

CURIA - Documents

Неокончателна редакция

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (голям състав)

14 май 2025 година(*)

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с текстовите съобщения, разменени между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното дружество Pfizer — Отказ за предоставяне на достъп — Презумпция за истинност — Липса на достоверни обяснения, позволяващи да се определят причините за несъществуването или неприतेжаването — Съхраняване на документите — Принцип на добра администрация “

По дело T-36/23

Matina Stevi, с местожителство в Брюксел (Белгия),

The New York Times Company, установено в Ню Йорк, Ню Йорк (Съединени щати),

представявани от B. Kloostra и P.-J. Schüller, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, представлявана от P. Stancanelli, A. Spina и M. Burón Pérez,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав),

състоящ се от: M. van der Woude, председател, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, J. Svenningsen, L. Truchot, R. Mastroianni, H. Kanninen, J. Schwarcz, P. Nihoul, J. Martín y Pérez de Nanclares, G. Hesse, M. Sampol Pucurull (докладчик), M. Stancu, I. Nõmm и K. Kecsmár, съдии,

секретар: A. Marghelis, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството, по-специално в рамките на процесуално-организационното действие от 11 септември 2024 г. и отговорите на страните, подадени в секретариата на Общия съд на 4 и 7 октомври 2024 г.,

предвид изложеното в съдебното заседание от 15 ноември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателите, г-жа Matina Stevi и The New York Times Company, искат отмяна на Решение C(2022) 8371 final на Европейската комисия от 15 ноември 2022 г., прието на основание член 4 от разпоредбите за прилагане на 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), относно заявление за достъп до всички текстови съобщения, разменени между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното дружество Pfizer в периода от 1 януари 2021 г. до 11 май 2022 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

2 С електронно писмо от 11 май 2022 г. г-жа Stevi, която е журналист, нает от ежедневника The New York Times, иска от Комисията, на основание Регламент № 1049/2001, достъп до всички текстови съобщения, разменени между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer между 1 януари 2021 г. и 11 май 2022 г. Заявлението е регистрирано на 1 февруари 2021 г. под номер GESTDEM 2022/2678 (наричано по-нататък „първоначалното заявление“)

3 На 28 юни 2022 г., тъй като не получава никакъв отговор от Комисията в срока, предвиден в член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, на основание член 7, параграф 4 от посочения регламент представителят на жалбоподателите внася първо потвърждение на заявлението за достъп до документи „от името на г-жа Matina Stevi, действаща за The New York Times [Company]“.

4 С писмо от 20 юли 2022 г., адресирано до г-жа Stevi, Комисията отговаря на първоначалното заявление и посочва, че тъй като не разполага с документи, отговарящи на описанието, съдържащо се в посоченото заявление, тя не е в състояние да уважи искането.

5 С писмо от 9 август 2022 г. на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 представителят на жалбоподателите подава, „от името на [г-жа] Stevi, действаща за The New York Times [Company]“, второ потвърждение на заявлението за достъп до документи (наричано по-нататък „потвърдителното заявление“), което е регистрирано от Комисията същия ден.

6 С електронно писмо от 31 август 2022 г. Комисията уведомява г-жа Stevi, че потвърдителното заявление все още е в процес на разглеждане и че е необходимо срокът за разглеждането му да бъде удължен с петнадесет работни дни, в приложение на член 8, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тоест до 21 септември 2022 г.

7 С електронно писмо от 21 септември 2022 г. Комисията уведомява г-жа Stevi, че оценката на потвърдителното заявление е приключила, но проектът ѝ за решение все още предстои да бъде одобрен от правната ѝ служба, като същевременно я уверява, че ще ѝ изпрати отговор във възможно най-кратък срок.

8 На 16 ноември 2022 г. Комисията изпраща на г-жа Stevi обжалваното решение, с което ѝ посочва, че тъй като не държи нито един документ, съответстващ на описанието, съдържащо се в първоначалното заявление, Комисията не е в състояние да уважи това заявление.

Искания на страните

9 Жалбоподателите молят Общия съд:

- да отмени обжалваното решение,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

10 Комисията моли Общия съд:

- да отхвърли жалбата,

- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

По допустимостта

По процесуалната легитимация на The New York Times Company

11 В писмената си защита Комисията твърди, че The New York Times Company няма процесуална легитимация. В това отношение тя отбелязва, че първоначалното заявление е подадено изключително от г-жа Stevi и че последващите потвърдителни заявления са подадени от Bondine Kloostra, като представител на „[г-жа] [...] Stevi, действаща за The New York Times [Company]“. Освен това Комисията посочва, че г-жа Stevi е единственият адресат на обжалваното решение.

12 Следва да се отбележи, че жалбата е допустима доколкото е подадена от г-жа Stevi, което впрочем не се оспорва от Комисията. Съгласно постоянната съдебна практика, тъй като става въпрос за една-единствена жалба, след като един от жалбоподателите има процесуална легитимация, не трябва да се проверява процесуалната легитимация на другите жалбоподатели. (вж. в този смисъл решения от 9 юни 2011 г., Comitato „Venezia vuole vivere“ и др./Комисия, C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, EU:C:2011:368, т. 37 и от 11 декември 2013 г., Cisco Systems и Messagenet/Комисия, T-79/12, EU:T:2013:635, т. 40).

13 Следователно, тъй като г-жа Stevi има процесуална легитимация да обжалва обжалваното решение, настоящата жалба следва да се обяви за допустима, без да е необходимо да се разглежда процесуалната легитимация на The New York Times Company.

По допустимостта на доказателствата, представени от жалбоподателите за първи път като приложение към писмената реплика

14 Писмената реплика, представена от жалбоподателите, съдържа в приложение под номера R.1 и R.2 протоколите от разговорите, които г-жа Stevi е провела отделно с председателя на Комисията и с главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer на 25 април 2021 г. (наричани по-нататък „протоколите от разговорите“).

15 В писмената дуплика Комисията поддържа, че жалбоподателите не обосновават късното представяне на протоколите от разговорите, съгласно изискванията в член 85, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд, поради което тези протоколи са недопустими. Комисията уточнява, че тези доказателства вече са съществували към датата на подаване на жалбата и поради това е можело да бъдат представени без затруднения в приложение към нея.

16 Съгласно член 85, параграф 1 от Процедурния правилник доказателствата се представят и доказателствените искания се правят при първата размяна на писмени изявления. По силата на член 85, параграф 2 от същия правилник страните могат да представят доказателства и да правят доказателствени искания в подкрепа на своите доводи и с репликата и дубликата, при условие че късното им представяне и поискване бъде мотивирано.

17 Следва да се отбележи, че г-жа Stevi се е срещнала с председателя на Комисията и с главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer на 25 април 2021 г., тоест почти две години преди датата, на която жалбоподателите са подали настоящата жалба. При това положение жалбоподателите са могли да впишат посочените разговори и да представят протоколите от тях пред Общия съд още на етапа на жалбата.

18 Ето защо следва да се провери дали в случая късното представяне на протоколите от

разговорите е било обосновано в съответствие с член 85, параграф 2 от Процедурния правилник.

19 В това отношение жалбоподателите посочват в бележка под линия 2 на страница 3 от писмената реплика, че в жалбата погрешно се приписват на председателя на Комисията изявления, направени от главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, и че за да се избегне всякакво объркване, протоколите от разговорите се предоставят на Общия съд като приложение към репликата. Освен това в отговор на писмен въпрос на Общия съд, поставен в рамките на процесуално-организационно действие, жалбоподателите изтъкват, че макар несъмнено да са притежавали протоколите от разговорите към датата на подаване на жалбата, те са вписали тези разговори едва при представянето на писмената реплика, за да разсеят всякакви неясноти относно самоличността на автора на въпросните изявления.

20 С оглед на гореизложеното при обстоятелствата по настоящото дело следва да се приеме, че късното представяне на протоколите от разговорите като приложение към писмената реплика е обосновано и следователно тези доказателства трябва да се обявят за допустими по смисъла на член 85, параграф 2 от Процедурния правилник.

По същество

21 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват три основания, изведени, първото, от нарушение на член 3, буква а) от Регламент № 1049/2001, както и на член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), второто, от нарушение на член 2, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, а третото, от нарушение на принципа на добра администрация.

22 Общият съд счита, че трябва да разгледа най-напред третото основание.

23 В рамките на третото основание жалбоподателите оспорват по същество законосъобразността на отказа на Комисията да оповести исканите документи.

24 В подкрепа на това правно основание жалбоподателите упрекуват Комисията, че е нарушила принципа на добра администрация, като се е ограничила до това да се позове на несъществуването на поисканите документи, за да откаже да уважи заявлението им за достъп до документи, без да даде никакво обяснение, позволяващо да се разбере причината, поради която исканите документи не са могли да бъдат намерени. В това отношение жалбоподателите отбелязват, че простото отричане на съществуването на исканите документи, направено от Комисията в обжалваното решение, не е достатъчно.

25 По-конкретно жалбоподателите изтъкват, че статията, публикувана в The New York Times на 28 април 2021 г., както и разговорите на г-жа Stevi с председателя на Комисията и с главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer доказват действителното съществуване на исканите документи. Така, след като презумпцията за истинност, свързана с изявлението на Комисията, че тя не притежавала исканите документи, е оборена, последната трябвало да докаже, че тези документи не съществуват или не разполага с тях, като даде правдоподобни обяснения, позволяващи да се определят причините за такова несъществуване или непритежание.

26 Жалбоподателите обаче поддържат, че съдържащото се в обжалваното решение изявление, че са били извършени „нови задълбочени търсения“ на исканите документи, по никакъв начин не позволява да се установи дали това търсене се отнася единствено до документи, регистрирани в системата за управление на документите за дейността на Комисията, или е включило и търсене на документи, които не са регистрирани в посочената система за управление. Освен това обжалваното решение не уточнявало евентуалните места за съхранение, които са били проверени, не посочвало дали мобилният телефон или мобилните телефони на председателя на Комисията са били предмет на извършените търсения, нито пък посочвало причините, поради които

поисканите текстови съобщения не са били намерени.

27 Комисията оспорва доводите на жалбоподателите.

28 Най-напред Комисията отбелязва в писмената дуплика, че доводите на жалбоподателите, според които е оборена презумпцията за истинност, свързана с декларацията ѝ за непритежаване на исканите документи, и че следователно тя трябва да даде правдоподобни обяснения, позволяващи да се докаже, че тези документи не съществуват или не са на разположение, са били изложени за първи път на етапа на писмената реплика. Така Комисията твърди, че става въпрос за ново правно основание, чието късно въвеждане е забранено от член 84 от Процедурния правилник.

29 Във всеки случай, дори да се предположи, че това ново основание е допустимо, Комисията счита по същество, че жалбоподателите не са представили никакво доказателство, което може да постави под въпрос презумпцията за истинност на нейното изявление, че тя не притежава исканите документи. В това отношение Комисията отбелязва, че съществува само едно споменаване на размяна на съобщения между нейния председател и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, намиращо се на страница 15 от документа, представен от жалбоподателите в приложение R.2 към писмената реплика, в изявление, приписано на последния. Освен това според Комисията от посоченото изявление следва единствено, че текстовите съобщения, разменени между нейния председател и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, са изиграли само спомагателна роля в проведените между тях разговори.

30 Комисията поддържа също така, че дори да се предположи, че направеното от главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer изявление е достатъчно, за да се обори презумпцията за истинност, от която се ползва изявлението, че тя не притежава исканите документи, за нея остава възможно да предостави правдоподобни обяснения, които да докажат твърденията ѝ. В това отношение тя изтъква, че обжалваното решение дава посочените обяснения, като посочва, от една страна, че са били проведени нови задълбочени търсения, но за съжаление без резултат и от друга страна, че текстовите съобщения са щели да бъдат записани и следователно намерени, ако съдържаха съществена информация или ако съдържащата се в тях информация е предполагала определено действие или последващи действия от нейна страна или от страна на някоя от нейните служби.

По повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост

31 Съгласно член 84, параграф 1 от Процедурния правилник в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството. Допустими са обаче твърденията и доводите, които доразвиват вече посочено изрично или имплицитно в исковата молба или жалбата твърдение за наличие на определено основание и които имат тясна връзка с него. (вж. решение от 11 юли 2013 г., Ziegler/Комисия, C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 46 и цитираната съдебна практика).

32 В случая в жалбата си жалбоподателите защитават тезата, че председателката на Комисията и главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer са обменили текстови съобщения и представят улики, за да докажат съществуването на исканите документи. Те също така упрекуват Комисията, че не е дала каквото и да било обяснение, позволяващо да се разбере причината, поради която тя твърди, че не държи тези текстови съобщения.

33 В това отношение следва да се констатира, че правните обстоятелства, на които се основава третото основание, а именно наличието на презумпция за истинност на изявленията на институциите и твърдяната липса на мотиви, които могат да обяснят

липсата на поисканите текстови съобщения, вече са били посочени в жалбата.

34 При това положение, макар несъмнено в отговор на становището на Комисията, съдържащо се в писмената защита, жалбоподателите да са включили в писмената реплика тези правни елементи при корекция на фактическата обстановка, това не променя факта, че доводите в писмената реплика са тясно свързани с тези, които са изложени в жалбата.

35 Следователно повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

По основателността на това основание

– Предварителни съображения

36 Следва да се припомни, както следва от член 1 от Регламент № 1049/2001 във връзка по-специално със съображение 4 от същия регламент, че той има за цел да даде осигури възможно най-широко действие на правото на публичен достъп до документите, държани от институциите, и че съгласно съображение 11 от посочения регламент „[п]о принцип до всички документи на институциите следва да бъде осигурен публичен достъп“.

37 Всеки отказ на достъп до документи, поискани от институция на Европейския съюз, може да бъде оспорен по съдебен ред. Това е така независимо от основанията за отказа на достъп. В противен случай контролът, който съдът на Съюза упражнява върху основателността на отказа да се даде достъп до документи на институциите, би бил невъзможен, доколкото би било достатъчно за съответната институция да заяви, че даден документ не съществува, за да избегне всякакъв съдебен контрол. Ето защо се налага изводът, че несъществуването на документ, до който е поискан достъп, или обстоятелството, че той не е на разположение на съответната институция, не водят до неприлагане на принципа на прозрачност и на правото на достъп до документи. Напротив, съответната институция трябва да отговори на заявителя и евентуално да оправдае пред съда отказа си да даде достъп на това основание. (вж. решение от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 35 и цитираната съдебна практика).

38 Освен това упражняването на правото на достъп за всяко заинтересовано лице по необходимост предполага, че исканите документи съществуват и се държат от съответната институция, въпреки че не може да се прави позоваване на правото на достъп до документи, за да се задължи институцията да създаде документ, който не съществува. Важно е също така да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, когато в рамките на заявление за достъп институция твърди, че даден документ не съществува, то несъществуването на този документ се презюмира в съответствие с презумпцията за истинност, с която се свързва това изявление. (вж. в този смисъл решения от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 36 и цитираната съдебна практика, от 24 март 2021 г., *BK/EASO*, T-277/19, непубликувано, EU:T:2021:161, т. 60 и цитираната съдебна практика и от 15 март 2023 г., *Basaglia/Комисия*, T-597/21, непубликувано, EU:T:2023:133, т. 25 и цитираната съдебна практика).

39 Посочената презумпция обаче може да бъде оборена с всички средства въз основа на релевантни и непротиворечиви улики, представени от заявителя на достъп. Тази презумпция трябва да бъде приложена по аналогия в случая, когато институцията заявява, че не разполага с поисканите документи. (вж. решение от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 37 и цитираната съдебна практика).

40 В случай че посочената презумпция бъде оборена и Комисията вече не може да се позовава на нея, тя трябва да докаже, че исканите документи не съществуват или не се държат от нея, като даде правдоподобни обяснения, позволяващи да се определят

причините за това несъществуване или липса на притежание. (вж. В този смисъл решение от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 49 и цитираната съдебна практика).

41 Освен това правото на достъп до документи изисква институциите да направят необходимото, за да улеснят ефективното упражняване на това право. Това предполага, че съответните институции, доколкото е възможно и по непроизволен и предвидим начин, изготвят и съхраняват документацията за дейността си. (вж. решение от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 38 и цитираната съдебна практика).

– *По оборването на презумпцията за несъществуване*

42 В случая в обжалваното решение Комисията посочва, че тъй като не разполага с никакъв документ, съответстващ на описанието, съдържащо се в заявлението за достъп до документи, тя не е в състояние да уважи посоченото заявление.

43 Важно е обаче да се подчертае, че от обясненията, дадени от Комисията в отговор на въпрос, който Общият съд ѝ е отправил в рамките на процесуално-организационно действие, е видно, че тя „не отрича, че между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на [фармацевтичното предприятие] Pfizer са разменени текстови съобщения по време на контактите им през първите месеци на 2021 г., като дори твърди, че „никога не е отричала този факт“.

44 В съдебното заседание Комисията нито потвърждава, нито опровергава съществуването на тази размяна на текстови съобщения в миналото и само приема, че тази размяна е могла да се осъществи. В това отношение Комисията поддържа, че не знае дали поисканите документи действително са съществували, тъй като тя не ги притежава. Освен това Комисията посочва също, че тъй като нейният председател и главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer имат натоварена програма и фиксирани срещи, които обикновено се планират от техните секретариати, асистенти или сътрудници, те са обменили текстови съобщения, за да организират и планират устните си разговори, тъй като не са могли да общуват по този начин в конкретния контекст на пандемията от COVID-19.

45 При тези обстоятелства се налага изводът, че отговорите на Комисията се основават или на предположения, или на променяща се или неточна информация.

46 Това обаче не променя факта, че въпреки тези неточности Комисията поддържа, че не притежава исканите документи, така че жалбоподателите трябва да представят релевантни и непротиворечиви улики, позволяващи да се обори презумпцията за непритежание на тези документи, в съответствие със съдебната практика, цитирана в точки 38 и 39 по-горе.

47 В това отношение изразът „притежаване“ или „държане“ не може да се ограничи до притежаването или държането на документи от институцията към момента, в който тя отговаря на потвърдителното заявление, като се има предвид, че упражняването на правото на достъп до даден документ би останало без предмет, ако, за да избегне задълженията си, съответната институция може да се ограничи до твърдението, че поисканите документи не са могли да бъдат намерени.

48 Ето защо в настоящия случай следва да се провери дали жалбоподателите са представили релевантни и непротиворечиви улики, доказващи, че в даден момент Комисията е разполагала с поисканите текстови съобщения, което с оглед на твърденията на Комисията означава да се провери дали такива документи са могли да съществуват.

49 В това отношение, на първо място, жалбоподателите отбелязват, че съществуването на исканите документи е разкрито от статията, публикувана в *The New York Times* на

28 април 2021 г. и изготвена въз основа на проведените от г-жа Stevi разговори с председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer.

50 По-специално от горепосочената статия в пресата е видно, че „в продължение на един месец [председателят на Комисията] обменя текстови съобщения и телефонни обаждания с главния изпълнителен директор на [фармацевтичното предприятие] Pfizer“.

51 Освен това от посочената статия следва също, че „[председателят на Комисията] и [главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer] най-напред са били в контакт през януари [2021 г.], когато [главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer] е трябвало да обясни причината, поради която неговото предприятие е трябвало временно да прекъсне снабдяването с ваксини [в Съюза], докато модернизира производствените си съоръжения в Белгия“. Освен това в статията в пресата се уточнява още, че „[д]окато работите по подобряването на белгийския завод протичат сравнително лесно, обсъжданията между [председателя на Комисията] и [главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer] продължават, както и двамата съобщават по време на интервютата, които са дали на [всекидневника] The New York Times“. Впрочем, от същата статия е видно, че „[т]ези разговори са довели до поредица от споразумения между Съюза [...] и [фармацевтичните предприятия Pfizer и BioNTech]“. Накрая, от горепосочената статия следва също, че главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer е заявил, че „е създал връзки с [председателя на Комисията]“.

52 На второ място, жалбоподателите считат, че наличието на поисканите документи се потвърждава и от разговорите, проведени от г-жа Stevi с председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer.

53 В това отношение от протокола от разговора, проведен от г-жа Stevi с главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, следва по-специално, че последният е заявил, че „[с] оглед на трудностите [...], [председателят на Комисията и той] [са] започнали да работят все по-често“, „че „[председателят на Комисията] му е изпратила своя [телефонен номер]“, че „[те са могли] да общуват, когато [Комисията] е имала въпроси“, и че „[са] обменяли текстови съобщения [когато са имали] въпроси за обсъждане“. Освен това главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, отбелязва, че „[о]бстоятелството, че [те са били] на разположение [и че председателят на Комисията] е можела да се свърже с него, е дало голям комфорт [на председателя на Комисията] и [че тя е имала възможност] да се свърже отново с [него] с исканията си“. Накрая, главният изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer заявява, че „отличаващото обстоятелство по отношение на [председателя на Комисията] било, че [те] са изградили дълбоко доверие, благодарение на което [те] могли да провеждат задълбочени обсъждания“.

54 От разговора, който г-жа Stevi е провела с председателя на Комисията, е видно, че в отговор на въпрос на г-жа Stevi дали през този период е имало „телефонно обаждане или електронно писмо, което е останало в паметта [й] като повратен момент за начина, по който [тя] се е справила с положението“, председателят на Комисията споменава наличието на контакти с главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer, чиято „лична реакция“ тя е оценила.

55 На трето място, жалбоподателите считат, че специалният доклад на Европейската сметна палата относно закупуването на ваксини от Съюза в контекста на пандемията от COVID-19 потвърждава неформалния процес на преговори, проведен при договарянето на договорите за ваксини в рамките на пандемията от COVID-19, както е описан от председателя на Комисията и от главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer в разговорите им с г-жа Stevi. В това отношение жалбоподателите отбелязват, че Сметната палата е извършила оценка на преговорите по посочените

договори и е констатирила, че Комисията не е предоставила никаква информация относно предварителните преговори по посочените по-горе договори, като например графика на преговорите, протоколите от обсъжданията и подробностите относно договорените условия.

56 От горепосочения доклад по-специално е видно, че „[п]рез март 2021 г. председателят на Комисията провежда предварителни преговори с предмет договор с Pfizer/BioNTech“. Освен това в доклада си Сметната палата отбелязва, че „[тя] не е получила никаква информация относно предварителните преговори за най-значимия договор на [Съюза]“.

57 В случая от всички тези улики следва, че жалбоподателите са представили релевантни и непротиворечиви доказателства, които описват наличието на обмен, по-специално на текстови съобщения, между председателя на Комисията и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer при закупуването на ваксини от Комисията от посоченото предприятие в контекста на пандемията от COVID-19.

58 От гореизложеното следва, че жалбоподателите са успели да оборят презумпцията за несъществуване и следователно, както следва от точка 48 по-горе, за непритежание на исканите документи.

– *По обясненията, предоставени от Комисията*

59 Важно е да се припомни, че ефективното упражняване на правото на достъп до документи, което произтича от изискването за прозрачност, предполага съответните институции да извършват, доколкото е възможно и по непроизволен и предвидим начин, изготвянето и съхраняването на документацията относно тяхната дейност. С други думи, от правото на достъп до документите, държани от съответната институция, следва, че тя е длъжна да осигури и тяхното съхранение във времето, свързано със задължението за добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата, без да се засягат, разбира се, други приложими правни условия, като тези, които са свързани със защитата на данните. (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2019 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-433/17, EU:T:2019:632, т. 47 и цитираната съдебна практика). По същия начин задължението за полагане на дължима грижа, което е присъщо на принципа на добра администрация и което изисква от администрацията на Съюза да действа старателно и предпазливо в отношенията си с обществеността, предполага посочената администрация да извършва издирването на документите, до които е поискан достъп, с цялата възможна грижа, за да разсее съществуващите съмнения и да изясни положението. (вж. по аналогия решение от 4 април 2017 г., *Омбудсман/Staelen C-337/15 P*, EU:C:2017:256, т. 34 и 114).

60 Следователно, както следва от точка 40 по-горе, когато Комисията вече не може да се позовава на презумпцията за истинност на изявлението си, че не притежава исканите документи, тя е длъжна по силата на принципа на прозрачност и на задължението за полагане на дължимата грижа, които ръководят правото на достъп до документите и предполагат администрацията на Съюза да действа старателно и предпазливо, да даде правдоподобни обяснения, позволяващи на заявителя на достъп, както и на Общия съд, да разберат причината, поради която исканите документи не са могли да бъдат намерени.

61 В случая от обжалваното решение е видно, че Комисията е посочила, че не разполагала с исканите документи, въпреки че са предприети нови задълбочени издирвания. В това отношение тя констатира, че не може да се прави позоваване на Регламент № 1049/2001, за да се задължи дадена институция да създаде документ, който не съществува. Освен това Комисията посочва член 3, буква а) от посочения регламент, който дава определение на понятието „документ“ по смисъла на този регламент, както и член 7, параграф 1 от Решение (ЕС) 2021/2121 на Комисията от 6 юли 2020 г. относно управлението на записи и архиви (ОВ L 430, 2021 г., стр. 30), от които е видно, че

„[д]окументите [на Комисията] се регистрират, ако съдържат важна информация, която не е краткотрайна, или ако могат да доведат до действия или последващи действия от страна на Комисията или някоя от нейните служби“. Комисията отбелязва, че текстовите съобщения са щели да бъдат записани, ако са отговаряли на критериите, предвидени в член 7, параграф 1 от Решение 2021/2121. Тя посочва, че не е могъл да бъде идентифициран нито един документ, попадащ в приложното поле на заявлението за достъп до документи. Поради това Комисията стига до извода, че тъй като не притежава нито един документ, съответстващ на заявлението за достъп, тя не е в състояние да предостави достъп до исканите документи.

62 На първо място, в обжалваното решение Комисията само посочва, че въпреки по-нататъшните задълбочени търсения не е могла да идентифицира нито един документ, попадащ в обхвата на заявлението за достъп до документи, без да уточни обхвата или начина на провеждане на тези търсения. Всъщност в обжалваното решение тя не уточнява видовете издирвания, които биха били извършени, нито евентуалните места за съхранение на документи, които са били проверени.

63 В отговор на поставен от Общия съд писмен въпрос Комисията посочва, че съдържащата се в обжалваното решение декларация, според която тя е извършила „ново задълбочено издирване“, означава, че тя е извършила допълнителни издирвания по отношение на извършените вследствие на първоначалното заявление. Освен това тя отбелязва, че издирванията са били извършени най-напред в преписките относно преговорите по договорите за закупуване на ваксини от нея в рамките на пандемията от COVID-19, но че тъй като тези издирвания не са довели до резултати, нейният генерален секретариат е осъществил контакт с кабинета на председателя ѝ. Кабинетът на председателя най-напред проверил, от една страна, дали поисканите документи са били записани в някакво релевантно досие, и от друга страна, дали такива документи могат евентуално да съществуват извън системата за управление на документите за дейността на Комисията.

64 Освен това в приложение към писмената дуплика Комисията представя изявление на началника на кабинета на председателя, в което се посочва, че „кабинетът на [председателя] не държи никакъв документ, попадащ в приложното поле на заявлението за достъп на жалбоподателите“.

65 В това отношение следва да се отбележи, че в съдебното заседание Комисията посочва, че не е в състояние да уточни кои места за съхранение на документи са били проверени от кабинета на председателя ѝ. Освен това Комисията не е предоставила никаква информация относно местата, извън системата за управление на документите, които са били проверени. Накрая, Комисията не уточнява дали кабинетът на председателя ѝ е извършил търсене на исканите документи в предоставения или предоставените на разположение на последния мобилен телефон или телефони, или те са били взети предвид при търсенията, извършени след първоначалното заявление и потвърдителното заявление.

66 Запитана по този въпрос в съдебното заседание, Комисията заявява, че не е в състояние да представи нови доказателства относно извършените издирвания, нито дори да уточни по какъв начин те са били проведени и дали председателят на Комисията е била запитана за съществуването на исканите документи.

67 Комисията обаче поддържа, че редът и условията за търсене на исканите документи нямат никакво значение за въпроса дали тя е притежавала тези документи. При липсата обаче на точни обяснения за начина, по който исканите документи са били търсени, съответната институция не е изпълнила задължението си да предостави правдоподобни обяснения за липсата на документи, които са съществували в миналото. (вж. в този смисъл решение от 28 октомври 2020 г., *Dehousse/Съд на Европейския съюз*, T-857/19, непубликувано, EU:T:2020:513, т. 97).

68 Следователно обясненията, дадени от Комисията както в обжалваното решение, така и в рамките на настоящото производство относно направените издирвания за намиране на исканите документи, не са достатъчни, за да обяснят убедително причините, поради които тези документи не са могли да бъдат намерени.

69 На второ място, в обжалваното решение Комисията констатира, че не може да се прави позоваване на Регламент № 1049/2001, за да се задължи дадена институция да създаде документ, който не съществува, като по този начин подсказва, че е възможно тези документи да не съществуват или вече да не съществуват, без обаче да уточнява причините за това несъществуване.

70 В отговор на писмен въпрос на Общия съд Комисията посочва, що се отнася до текстовите съобщения, че за разлика от електронните писма, разменени в рамките на Комисията, този вид съобщения не се заличават автоматично след разумен период от време, а съответното лице може ръчно да ги заличи. Комисията обаче не посочва дали поисканите текстови съобщения са били заличени или не.

71 Освен това в отговор на друг писмен въпрос, отправен до нея от Общия съд, Комисията посочва, че по съображения за сигурност мобилните телефони на нейните членове задължително се заменят след разумен период на използване. Комисията обаче не е потвърдила дали мобилният телефон или мобилни телефони, предоставени на нейния председател, са били заменени след подаването на заявлението за достъп до документите или са били заменени между търсенията, извършени след първоначалното заявление и потвърдителното заявление. Запитана по този въпрос в съдебното заседание, Комисията твърди, че презумира, че мобилният телефон на нейния председател е бил заменен след подаването на първоначалното заявление, тъй като става въпрос за задължително правило по съображения за сигурност. Освен това тя посочва, че предполага, че мобилният телефон, който понастоящем е предоставен на разположение на председателя ѝ, не е същият като този, с който е разполагал през април 2021 г., но че не може да потвърди дали съдържанието на този нов мобилен телефон съответства на съдържанието на стария мобилен телефон.

72 Така остава невъзможно да се установи със сигурност, от една страна, дали поисканите текстови съобщения все още съществуват или са били заличени и дали евентуално такова заличаване е извършено съзнателно или автоматично, и от друга страна, дали мобилните телефони на председателя на Комисията са били заменени и в такъв случай какво е станало с тези устройства, или още дали са били предмет на търсения, извършени вследствие на първоначалното заявление и на потвърдителното заявление.

73 При тези обстоятелства обясненията на Комисията, които се основават на предположения, не могат да се считат за правдоподобни.

74 На трето място, обжалваното решение се позовава на член 7, параграф 1 от Решение 2021/2121, след което констатира, че „текстовите съобщения са щели да бъдат записани, ако са съдържали съществена информация, която не е била краткотрайна, или ако са могли да доведат до определено действие или последващи действия от страна на Комисията или на някоя от нейните служби в съответствие с правилата ѝ за регистриране на документи“.

75 Следва да се отбележи, че обжалваното решение не уточнява изрично дали поисканите документи не са на разположение на Комисията, тъй като не са регистрирани в нейната система за управление на документите за дейността ѝ. Освен това тя не посочва недвусмислено и дали исканите документи не са били регистрирани, тъй като са били краткотрайни и несъществени и не са предполагали определено действие или последващи действия от страна на Комисията или на някоя от нейните служби.

76 Едва в писмените си изявления и в съдебното заседание Комисията отбелязва, че поисканите текстови съобщения не съдържали значима или некраткотрайна информация или информация, която предполага определено действие или последващи действия от нейна страна или от страна на нейните служби, което обяснявало защо при търсенията, извършени вследствие на първоначалното и на потвърдителното заявление, не е било идентифицирано никакво текстово съобщение, което да попада в обхвата на подаденото от г-жа Stevi заявление за достъп до документи.

77 Комисията изтъква, че е физически невъзможно да се записват и съхраняват всички документи, които тя изготвя и които получава, като се има предвид големият брой цифрови файлове, генерирани от ежедневните ѝ дейности, и че следователно в съответствие с вътрешната ѝ политика за управление на документите за дейността ѝ се записват и съхраняват само документи, които съдържат съществена информация, която не е краткотрайна или която предполага определено действие или последващи действия.

78 В това отношение в подкрепа на доводите си Комисията посочва в съдебното заседание, че по делото, по което е постановено решение от 13 ноември 2024 г., Kargins/Комисия (Т-110/23, непубликувано, EU:T:2024:805), Общият съд е отбелязал, че макар ефективното упражняване на правото на достъп до документи да предполага съответните институции да съхраняват, доколкото е възможно и по непроизволен и предвидим начин, документите относно техните дейности, вътрешните съобщения и проектите, свързани с документ като писмо, не могат сами по себе си да имат изключително значение или характер, които да обосноват тяхното записване и съхраняване.

79 Следва да се припомни, както следва от точка 41 по-горе, че ефективното упражняване на правото на достъп до документи предполага съответните институции, доколкото е възможно, да извършват по непроизволен и предвидим начин изготвянето и съхраняването на документацията относно тяхната дейност. В този смисъл институциите не могат да лишат от всякакво съдържание правото на достъп до държаните от тях документи, като пропуснат да запишат документацията, свързана с дейността им. (Вж. в този смисъл Решение от 25 септември 2024 г., Herbert Smith Freehills/Комисия, непубликувано, EU:T:2024:644, т. 76).

80 Освен това фактите по настоящото дело се различават от тези по делото, по което е постановено решение от 13 ноември 2024 г., Kargins/Комисия (Т-110/23, непубликувано, EU:T:2024:805). Всъщност, от една страна, жалбоподателят по горепосоченото дело не е успял да обори презумпцията за несъществуване на исканите документи, за разлика от жалбоподателите по настоящото дело. (вж. точка 57 по-горе).

81 От друга страна, в случая Комисията не е изложила причината, поради която е стигнала до извода, че текстовите съобщения, разменени между нейния председател и главния изпълнителен директор на фармацевтичното предприятие Pfizer в контекста на закупуването на ваксини от тази институция в рамките на пандемията от COVID-19, не са били сметени за съдържащи съществена информация, която не е краткотрайна или която изисква определено действие или последващи действия от нейна страна или от страна на някоя от нейните служби, във връзка с област, свързана с политиките, дейностите и решенията, които попадат в обхвата на нейната компетентност.

82 Във всеки случай, дори да се предположи, че такива съобщения не съдържат съществена информация, която не е краткотрайна или информация, изискваща определено действие или последващи действия от нейна страна или от страна на някоя от нейните служби, което да обоснове записването и следователно съхраняването им, Комисията все пак е трябвало да даде правдоподобни обяснения, позволяващи да се стигне до този извод.

83 По този последен въпрос обаче, от една страна, следва да се констатира, че Комисията не може да се позовава единствено на липсата на регистрация на исканите

документи в нейната система за управление, за да докаже, че не е разполагала с посочените документи, без никакво друго обяснение. От друга страна, както следва от точки 62—73 по-горе, обясненията на Комисията относно това, какво се е случило с документите, които са съществували или се предполага, че са съществували в миналото, се основават на неточни предположения или твърдения и следователно не могат да се считат за правдоподобни.

– *Заключение*

84 Следователно трябва да се констатира, че в обжалваното решение Комисията не е предоставила никакво правдоподобно обяснение, позволяващо да се разбере причината, поради която не е могла да открие поисканите документи. Обясненията, изложени от Комисията в отговор на въпросите, поставени в рамките на процесуално-организационно действие и повторени в хода на съдебното заседание, дори да се предположи, че са релевантни за преценката на законосъобразността на обжалваното решение, също не отговарят на необходимите критерии, тъй като не позволяват да се установи какво конкретно се е случило с поисканите документи.

85 Тъй като презумпцията за несъществуване на поисканите документи е оборена, Комисията е трябвало да даде правдоподобно обяснение, както следва от точка 40 по-горе, позволяващо да се разбере причината, поради която тя не е могла да открие поисканите документи, за които се счита, че са съществували в миналото, но вече не са съществували към датата на заявлението за достъп до документите или поне не са могли да бъдат намерени. От направената по-горе проверка по същество следва, Комисията се ограничава до това да посочи, че не разполага с исканите документи. При тези условия следва да се заключи, че Комисията не е изпълнила задълженията си при разглеждането на заявлението за достъп до документи, припомнени в точка 59 по-горе, и по този начин е нарушила принципа на добра администрация, закрепен в член 41 от Хартата.

86 Ето защо третото основание за обжалване трябва да бъде уважено, а обжалваното решение — отменено, без да е необходимо произнасяне по другите основания за обжалване, нито по искането на жалбоподателите за събиране на доказателства.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на жалбоподателите.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав)

реши:

- 1) **Отменя Решение С(2022) 8371 final на Европейската комисия от 15 ноември 2022 г., прието на основание член 4 от разпоредбите за прилагане на 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.**
- 2) **Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.**

van der Woude Papasavvas da Silva Passos

Svenningsen Truchot Mastroianni

Kanninen Schwarcz Nihoul

Martín y Pérez de Nanclares Hesse Sampol Pucurull
Stancu Nõmm Kecsmár

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 май 2025 година.

Подписи

* Език на производството: английски.