

РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (първи разширен състав)

19 юли 1999 година*

„Решение 94/90ЕОВС, ЕО, Евратом на Комисията за обществен достъп до документи на Комисията – Решение за отказ на достъп до документи – „Правило за авторство” – „Комитологични” комитети”

По дело T-188/97

Rothmans International BV (преди Rothmans Group Holdings BV), дружество учредено съгласно нидерландското право, със седалище в Амстердам, представлявана от Scott Crosby, адвокат, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на Victor Elvinger, 31 Rue d'Eich,

ищец,

подпомаган от

Кралство Швеция, за което първоначално се явява Erik Brattgård и впоследствие от Anders Kruse, съветник в Министерство на външните работи, пълномощници, със съдебен адрес в Люксембург в посолството на Швеция, 2 Rue Heinrich Heine,

встъпила страна,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която първоначално се явява г-н Ulrich Wölker и г-н Carmel O'Reilly, а впоследствие от г-н Ulrich Wölker и г-н Xavier Lewis, от нейната правна служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на Carlos Gómez de la Cruz, също от Правната служба, Wagner Centre, Kirchberg,

ответник,

с предмет иск за отмяна на решение на Комисията, с което на ищеца се отказва достъп до протокол на Комитета за Митническия кодекс,

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (първи разширен състав),

в състав: г-н В. Vesterdorf, председател, г-н С. W. Bellamy, г-н J. Pirrung, г-н А. W. H. Meij и М. Vilaras, съдии,

секретар: г-н Н. Jung,

като взе предвид писмената фаза на производството и заседанието от 19 януари 1999 г.,

* Език на производството: английски.

постанови настоящото

РЕШЕНИЕ

1. В заключителният акт на Договора за Европейския съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., държавите-членки са включили Декларация (Декларация № 17) за правото на достъп до информация (оттук-нататък „Декларация № 17“) при следните условия:

„Конференцията счита, че прозрачността на процеса на вземане на решения засилва демократичния характер на институциите и общественото доверие в администрацията. В съответствие с това, Конференцията препоръчва, Комисията да представи на Съвета, не по-късно от 1993 г. доклад за мерките, предназначени да подобрят обществения достъп до информацията, намираща се в институциите.”

2. След Декларация № 17, Комисията е публикувала Съобщение № 93/С 156/05 относно обществения достъп до документи на институциите (ОВ 1993 С 156, стр. 5), което е изпратено на Съвета, Парламента, Икономическия и социален комитет на 5 май 1993 г. На 2 юни 1993 г. тя е представила Съобщение 93/С 166/04 за отворения статус на Общността (ОВ 1993 С 166, стр. 4).

3. В контекста на тези предварителни стъпки към прилагане на принципа за прозрачност, Съветът и Комисията са одобрили на 6 декември 1993 г. кодекс за поведение относно публичния достъп до документи на Съвета и Комисията (ОВ 1993 L 340, стр. 41, наричан по-долу „Кодекс за поведение“), който се опитва да установи принципите, ръководещи достъпа до документите, с които тези институции разполагат.

4. Комисията, от своя страна, е приела този кодекс за поведение с Решение 94/90/ЕОВС, ЕО, Евратом от 8 февруари 1994 г. относно публичния достъп до документи на Комисията (ОВ 1994 L 46, стр. 58, наричано по-долу „Решение 94/90“).

5. Кодексът за поведение, приет от Комисията, установява следния общ принцип:

„Обществеността има възможно най-широк достъп до документите, с които Комисията и Съветът разполагат”.

6. Кодексът за поведение дава определение за понятието „документ“, който означава

„всеки писмен текст, без значение формата му, който съдържа съществуващи данни и с който Комисията или Съветът разполагат”.

7. Съгласно трета алинея от Раздела, озаглавен „Обработване на първоначални искания”, Кодексът за поведението предвижда следното (наричано по-долу „правило за авторството”):

„В случай че документ, с който разполага институция, е написан от физическо или юридическо лице, държава-членка, друга институция или орган на Общността, друга национална или международна организация, искането трябва да се изпраща директно на автора”.

8. Обстоятелствата, на които може да се позове дадена институция, за да обоснове отказа на искане за достъп до документи, са определени, както следва, в четвъртия раздел на Кодекса за поведение, озаглавен „Изключения”:

„Институциите отказват достъп до документ, когато разкриването му би могло да увреди:

- защитата на обществения интерес (обществена сигурност, международни отношения, финансова стабилност, съдебни дела, разследвания и проучвания),
- защита на личността и личната неприкосновеност,
- защита на търговска и промишлена тайна,
- защита на финансовите интереси на Общността,
- защита на поверителност, изискана от физически или юридически лица, които са предоставили информацията или ако това е изискване на законодателството на държавата-членка, която е предоставила информацията.

Те също така могат да откажат достъп, за да защитават интереса на институцията от поверителност на нейните процедури.”

Факти по спора

9. Ищецът е дружество, учредено съгласно нидерландското право, което принадлежи към мултинационалната групировка Rothmans. Тя се занимава основно с производство, разпространение и продажба на тютюневи изделия, по-конкретно цигари.

10. С писмо от 23 януари 1997 г. ищецът е изискал от Комисията достъп до редица документи, включително протоколите от Комитета за Митническия кодекс – Раздел „Транзит” (наричан по-долу „Комитета”) считано от 4 април 1995 г.

11. С писмо от 21 февруари 1997 г., Генералния директор на Генерална дирекция за митническо и косвено данъчно облагане (ГД ХХI) е писал на ищеца, за да го информира, че неговото искане ще бъде разгледано възможно най-скоро, но като изтъква, че предвид броя и вида на исканите

документи, вероятно ще отнеме повече от месец, преди ищецът да получи отговор.

12. С писмо от 26 февруари 1997 г., ищецът е поискал от Главния директор да потвърди, че искането за достъп е било уважено по смисъла на член 2, параграф 2 от Решение № 94/90, и че едномесечният период, който е цитиран, е необходим единствено, за да бъдат събрани документите.

13. Тъй като не е получил отговор, ищецът с писмо от 14 март 1997 г. , е подал молба до Главния секретар на Комисията за преглед на намерение за отказ на достъп, съгласно член 2, ал. 2 от Решение 94/90.

14. От кабинета на Главния секретар са отговорили на 24 април 1997 г., че искането ще бъде разгледано възможно най-бързо, и че вероятно ищецът да получи отговор след повече от месец.

15. С писмо от 25 април 1997 г., ищецът посочва, че липсата на отговор от Главния секретар в рамките на един месец след подаването на заявлението за преразглеждане представлява решение за отхвърляне на неговата молба.

16. В писмо от 30 април 1997 г. Главният секретар е изпратил редица документи на Комисията, но е отказал да предостави протоколите на Комитета на основание, че Комисията не е техният автор. Главният секретар също така се е позовал на вътрешен правилник на Комитета, който гласи, че неговата работа е поверителна.

17. На 6 май 1997 г. ищецът е поискал от Главния секретар да потвърди, че изпратените документи са всички документи, за които се счита, че има достъп, да посочи кой е авторът на протоколите на Комитета, да му изпрати вътрешния правилник на Комитета.

18. Главният секретар е потвърдил, с писмо от 15 май 1997 г., че той е изпратил на ищеца всички документи, с които ГД ХХІ разполага, с изключение на протоколите на Комисията. Той посочва, че докато протоколите са изготвени от Комисията съгласно нейните секретарски правомощия, те са приети от Комитета, която следователно е техният автор. Главният секретар е отказал да предостави вътрешния правилник на Комитета на основание, че Комисията не е автор от този документ. На последно място, той преповтаря, че съгласно този правилник, процедурите на Комитета са поверителни.

19. С писма от 30 май 1997 г., ищецът е поискал достъп до въпросните протоколи от митническите органи на всяка държава-членка. На датата, когато е заведено настоящото дело, са получени седем отговора, като два от тях само признават получаването на искането, а останалите пет отказват достъп, като се позовават в повечето случаи на поверителния характер на работата, извършвана от Комитета.

Процедура

20. Ищецът е завел настоящото дело с иск, подаден в секретариата на Първоинстанционния съд на 24 юни 1997 г.

21. С документ, подаден в Секретариата на Първоинстанционния съд на 25 ноември 1997 г., Кралство Швеция е направило искане да встъпи в подкрепа на иска на ищеца. С определение от 12 декември 1997 г. Председателят на Първо отделение на Първоинстанционния съд е дал разрешение за встъпване.

22. С решение от 11 ноември 1998 г., Първоинстанционният съд е решил да възложи делото на Първи разширен състав.

23. След доклада на съдията-докладчик, Първоинстанционният съд (Първи разширен състав) е взел решение да даде ход на устните състезания без някакво предварително проучване. От друга страна, чрез процедурни мерки, Първоинстанционният съд е изискал от ответника и Съвета да отговорят писмено на редица въпроси преди заседанието. Ответникът и Съветът са отговорили в срока, отреден за тази цел.

24. С писмо от 13 ноември 1998 г. в отговор на писмените въпроси на Първоинстанционния съд, Комисията е потвърдила пред Първоинстанционния съд, че тя е изпратила на ищеца, на 20 ноември 1997 г. определени документи, които тя, поради недоглеждане, е пропуснала да му предостави. Тя посочва, че тя не разполага с други подходящи документи.

25. Заседанието се състояло на 19 януари 1999 г. Страните са представили устни аргументи и са отговорили на въпросите, зададени от Първоинстанционния съд.

Искания на страните

26. Ищецът иска от Съда да:

- отмени Решение на Комисията от 15 май 1997 г., или Решение на Комисията от 30 април 1997 г., с което на ищеца се отказва достъп до определени документи;

- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

27. Комисията иска Първоинстанционния съд да:

- отхвърли иска;

- осъди ищеца да заплати съдебните разноски.

28. Кралство Швеция, като встъпила страна, претендира, че Първоинстанционният съд следва да отмени Решението на Комисията от 15 май 1997 г.

По предмета на спора

29. След отговора на Комисията от 13 ноември 1998 г., ищецът е потвърдил, по искане на Първоинстанционния съд по време на заседанието, че предметът на спора е свързан изключително с протоколите на Комитета.

30. Предвид факта, че ищецът иска, основно, отмяна на Решението от 15 май 1997 г., и като алтернатива, отмяна на Решението от 30 април 1997 г., необходимо е да се определи коя е мярката, пораждаща задължителни правни последици, които влияят на интересите на ищеца, като внасят съществена промяна в неговото правно положение (вж., например Решение на Първоинстанционния съд от 22 октомври 1996 г. по дело T 154/94 CSF и CSME/ Комисия, Recueil, стр. II-1377 , точка 37).

31. В тази връзка, от неговото съдържание е ясно, че писмото от 15 май 1997 г. е само потвърждение на Решението от 30 април 1997 г., с което се отказва предоставяне на протоколите на Комитета. Писмото също така се отнася за отказа да бъде предоставен вътрешният правилник на Комитета, но този правилник не представлява част от въпросните документи. На последно място, той също съдържа някои допълнителни обяснения и информация.

32. В светлината на посоченото по-горе, единственият акт, който може да бъде оспорван по смисъла на член 173 от Договора за ЕО (понастоящем член 230 ЕО), е Решението от 30 април 1997 г. (наричано по долу „оспорваното решение“).

33. На следващо място, Първоинстанционният съд отбелязва, че нито искането, нито отговорът дават възможност да се определи дали ищецът е повдигнал иск относно законосъобразността на правилото за авторство (вж. точка 7 по-горе). В тази връзка по време на устните състезания беше установено, че ищецът не прави такова искане.

По същество

34. Ищецът изтъква две правни основания в подкрепа на своя иск. В първото основание се твърди нарушение на член 190 от Договора за ЕО (понастоящем член 253 ДЕО), а във второто – нарушение на Решение 94/90.

По първото правно основание: нарушение на член 190 от Договора

35. Ищецът твърди, че оспорваното решение е опорочено от погрешни мотиви, които да доведат до неговата отмяна.

36. Първоинстанционният съд изтъква, че съгласно установената съдебна практика, задължението да се посочат мотивите, означава мотивите на орган на Общността, който е приел оспорваното решение, да са изразени ясно и недвусмислено, за да дадат възможност на заинтересованите лица да установят причините за мярката, за да защитят своите права, а съдебните органи на Общността - да упражнят своето правомощие за контрол (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 6 февруари 1998 г. по дело T-124/96 Interporc/ Комисия, Recueil, стр. II-231, точка 53).

37. В настоящия случай, Комисията е представила мотиви за оспорваното решение, като се е позовала на правилото за авторство и като потвърждава, че по силата на това правило, искането на ищеца е било недопустимо на основание, че авторът на исканите документи е трета страна. Тези мотиви са достатъчно ясни, за да дадат възможност на заинтересованите страни да разберат защо Комисията не е предоставила въпросните документи.

38. Следователно, първото правно основание трябва да бъде отхвърлено.

По второто правно основание: нарушение на Решение 94/90

Аргументи на страните

39. Ищецът твърди, главно, че Комисията е нарушила разпоредбите на Решение 94/90 чрез нейния отказ, във връзка с правилото за авторство, да предостави достъп до протоколите на Комитета.

40. Той отбелязва в тази връзка, че Комисията съставя протоколите на Комитета. По силата на тази работа, Комисията е материално и интелектуално авторът на тези документи. Фактът, че Комитетът одобрява тези документи, не е достатъчен, за да му предостави статуса на автор.

41. Освен това ищецът твърди, че правилото за авторство е предназначено да защитава документи на трети страни. Той изтъква, че Председателят на Комитета е служител на Комисията. По сходен начин, представител на Комисията свиква Комитета, изготвя програмата му, раздава документи на членовете му и изпълнява секретарски задължения. На последно място, цялата кореспонденция, предназначена за Комитета, трябва да бъде адресирана до Комисията и обозначена „На вниманието на Председателя на Комитета”.

42. Комисията отрича, че е отказала достъпа до протоколите на Комитета, поискан от ищеца. Тя изтъква, че в своето писмо от 30 април 1997 г., тя се е ограничила до информиране на ищеца, че протоколите на Комитета не са „документи на Комисията”.

43. В тази връзка тя оспорва, че позоваването на правилото за авторство има последица разграничаването между лицето, което разполага с документа, и автора на този документ. Това е императивно условие за допустимостта на всяко искане за достъп. По това дело, Комисията само изтъква, че искането за достъп до протоколите на Комитета е недопустимо.

44. Комисията отрича, че тя е автор на протоколите. Тя признава, че предоставя секретарски услуги за Комитета и в това си качество, води записки за съдържанието на заседанията в протоколите. От друга страна, самият факт, че тя се е заела с тази техническа работа не е достатъчен, за да ѝ възложи качеството на автор, тъй като то се определя като „интелектуална собственост” върху текста. Комитетът одобрява протоколите и, както ищецът сам признава, отговаря единствено за

тяхното разискване. Следователно, Комисията не може да е автор на тези документи в интелектуален смисъл.

45. Освен това Комисията отхвърля аргумента на ищеца, че Комитетът е просто „образование” на Комисията. Този аргумент, признава тя, тълкува погрешно ролята, функциите и мястото на комитетите по комитология в институционалната рамка на Общността.

46. Съгласно разпоредбите на Решение 87/373/ЕИО на Съвета от 13 юли 1987 г. относно определяне на процедурите за упражняване на изпълнителните правомощия, възложени на Комисията (ОВ 1987 L 197, стр. 33, наричани по-долу „комитологичното решение”), комитетите, създадени съгласно това решение подпомагат Комисията при приемането на изпълнителни мерки съгласно правомощията, възложени от Съвета. Комисията подразбира от употребата на глагола „подпомага”, че тези комитети не могат да се считат, че представляват неразделна част от Комисията.

47. Комитетът за Митническия кодекс е съставен от представители на държавите-членки и е създаден не от Комисията, а от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ 1992 L 302, стр. 1). Консултациите с този Комитет са съществено процедурно изискване, чието неспазване представлява процедурно нарушение, което дава възможност така приетата мярка да бъде отменена.

48. Шведското правителство изтъква, че Решение 94/90 е мярка, която може да възложи права на трети страни, които Комисията е длъжна да се съблюдава (Решение на Първоинстанционния съд от 5 март 1997 г. по дело T-105/95 WWF UK/Комисия, Recueil, стр. II-313, точка 55).

49. Шведското правителство изтъква че комитетите по комитология подпомагат Комисията при осъществяване на правомощията, които Съветът е възложил на Комисията. От организационна и административна гледна точка, тези комитети трябва следователно да се считат за неразделна част от Комисията.

50. Освен това шведското правителство посочва, че ако комитетите по комитология е следвало да се разглеждат като автономни органи, това би означавало, че документите на тези комитети ще попадат извън обсега на правилата, приети във връзка с обществения достъп до документи на Съвета и на Комисията. Тогава, лице, което иска да получи достъп до работата на комитетите, би зависело от упражняването на тяхната свобода на действие, без възможност за съдебен контрол. Такова тълкуване би нарушило принципа за прозрачност и поради това едва ли такова би могло да бъде намерението на подписващите Декларация № 17 или на авторите на декларациите на Европейския Съвет в Birmingham и Edinburgh през 1992 г. (ЕО Бюлетин 10-92, стр. 9 и ЕО Бюлетин 12-1992, стр. 7) и в Копенхаген през 1993 г. (ЕО Бюлетин 6-1993, стр. 16).

51. Шведското правителство счита, че протоколите на Комитета са изготвени от Комисията в рамките на нейната дейност. Комисията трябва,

поради това, да е проверила по същество искането, направено от ищеца и да определи дали изисканите документи могат да бъдат разкрити.

52. В алтернативното искане, ишецът твърди, че съгласно условията на писмата от 30 април 1997 и 15 май 1997 г., Комисията е нарушила Решение 94/90 и Кодекса на поведението чрез отказа да даде достъп, като се позовава на разпоредбите на вътрешен правилник на Комитета, които се отнасят за поверителността на процедурите на Комитета, без да разгледа съответния интерес на страните.

Съображения на Първоинстанционния съд

53. Следва да се има предвид като начало, първо, че Декларация № 17 и Кодексът за поведение установяват основния принцип, че обществеността трябва да има възможно най-голям достъп до документите, с които разполагат Комисията и Първоинстанционният съд, и второ, че Решение 94/90 е мярка, която дава на гражданите правото на достъп до документите, с които Комисията разполага (Решение по дело WWF UK/Комисия, цитирано по-горе, точка 55).

54. На следващо място, важно е да се отбележи, че когато се установява общ принцип и се определят изключенията от него, тези изключения трябва да се тълкуват и прилагат точно, за да не осуетява приложението на общия принцип (вж. Решения по дело WWF UK/Комисия, цитирано по-горе, точка 56 и по дело Interproc/Комисия, цитирано по-горе, точка 49).

55. В тази връзка, правилото за авторство, както и да е описано, установява изключение от общия принцип за прозрачност в Решение 94/90. Следователно, това правило трябва да се тълкува и прилага точно, за да не се осуетява приложението на общия принцип за прозрачност.

56. В контекста на тези бележки, Първоинстанционният съд трябва да прецени аргумента, че комитетите по комитология са изцяло отделени и независими от Комисията, и че въпросните документи, следователно, не са документи на Комисията.

57. комитетите по комитология произхождат от член 145 от Договора за ЕО (понастоящем член 202 ЕО), който предвижда, че Съветът може да възлага на Комисията, в актовете, които Съветът приема, правомощия за прилагане на правилата, които Съветът установява. Тези комитети, създадени съгласно „комитологичното” решение, са съставени от представители на държавите-членки и се председателстват от представител на Комисията.

58. Съгласно „комитологичното” решение, комитетите, създадени съгласно това решение, като Комитетът за Митническия кодекс, подпомагат Комисията при изпълнение на функциите, които са ѝ възложени. Освен това, съгласно условията на вътрешния правилник на Комитета, Комисията изпълнява секретарска дейност за Комитета, което означава, че тя изготвя протоколите, които Комитетът приема. В допълнение, става ясно, че този Комитет, заедно с други комитети по

комитология, няма своя собствена администрация, бюджет, архиви или помещения, и още по-малко свой адрес.

59. В контекста на посочените по-горе констатации, Комитетът не може да се счита за „друга институция или орган на Общността” по смисъла на Кодекса за поведение, приет с Решение 94/90. Тъй като той не е и физическо или юридическо лице, държава-членка или друга национална или международна организация, такъв комитет не спада към никоя от категориите за автори-трети страни, посочени в този кодекс.

60. По искане на Първоинстанционния съд, Съветът е потвърдил, че комитетите по комитология не са работни групи, съставени с цел да го подпомагат в неговата дейност, а обратно, са съставени с цел да подпомагат Комисията при упражняване на възложените ѝ правомощия. Освен това, Съветът изтъква, че той само като изключение разполага с копия от документите, изготвени от тези комитети. Съветът заключава, че протоколите на комитет по комитология не са документи, които му принадлежат, и че следователно, той няма правомощието да дава достъп до тези протоколи. На последно място, той изтъква, че искането за достъп до протоколите на комитет по комитология трябва да се правят до Комисията, тъй като Комисията осигурява председател и изпълнява секретарска дейност за такъв комитет.

61. Освен това, отказ за достъп до протоколите на многобройни комитети по комитология би представлявало поставянето на съществено ограничение за правото на достъп до документи, чието значение е потвърдено от Съда на Европейските общности в неговото решение от 30 април 1996 г. по делото C-58/94 Нидерландия/Съвет Recueil, стр. I-2169, и от Първоинстанционния съд, последно, в неговото решение от 17 юни 1998 г. по дело Svenska Journalistförbundet/Съвет, T-174/95, Recueil, стр. II-2289. Такова ограничение не е съвместимо с целта на правото на достъп до документи.

62. При тези обстоятелства, трябва да се постанови, че по смисъла на правилата на Общността за достъп до документи, комитетите по комитология се подчиняват на самата Комисия. Следователно, Комисията е компетентна да се произнася по искания за достъп до документи на тези комитети, каквито са разглежданите в случая протоколи.

63. Следователно, Комисията няма право, по това дело, да отказва достъп до протоколите на Комитет, като се позовава на правилото за авторство, постановено в Кодекса за поведението, прието с Решение 94/90. Следователно, като е приела оспорваното решение, тя е нарушила това решение.

64. Следователно, второто правно основание трябва да бъде уважено и оспорваното решение трябва да се отмени, без да е необходимо да се разглеждат алтернативните искания, направени от ищеца.

По съдебните разноски

65. Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане от страна на спечелилата делото страна. Тъй като Комисията е загубила делото, тя трябва, съгласно искането на ищеца, да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

66. Съгласно член 87, параграф 4 от този процедурен правилник, държавите-членки и институции, които са встъпили в процедури, следва да понесат направените от тях съдебни разноски. Кралство Испания, което е встъпило в подкрепа на искането на ищеца, трябва да понесе своите съдебни разноски.

По изложените съображения Първоинстанционният съд (първи разширен състав), реши:

1. Отменя Решение на Комисията от 30 април 1997 г., с което на ищеца се отказва достъп до протоколите на Комитета за Митническия кодекс;
2. Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски на ищеца, в допълнение към своите разноски;
3. Осъжда Кралство Швеция да понесе съдебните разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 юли 1999 година.

Подписи