537/PL. Освен това IGPOUR иска Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

32. При условията на евентуалност IGPOUR иска делото да бъде върнато за ново разглеждане на Общия съд, за да постанови решение по същество и по съдебните разноски.

33. Кралство Швеция иска от Съда да отмени обжалваното определение, както и обжалваните решения.

34. Комисията обаче иска жалбата да бъде отхвърлена и жалбоподателят да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

IV. По жалбата

35. В подкрепа на жалбата си IGPOUR излага пет основания.

36. С първото основание, което може да бъде разделено на две части, IGPOUR твърди, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото (т. 30 и 32 от обжалваното определение): като е приел, че няма вероятност твърдяната от жалбоподателя незаконосъобразност да възникне отново в бъдеще и че след оповестяване на исканите документи жалбоподателят няма интерес от продължаване на производството; и като е приел, за целите на горепосочената преценка, че основният въпрос е дали може в бъдеще да възникне специфична ситуация като разглежданата в настоящото производство, а не дали е възможно в бъдеще, при други случаи на искане на достъп, Комисията да приложи по същия начин изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001.

37. С второто основание жалбоподателят твърди, че в точка 33 от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че решение за прекратяване на производството без произнасяне по същество няма да позволи на Комисията да избегне ефективния съдебен контрол.

38. С третото основание IGPOUR твърди, че в точка 34 от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че приключването на производството без произнасяне по същество няма да съставлява неоправдана тежест за жалбоподателя, ако той предяви иск за обезщетение срещу Комисията.

39. С четвъртото основание относно точка 34 от обжалваното определение се твърди, че е налице грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, когато е приел, че не е необходимо да се произнася по същество по евентуални предявени от жалбоподателя или от неговите членове претенции за обезщетение за вреди, причинени от обжалваните решения, тъй като жалбоподателят: не е уточнил дали намерението за предявяване на иск за обезщетение е чисто хипотетично; не се е основал на точни, конкретни и проверими доказателства; не е предоставил никакви доказателства за причинените в резултат на обжалваните решения вреди.

40. С петото основание IGPOUR твърди, че в точка 34 от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че жалбоподателят няма никакъв правен интерес от продължаване на производството, макар че отмяната на оспорваните решения е необходима с оглед на поправяне на неимуществените вреди, причинени на жалбоподателя в качеството му на професионална организация.

41. Както беше посочено, настоящото заключение ще се съсредоточи върху първото основание на жалбата.

А. По първото основание относно грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд, като приема, че: i) няма вероятност незаконосъобразността, на която жалбоподателят се позовава в жалбата, да може да възникне отново в бъдеще; и ii) основният въпрос е дали е възможно в бъдеще да възникне специфична ситуация, подобна на тази в настоящия случай.

1. Доводи на страните

42. IGPOUR твърди, че в точки 30 и 32 от обжалваното определение Общият съд допуска грешки при прилагане на правото, като приема, че няма вероятност в ситуация, подобна на тази по настоящото дело, твърденият незаконосъобразен отказ на достъп до посочените документите от страна на Комисията да възникне в бъдеще и поради това жалбоподателят вече няма интерес от продължаване на производството.

43. По-конкретно IGPOUR счита, че Общият съд не приема, че няма вероятност Комисията в бъдеще да приложи тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, според което, ако документите, до които се иска достъп съгласно Регламент № 1049/2001, включват позовавания на официални уведомителни писма или, при липса на такива позовавания, са „неразривно свързани“ с висящо производство за установяване на неизпълнение на задължения, те са обхванати от общата презумпция за неоповестяване.

44. Всъщност жалбоподателят твърди, че Общият съд по-скоро прави преценка на вероятността тълкуването, направено в настоящия случай, да бъде отново използвано в ситуация, подобна на тази по настоящото дело, т.е. в нов случай, при който в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, в отговор на опасенията, предмет на производството, държава членка нотифицира на Комисията проектозакон, а Комисията отказва да оповести становища, представени по този проектозакон, за да защити необходимата поверителност на отношенията между държавите и Комисията в производство за установяване на неизпълнение на задължения.

45. Във връзка с това IGPOUR се позовава по-специално на решение на Общия съд от 22 март 2018 г., *De Capitani/Парламент*⁸, в което Общият съд потвърждава интереса на жалбоподателя от постановяване на решение в подобна ситуация, тъй като твърдяната от жалбоподателя незаконосъобразност се основава на тълкуване на едно от предвидените в Регламент № 1049/2001 изключения, които Парламентът би могъл да допусне отново по повод на ново заявление за достъп.

46. Според IGPOUR Общият съд допуска същата грешка, посочена в предходните точки, като приема тълкуването на Комисията, че принципът на прозрачност, на който се основава Директива 98/34 (заменена с Директива 2015/1535), допуска използването на общи презумпции за неоповестяване по отношение на подробни становища, приети в рамките на неуповестителна процедура по уведомяване.

47. Освен това IGPOUR твърди, че с оглед на значителния обхват на задълженията за нотифициране от страна на държавите членки съгласно Директива 2015/1535 има голяма вероятност много от нотифицираните документи да отговарят поне отчасти на опасенията на Комисията.

48. Жалбоподателят отбелязва също, че друго определение, отнасящо се до него, а именно определение от 19 юли 2018 г., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Комисия*⁹, може да се приеме за релевантно по настоящото дело, за да се докаже, че Комисията неотменно защитава тълкуванията си на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, както и на принципа на прозрачност, установен с директиви 98/34 и 2015/1535. Според жалбоподателя именно този прецедент потвърждава вероятността спорното тълкуване да бъде приложено отново в бъдеще.

49. Накрая IGPOUR твърди, че има голяма вероятност в бъдеще да подава заявления за предоставяне на достъп до документи, подобни на тези в настоящия случай, тъй като е организация на предприемачи, чиято дейност обхваща всички аспекти на търговските сделки на нейните членове, а не само онези аспекти, които са пряко свързани с конкретния сектор, който представлява, т.е. този на хазартните игри.

50. Шведското правителство счита, че жалбата е основателна и ограничава своето становище до първото основание, повдигнато от IGPOUR. В това отношение правителството отбелязва, че макар IGPOUR вече да има достъп до спорните документи, от точки 10 и 35 от жалбата е видно, че обжалваните решения не са били официално оттеглени от Комисията, така че спорът е запазил своя предмет.

51. Според шведското правителство IGPOUR умишлено се е опитвало да получи достъп до подробните становища в рамките на процедурата по уведомяване, когато производството за установяване на неизпълнение на задължения все още е било висящо. Достъпът до тези документи обаче е бил разрешен едва след приключването на производството за установяване на неизпълнение на задължения и на процедурата по уведомяване. Тъй като оповестяването на исканите документи не е осъществено преди приключването на тези процедури, то не е постигнало напълно целите, преследвани от заявлението за предоставяне на достъп.

⁸ T-540/15, EU:T:2018:167.

⁹ Определение от 19 юли 2018 г., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Комисия*, T-750/17, непубликувано, EU:T:2018:506.

52. Шведското правителство споделя становището на IGPOUR, че Общият съд е трябвало да прецени дали правилото за обща презумпция на Комисията, приложимо към обжалваните решения, би могло да се използва от Комисията в бъдеще. Това заключение се потвърждавало непосредствено от решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, от което е видно, че това, което трябва да се прецени, е дали в бъдеще посочената незаконосъобразност може да бъде допусната отново.

53. Подобно на IGPOUR, шведското правителство счита, че в бъдеще подобна ситуация може да възникне отново.

54. На първо място, съществува непосредствен риск Комисията да мотивира решенията, с които отхвърля бъдещите заявления за предоставяне на достъп до документи, представени в контекста на процедурите по уведомяване, предвидени в Директива 2015/1535, позовавайки се на оспорваната обща презумпция.

55. На второ място, Комисията вече е приложила това правило за обща презумпция след приемането на обжалваните решения, за да обоснове отхвърлянето на допълнително искане на IGPOUR, представено в рамките на процедурата по уведомяване съгласно Директива 2015/1535, с цел получаване на достъп до забележките на Комисията и до подробно становище.

56. На трето място, фактът, че е налице опасност IGPOUR в бъдеще да се сблъска с позоваване на посоченото правило за обща презумпция, произтича също от обстоятелството, че IGPOUR е организация, която представлява интересите на производителите, дистрибуторите и операторите на игрални автомати в Полша, чиято дейност обхваща всички аспекти на търговските сделки на нейните членове, а не само онези аспекти, които са пряко свързани с конкретния сектор, който представлява, за които се отнася националното законодателство в областта на хазартните игри. Накрая, тази опасност не се отнася само до заявленията на IGPOUR за предоставяне на достъп до документите, но и до тези на други лица.

57. Комисията счита, че първото основание за обжалване трябва да се отхвърли по същество поради три съображения.

58. На първо място, тя твърди, че IGPOUR не оспорва правните критерии, приложени от Общия съд при преценката на възможността IGPOUR да е запазил интереса от продължаване на производството, а изглежда, иска от Съда да замени преценката на един фактически елемент, извършена от Общия съд, т.е. вероятността предполагаемата незаконосъобразност да възникне отново в бъдеще, със своята преценка на същия фактически елемент. Според Комисията Общият съд правилно е преценил обстоятелствата по делото и е стигнал до заключението, че IGPOUR няма конкретен и настоящ интерес да предотврати повторното възникване на твърдяната незаконосъобразност в бъдеще.

59. На второ място, Комисията твърди, че след като е взела решение за предоставяне на достъп до въпросните документи, настоящият интерес на жалбоподателя от отмяната на обжалваните решения е отпаднал, като се има предвид, че продължаването на производството не би му донесло никаква конкретна полза. IGPOUR неправилно твърди, че може да се приеме, че интересът му от продължаване на производството е оспорването на тълкуването на Регламент № 1049/2001, въз основа на което Комисията е приела спорните решения и което би могло да се повтори в бъдеще.

60. На трето място, Комисията твърди, че Общият съд е използвал правилно специфичните факти по делото като отправна точка за преценката на степента на вероятност действия, като това на IGPOUR, да се повторят и е стигнал до заключението, че няма вероятност такава нетипична ситуация да възникне отново в бъдеще.

61. Накрая, според Комисията позицията на IGPOUR е много по-различна от тази на жалбоподателя по делото, приключило с решение ClientEarth/Комисия (C-57/16 P). По това дело Съдът е признал наличието на интерес на жалбоподателя от започването или продължаването на производството въпреки оповестяването на исканите документи, тъй като целта на жалбата е била да се измени решение, с което се признава прилагането на обща презумпция за поверителност за определена категория документи, и е имало голяма вероятност заявителят — организация с нестопанска цел, занимаваща се със защита на околната среда — отново да се сблъска с твърдяната незаконосъобразност.

2. Преценки

62. Предмет на настоящото производство по обжалване е контролът от страна на Съда на обжалваното определение от 10 юли 2018 г., за да прецени дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че правният интерес (*rectius* продължаване на производството) на жалбоподателя е отпаднал, поради факта че преди приключването на производството пред Общия съд Комисията е разрешила достъпа до документите, предмет на предишен отказ, който е довел до искането за отмяна.

63. За целта ще обобща накратко принципите, установени от Съда по отношение на правния интерес, и след това ще разгледам въпроса за границите, в които може да се запази правният интерес след предоставянето на исканите документи.

64. Съгласно постоянната практика на Съда предметът на спора трябва да продължава да съществува, също както и правният интерес, до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество. Такъв интерес предполага, че отмяната на обжалвания акт сама по себе си може да има правни последици и че жалбата може по този начин, чрез резултата си, да донесе полза на страната, която я е подала¹⁰.

65. От това следва, че за да се счита, че правният интерес или интересът от продължаване на производството е налице, не само жалбоподателят трябва да се намира в особено положение спрямо акта, чиято законосъобразност възнамерява да оспорва, а и отмяната на акта трябва да породи положителни последици в правното му положение¹¹. Ако жалбоподателят няма никаква полза от евентуалното уважаване на жалбата му, започването или продължаването на съдебното производство не биха могли да бъдат обосновани. Всъщност именно с цел да се гарантира доброто правораздаване, като се избягва сезирането на съда на Съюза с чисто теоретични въпроси, чието разрешаване не може да породи правни последици или да бъде от полза за жалбоподателя, всяко лице, което се обръща с искане към съда, трябва да има правен интерес и да го запази по време на цялото съдебно производство¹².

66. Правният интерес, определян в съдебната практика като основно и първостепенно изискване за всяка жалба, трябва да е възникнал и да съществува и не може да се преценява в зависимост от бъдещо несигурно събитие¹³.

10 Вж., наред с много други, решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 43 и цитираната съдебна практика.

11 Подобно описание на отличителните белези на правния интерес се потвърждава, от една страна, от понятията, използвани на някои официални езици на Съюза, например немски, в който правният интерес е обозначен с понятието „Rechtsschutzbedürfnis“ или „Rechtsschutzinteresse“ (буквално „необходимост“ или „интерес от правна закрила“), и от друга страна, от практиката на Съда, където се говори за „възникнал и все още съществуващ правен интерес, изискващ правна закрила“ (вж. решение от 26 февруари 2015 г., Planet/Комисия, C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 28 и 34). В този смисъл вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Moru и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:409, т. 27 и 28 и бележка под линия 19.

12 Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Moru и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:409, т. 28 и цитираната съдебна практика.

13 Заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Moru и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:409, т. 28 и цитираната съдебна практика.

67. Запазването на правния интерес на жалбоподателя трябва да се преценява *in concreto*, като се вземат предвид по-специално последиците от твърдяната незаконосъобразност и естеството на вредата, която се твърди, че е претърпяна¹⁴.

68. Следователно от посочените изводи на Съда можем да изведем следните общи принципи: правният интерес трябва да съществува към момента на подаване на жалбата и да се запази до края на съдебното производство, а отсъствието му води до недопустимост или липса на основание за произнасяне по същество; правният интерес трябва да бъде конкретен, съществуващ и ефективен, а не просто хипотетичен; приключването на съдебното производство трябва да донесе конкретни ползи за жалбоподателя.

69. Необходимо е сега да преминем към втория аспект — по-специфичния — относно запазването на правния интерес по дела, свързани с достъп до документи, които в хода на производството са били предоставени на заявителя.

70. Всъщност, както видяхме, в настоящото производство основната теза на жалбоподателя е, че правният му интерес съществува и след предоставяне на исканите документи от страна на Комисията (след приключване на производството за установяване на неизпълнение на задължения срещу Република Полша) поради опасността подобна ситуация, за която се твърди, че е незаконосъобразна, често да възниква в бъдеще.

71. Необходимо е също да се определи ситуацията, която може да възникне отново в бъдеще и която следователно би могла да обоснове запазването на правния интерес.

72. Според жалбоподателя това е тълкуването на Комисията на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. С други думи, жалбоподателят счита, че самият факт, че в бъдеще Комисията би могла да тълкува тази разпоредба по подобен начин, т.е. да приеме, че може да се противопостави на искането за достъп по време на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка, има за последица запазването на правния интерес и следователно необходимостта от продължаване на производството до вземане на решение по същество.

73. Подобно положение би имало парадоксални последици: всъщност жалбоподателят автоматично ще запази правния интерес във всяко производство във връзка с достъп до документи единствено поради факта че в бъдеще европейската институция би могла да тълкува по оспорвания начин определена нормативна разпоредба при различни обстоятелства.

74. За да се избегнат тези парадоксални последици, които могат да доведат до загуба на полезния ефект на разпоредбите, които позволяват да се постанови, че липсва основание за произнасяне по същество в производствата пред Общия съд по делата за достъп до документи, със сигурност е по-правилно да се извърши проверка на вероятността въз основа на конкретните обстоятелства по делото.

75. Това е в съответствие с гореизложеното относно естеството на правния интерес, който, повтарям, трябва да бъде конкретен, реален, а не просто хипотетичен.

76. Това, разбира се, не означава, че положението, което трябва да се вземе предвид при проверката на вероятността, е само това, предмет на настоящото производство, а също и подобно положение, възникнало в резултат на същите факти.

¹⁴ Решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 65.

77. Това се потвърждава при прочита на предишните решения на Съда по този въпрос, когато в съдебно решение, също посочено от жалбоподателя в подкрепа на неговото становище, Съдът припомня, че запазването на правния интерес предполага да е възможно в бъдеще незаконосъобразността да бъде допусната отново, „независимо от особените обстоятелства по съответното дело“¹⁵.

78. Значението, което трябва да се придаде на този израз, ако се прочетат всички съображения на Съда, е, че жалбоподателят може да запази правния интерес, ако докаже, че твърдяната незаконосъобразност може в бъдеще отново да възникне също и в подобни производства, които не са еднакви с разглежданото¹⁶.

79. В настоящия случай ситуацията, която трябва да се вземе предвид, за да се прецени степента на вероятност тя да възникне отново, е следната: заявлението за предоставяне на достъп до документи на представляващо търговски интереси сдружение в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, по време на което държавата членка, за да избегне последиците от неизпълнението, за което е обвинена, нотифицира на Комисията проектозакон за изменение на разпоредбите, смятани за незаконосъобразни. Исканите документи по-конкретно са две становища, представени от самата Комисия и от друга държава членка в рамките на това производство.

80. Подобна ситуация със сигурност е нетипична и вероятността тя да възникне отново, със сигурност не може да се счита за голяма.

81. В това отношение не е направено никакво конкретно заключение по този въпрос от страна на жалбоподателя, който, както беше посочено, твърди само, че допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото се състои във факта, взет предвид при преценката на вероятността.

82. Напротив, Комисията — като се има предвид, че според нея става въпрос за фактическо, а не за правно положение, чиято преценка от страна на Общия съд не може да бъде предмет на преразглеждане в производството по обжалване — в писмените си изложения, потвърдени в съдебното заседание, многократно посочва нетипичния характер на тази ситуация, като твърди, че според конкретния опит тя рядко е възниквала и следователно няма вероятност скоро да възникне отново.

83. За да се прецени дали Общият съд действително е допуснал грешка при прилагане на правото, като е преценил, че няма вероятност да възникне разглежданата по настоящото дело ситуация, от голяма полза е сравнението с неотдавнашен прецедент на Съда, посочен от всички страни по делото в подкрепа на съответните им становища, и по-специално от шведското правителство в писмените бележки и от жалбоподателя в съдебното заседание.

84. Всъщност по дело C-57/16 P Съдът в голям състав се е произнесъл по обжалването на решение на Общия съд относно достъп до документи на Комисията, но преди всичко — и това е аспектът, който има най-голяма връзка с настоящото дело — той е трябвало да отговори на искането на Комисията да прекрати съдебното производство, като приеме, че липсва основание за произнасяне по същество, тъй като след съдебното заседание и преди постановяване на решението исканите документи са били изпратени на жалбоподателя.

¹⁵ Решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 52.

¹⁶ Всъщност в решението на Съда, отнасящо се за процедура по подбор при назначаване, се посочва, че „Общият съд смята, че жалбоподателят запазва интереса от постановяване на решение относно законосъобразността на спорната процедура за подбор, за да не се повтаря твърдяната незаконосъобразност в бъдеще в рамките на процедура, аналогична на тази в настоящия случай. В това отношение Общият съд се позовава на основание, посочено от жалбоподателя, относно неправомерността на процедурата за подбор произтичаща от предварителния подбор на кандидатите в резултат от записката на генералния директор. Общият съд смята, че не може да се изключи възможността генералният директор да играе подобна роля в последваща аналогична процедура за подбор“.

85. По този повод Съдът е посочил, позовавайки се и на предишна съдебна практика, че *в определени случаи*, дори и след предоставяне на исканите документи, жалбоподателят може да запази интереса да иска отмяна¹⁷, но само когато са изпълнени определени условия, които Съдът е приел, че са налице в конкретния случай, с който е бил сезиран, но които, както ще видим, липсват в настоящия случай. И по този въпрос той е заключил, че „*при тези обстоятелства*“ следва да се приеме, че жалбоподателят продължава да има правен интерес и че „*признаването на такъв интерес е — като се имат предвид рискът твърдяната незаконосъобразност да бъде допусната отново и споменатите по-горе особени обстоятелства — в интерес на доброто правораздаване*“¹⁸.

86. В решение по дело C-57/16 P Съдът не установява, както, изглежда, твърди жалбоподателят, общ принцип относно запазването на правния интерес в производствата, свързани с достъпа до документи на европейските институции.

87. Напротив, той изяснява, преодолявайки някои съмнения, които могат да възникнат при прочита на някои решения на Общия съд¹⁹, че в производства, свързани с достъп до документи, запазването на правния интерес след предоставянето на документите от европейската институция следва да се счита за изключение, тъй като трябва да се има предвид правилото, че след получаване на документите отпадат предметът на делото и правният интерес.

88. Това изключително обстоятелство — запазването на правния интерес — всъщност може да се осъществи в зависимост от някои променливи величини: естеството на заявителя и на засегнатите интереси и конкретната приложима правна уредба, вида на актовете, предмет на искането за достъп, естеството на процедурата, за която се отнасят исканите документи, и изключението от правото на достъп, на което Комисията се позовава за отказа.

89. Всички тези променливи величини, които в светлината на изложеното по-горе според мен са „особените обстоятелства“, позволяващи запазването на правния интерес, са различни по дело C-57/16 P и в настоящия случай и следователно трябва да доведат до различно решение.

90. Заявителят по дело C-57/16 P е сдружение с нестопанска цел, което се занимава със защитата на интереси в областта на околната среда; жалбоподателят по настоящото дело е сдружение, което защитава интересите на производителите, дистрибуторите и операторите на автомати за развлекателни и хазартни игри.

91. Както е известно, по въпросите на околната среда съществува специална правна уредба относно прозрачността на актовете, която изисква, наред с друго, основанията за отказ по отношение на достъпа до информация за околната среда да се тълкуват ограничително²⁰.

92. Що се отнася до вида на актовете, предмет на искането за достъп, по дело C-57/16 P става въпрос за доклади за оценка на въздействието и придружаващите ги становища на Комитета по оценка на въздействието, съдържащи информация, която е съществен елемент от законодателния процес на Съюза, тъй като е част от основанието на неговата законодателна дейност. От това следва, че основанието за отказ на достъп трябва да се тълкува ограничително, като се вземе предвид общественият интерес от разкриване на поисканата информация, с което се цели по-голяма прозрачност на тази информация²¹.

17 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 48. Курсивът е мой.

18 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 56. Курсивът е мой.

19 T-540/15, EU:T:2018:167.

20 Съображение 15 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

21 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 91 и 100).

93. Актовете, които са предмет на заявлението за предоставяне на достъп в настоящото производство, са становищата, представени от самата Комисия и от държава членка относно предложеното законодателно изменение, изпратено от Република Полша, за да избегне последиците от производство за установяване на неизпълнение на задължения.

94. Всъщност трябва да се припомни, че по дело C-57/16 P безспорно става въпрос за законодателна процедура²², докато в настоящото производство, както беше посочено, е налице законодателна процедура, която обаче е функционално включена в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка, в която съгласно постоянната съдебна практика поверителният диалог между Комисията и държавите членки трябва да се запази.

95. В това отношение не може да бъде поставена под въпрос тясната връзка между оспорваните документи и производството за установяване на неизпълнение на задължения, посочена от Комисията в писмената защита и в съдебното заседание, потвърдена от Република Полша в съдебното заседание и неоспорена с конкретни доводи от жалбоподателя, който се ограничава само до това явно да я оспори без никакъв довод по същество, въпреки че е получил възможност да прочете съдържанието преди производството пред Съда.

96. Всъщност следва да се припомни, че Съдът многократно е посочвал, че с оглед на защитата на целите на дейностите по разследване документите, във връзка с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, представляват една-единствена категория документи, без да трябва да се прави каквото и да е разграничение в зависимост от вида на документа, част от преписката, или на автора на съответните документи²³.

97. Източникът, на който Комисията основава отказа си на достъп, също е различен по двете дела. По дело C-57/16 P, тъй като става въпрос за законодателна процедура, Комисията се позовава на член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент (ЕО) № 1049/2001, обосновавайки отказа на достъп с необходимостта от пространство за размисъл, отдалечено от външен натиск по отношение на политическите инициативи, които ще предложи.

98. От друга страна, в настоящото производство Комисията основава отказа си на достъп до исканите документи на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001, като мотивира отказа на достъп с факта, че горепосочените становища съдържат оценки, пряко свързани с производството за установяване на неизпълнение на задължения, разкриването на които би могло да затрудни диалога между държавите и Комисията в досъдебното производство.

99. Във връзка с мотивите за отказ на Комисията и следователно с тълкуването на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001, въпреки че не са непосредствено предмет на анализа в моето заключение поради посочените по-горе причини, ще се ограничи да направя няколко кратки забележки.

²² В съображение 6 от Регламент № 1049/2001 се посочва, че по-широк достъп до документи следва да бъде предоставен в случаите, когато институциите на Съюза функционират като законодатели. Всъщност възможността за гражданите да контролират и да се запознаят с цялата информация, която е основа на законодателната дейност, е условие за ефективното упражняване от тяхна страна на демократичните им права, признати по-специално с член 10, параграф 3 ДЕС. Упражняването на тези права предполага не само тези граждани да разполагат със съответната информация, за да разберат избора, направен от институциите на Съюза в рамките на законодателния процес, но също така да могат да имат достъп до тази информация своевременно, в момент, който им позволява надлежно да изложат своята гледна точка във връзка с този избор (решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 84).

²³ Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 64 и решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 74.

100. Ако правилото относно достъпа до актовете на европейските институции е най-голямата прозрачност, а изключението следователно е възможността за отказ на достъп въз основа на специфични конкретни причини, което изключение трябва да се прилага ограничително, тъй като дерогира общия принцип²⁴, в практиката на Съда съществуват различни форми на конкретно прилагане на тези принципи.

101. Заслугата на решение по дело C-57/16 P е, че то изяснява обхвата на тези изключения, като ги поставя в зависимост от естеството на актовете, субектите и процедурата. Всъщност, ако в рамките на законодателна процедура обхватът на правото на достъп достига най-голямата си широчина (и още повече, ако става въпрос за защита на екологични интереси), преминавайки към досъдебни производства за неизпълнение на задължения, или в широк смисъл — за инспектиране, този обхват има тенденция да намалява, а балансът между интереса към прозрачност и интереса към поверителност има тенденция да се измества към втория, което позволява на европейските институции да използват общи презумпции.

102. Режимът на изключения, предвиден в член 4, и по-специално в параграф 2 от Регламент № 1049/2001, всъщност се основава на претегляне на интересите, които се противопоставят в даден случай, а именно, от една страна, интересите, които би облагодетелствало оповестяването на съответните документи, и от друга страна, тези, които би засегнало това оповестяване. Решението, което се взема по искане за достъп, зависи от отговора на въпроса на кой интерес трябва да се отдаде предимство в конкретния случай²⁵.

103. По силата на изключението, на което се позовава Комисията в настоящия случай, а именно на съдържащото се в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, институциите на Съюза отказват достъп до документ в случаите, когато оповестяването му би засегнало защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит, освен ако по-значим обществен интерес не обосновава оповестяването на посочения документ²⁶.

104. Съдът всъщност признава съществуването на общи презумпции за поверителност за пет категории документи, сред които и документите относно досъдебно производство за установяване на неизпълнение на задължения, включително документите, разменени между Комисията и съответната държава членка в рамките на процедура EU Pilot²⁷.

105. Целта на такива презумпции е да се даде възможност на съответната институция на Съюза — като се основе на такива общи съображения и без да е длъжна да разглежда конкретно и поотделно всеки от заявените документи — да приеме, че оповестяването на някои категории документи по принцип засяга интереса, защитен от изключението, на което тя се позовава²⁸.

106. Целта на досъдебната процедура за установяване на неизпълнение на задължения е да даде възможност на засегнатата държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — надлежно да изтъкне доводите на защитата си срещу твърдения за нарушение на Комисията²⁹.

24 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 78.

25 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 42.

26 Решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 58.

27 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 81 и цитираната съдебна практика.

28 Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 52 и цитираната съдебна практика.

29 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 62 и цитираната съдебна практика.

107. Поради това оповестяването на документите, свързани с производство за установяване на неизпълнение на задължения в досъдебната му фаза, би могло да измени естеството и протичането на това производство, като се има предвид, че при тези обстоятелства може да се окаже още по-трудно да се започне процес на преговори и да се постигне споразумение между Комисията и съответната държава членка, с което да се преустанови нарушението, за да се осигури възможност за спазване на правото на Съюза и за избягване на съдебно производство³⁰.

108. Следователно може да се презумира, че има опасност оповестяването на документите, свързани с производство за установяване на неизпълнение на задължения в досъдебната му фаза, да измени естеството на това производство и неговото протичане и поради това посоченото оповестяване по принцип би засегнало защитата на целите на дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001³¹.

109. Съдът също така е изяснил, че тази обща презумпция не изключва възможността да се докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от същата презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който обосновава оповестяването му по силата на член 4, параграф 2, последна част на изречението от Регламент № 1049/2001³². Но тежестта на доказване се носи от жалбоподателя³³, а в настоящия случай не изглежда той да е спазил изискванията във връзка с доказването.

110. Изглежда, че възможността за използване на обща презумпция в разглеждания случай не трябва да се изключва; всъщност случаят попада в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, въпреки че то се характеризира с някои особености.

111. В светлината на всичко изложено до тук може да се направи извод, че жалбоподателят в настоящото производство не е доказал запазването на правния си интерес и след предоставянето по време на производството пред Общия съд на поисканите и първоначално отказани от Комисията документи.

112. По отношение на първото основание за жалбата Общият съд не допуска никакви грешки при прилагане на правото, като приема, че няма вероятност твърдяната от жалбоподателя незаконосъобразност да възникне в бъдеще и че за целите на посочената преценка основният въпрос е дали има вероятност в бъдеще да възникне ситуация, аналогична на разглежданата в настоящото производство.

113. Поради естеството на производство за установяване на неизпълнение на задължения, в рамките на което е подадено заявлението за предоставяне на достъп до документи, поради самото естество на исканите актове и на заявителя, както и на областта, в която се провежда производството, не може да се приложи подходът на Съда като към изключителен случай, посочен в решение C-57/16 P.

114. Следователно остава приложим общият подход, потвърден в решение C-57/16 P, който при липсата на особени обстоятелства позволява на Общия съд да приключи производството като постанови, че липсва основание за произнасяне по същество, когато по дела, с предмет правото на достъп до документи, последните бъдат предоставени по време на производството и страната не докаже конкретен интерес, който да обоснове продължаването на производството.

30 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 63.

31 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, (C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 65.

32 Решение от 14 ноември 2013 г., LPN/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 66 и цитираната съдебна практика.

33 Решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия, C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 90.

115. Всъщност в настоящото производство не са налице конкретни причини, които дават основание да се приеме, че жалбоподателят е „особено изложен на такова прилагане в бъдеще на посочената по-горе презумпция“, за разлика от жалбоподателя по дело C-57/16 P, една от задачите на който, поради качеството му на юридическо лице с нестопанска цел с предмет на дейност защита на околната среда — е да работи за по-голяма прозрачност и легитимност на законодателния процес в Съюза в областта на околната среда. Поради това, по думите на Съда, е възможно в бъдеще той отново да поиска достъп до документи, аналогични на спорните³⁴. Същото не може да се каже за жалбоподателя в настоящото производство, който не е доказал, че има някакъв конкретен интерес от отмяната на оспорваните решения, тъй като, както е видно от изложените по-горе съображения, за разлика от дело C-57/16 P, продължаването на производството не би могло да донесе никакви конкретни допълнителни ползи.

V. Заключение

116. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отхвърли по същество първото основание на жалбата.

³⁴ Решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 54.