Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2017 m. lapkričio 28 d.[1]

Byla C-57/16 P

ClientEarth
prieš

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas – Galimybė susipažinti su institucijų dokumentais – Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 – Prašymas leisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos projektu, poveikio vertinimu ir poveikio vertinimo valdybos nuomone – Bendroji konfidencialumo prezumpcija – Atsisakymas leisti susipažinti – Teisėkūros dokumentai“

I. Įvadas

1. Šis apeliacinis skundas susijęs su Europos Sąjungos Bendrajame Teisme bendrovės *ClientEarth* pareikštu ieškiniu dėl dviejų Europos Komisijos sprendimų, kuriais šiai bendrovei atsisakyta leisti susipažinti su dokumentais, panaikinimo. Konkrečiai kalbant, 2014 m. balandžio 1 d. sprendimu Komisija atsisakė leisti ieškovei susipažinti su privalomosios priemonės projekto, kuriame apibrėžiamas rizika pagrįstų patikros ir stebėjimo procedūrų, susijusių su Europos Sąjungos teisės aktais, strateginis pagrindas, poveikio vertinimo ataskaita ir poveikio vertinimo valdybos nuomone. Be to, 2014 m. balandžio 3 d. sprendimu Komisija taip pat atsisakė leisti ieškovei susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos projektu, susijusiu su teise kreiptis į teismus aplinkos klausimais valstybių narių lygmeniu Sąjungos aplinkos politikos srityje, ir poveikio vertinimo valdybos nuomone (toliau – ginčijami dokumentai).

2. Ieškovė apskundė šiuos du sprendimus, tačiau jos ieškinį Bendrasis Teismas 2015 m. lapkričio 13 d. Sprendimu *ClientEarth / Komisija* (T-424/14 ir T-425/14, toliau – skundžiamas sprendimas, EU:T:2015:848) atmetė.

3. Tame sprendime Bendrasis Teismas iš esmės padarė išvadą, kad ginčijami dokumentai priskiriami prie tos pačios kategorijos ir kad bendroji konfidencialumo prezumpcija galioja, jeigu jų atskleidimas pakenktų Komisijos teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo rengimo procesui.

4. Ieškovė, palaikoma Suomijos ir Švedijos vyriausybių, padavė apeliacinį skundą dėl šio sprendimo.

5. Nagrinėdamas šį apeliacinį skundą Teisingumo Teismas iš esmės turės priimti sprendimą dėl klausimo, ar, atsižvelgiant į šių vertinimų pobūdį, institucija atsisakymą leisti susipažinti su poveikio vertinimu gali grįsti bendrąja konfidencialumo prezumpcija. Taigi jam reikės išnagrinėti, ar rengdama aktus, susijusius su teisėkūros procedūra, Komisija dalyvauja kaip teisės aktų leidėja. Tai išnagrinėjęs Teisingumo Teismas galės priimti sprendimą, kokia turi būti pusiausvyra tarp skaidrumo principo,

1 Originalo kalba: prancūzų.

viešųjų diskusijų pagerinimo, Komisijos nepriklausomumo ir informacijos konfidencialumo, kaip šios sąvokos suprantamos pagal 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais [2].

6. Šioje išvadoje paaiškinsiu priežastis, dėl kurių manau, kad skundžiamas sprendimas turi būti panaikintas.

II. Teisinis pagrindas

A. Reglamentas Nr. 1049/2001

7. Šio reglamento 2 ir 6 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(2) Atvirumas [skaidrumas] leidžia piliečiams artimiau dalyvauti sprendimų priėmimo procese bei garantuoja didesnį valdymo teisėtumą ir veiksmingumą bei aukštesnį atskaitomybės piliečiui mastą demokratinėje sistemoje. Atvirumas [skaidrumas] padeda stiprinti demokratijos principus ir pagarbą pagrindinėms teisėms, kaip numatyta ES sutarties 6 straipsnyje bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.

<…>

(6) Platesnė susipažinimo su dokumentais galimybė turėtų būti numatyta tais atvejais, kai institucijos atlieka įstatymų leidimo funkcijas, įskaitant ir tuos atvejus, kai joms ši teisė suteikta pagal įgaliojimą, tačiau tuo pačiu išsaugant institucijų sprendimų priėmimo proceso veiksmingumą. Galimybė tiesiogiai susipažinti su tokiais dokumentais turėtų būti kaip galima [kuo] platesnė.“

8. Šio reglamento 2 straipsnio 1 ir 4 dalyse numatyta:

„1. Bet kuris Sąjungos pilietis ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis ar turintis registruotą buveinę valstybėje narėje, turi teisę, laikydamasis šiame reglamente nustatytų principų, sąlygų ir apribojimų, susipažinti su institucijų dokumentais.

<…>

4. Nepažeidžiant 4 ir 9 straipsnių, dokumentai yra pateikiami visuomenei pagal raštišką paraišką arba tiesiogiai elektroniniu būdu arba per registrą. Visų pirma yra tiesiogiai prieinami pagal 12 straipsnį teisėkūros procese parengti arba gauti dokumentai.“

9. Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 ir 6 dalyse nustatyta:

„3. Galimybė susipažinti su institucijos parengtais dokumentais, skirtais vidaus naudojimui arba su institucijoje gautais dokumentais, susijusiais su tokiu klausimu, dėl kurio institucija dar nėra priėmusi sprendimo, nesuteikiama, jei dokumento atskleidimas rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui, nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas.

Galimybė susipažinti su dokumentu, kuriame pareikšta vidaus reikmėms skirta nuomonė, esanti svarstymų ir preliminarių konsultacijų minimos institucijos viduje dalimi, nesuteikiama netgi po to, kai sprendimas jau yra priimtas, jei dokumento atskleidimas rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui, nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas.

2 OL L 145, 2001, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331.

<…>

6. Jei kuri nors iš išimčių yra taikoma tiktai kai kurioms dokumento dalims, likusios dokumento dalys yra išduodamos.“

10. Šio reglamento 12 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „tiesiogiai prieinami, laikantis 4 ir 9 straipsnio nuostatų, turėtų būti teisėkūros dokumentai, tai yra, valstybėse narėse juridinę [privalomąją teisinę] galią turinčių arba jas saistančių teisės aktų priėmimo procese parengti arba gauti dokumentai“.

B. Reglamentas Nr. 1367/2006

11. 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams[3][4] 7 ir 15 konstatuojamosiose dalyse numatyta:

„(7) <…> nuostatos dėl teisės gauti informaciją apie aplinką turėtų būti taikomos institucijoms ir organams, vykdantiems teisėkūros funkcijas.

<…>

(15) Tais atvejais, kai Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 numato išimtis, šios turėtų būti taikomos laikantis bet kurių konkretesnių [specialių] nuostatų dėl prašymų gauti informaciją apie aplinką pagal šį reglamentą. Atsisakymo suteikti informaciją pagrindai teisės gauti informaciją apie aplinką atveju turėtų būti aiškinami ribojančiai, atsižvelgiant į visuomenės interesą, patenkintą [kuris būtų patenkintas] atskleidus informaciją, ir į tai, ar prašoma informacija yra susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką. Terminas „komerciniai interesai“ apima susitarimus dėl konfidencialumo, sudarytus institucijų ar organų, vykdančių bankų funkcijas.“

12. To paties reglamento 1 straipsnio 1 dalies a ir b punktuose nurodyta:

„1. Šio reglamento tikslas – prisidėti prie įsipareigojimų, kylančių iš [Orhuso konvencijos], įgyvendinimo, nustatant taisykles dėl Konvencijos nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams, visų pirma:

a) užtikrinant visuomenės teisę gauti Bendrijos institucijų ar organų turimą informaciją apie aplinką, kurią pastarieji gauna ar parengia, ir nustatant naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones;

b) užtikrinant, kad informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei, siekiant, jog ji būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama. Tuo tikslu, jei įmanoma, visų pirma turi būti skatinamas kompiuterinių telekomunikacijų ir (arba) elektroninių technologijų naudojimas.“

13. Reglamento Nr. 1367/2006 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„1. Šiame reglamente:

<…>

3 OL L 124, 2005, p. 1, toliau – Orhuso konvencija.

4 OL L 264, 2006, p. 13.

d) „informacija apie aplinką“ – tai rašytinės, vaizdinės, garso, elektroninės arba kitokios materialios formos informacija apie:

<…>

iii) priemones (įskaitant administracines priemones), tokias kaip politikos kryptys, teisės aktai, planai, programos, susitarimai aplinkosaugos srityje ir veiksmai, darantys arba galintys daryti įtaką i ir ii punktuose nurodytiems elementams ir veiksniams, bei šiems elementams apsaugoti sukurtas priemones ar veiklą;

iv) ataskaitas apie aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimą;

v) išlaidų ir gautos naudos bei kitas ekonomines analizes bei prielaidas, naudojamas vykdant iii punkte nurodytas priemones ir veiksmus;

<…>“

14. To paties reglamento 3 straipsnyje nurodyta:

„Reglamentas <…> Nr. 1049/2001 taikomas bet kokiam pareiškėjo prašymui susipažinti su Bendrijos institucijų ir organų turima informacija apie aplinką, nediskriminuojant dėl jo pilietybės, tautybės ar nuolatinės gyvenamosios vietos, o juridinio asmens atveju – nediskriminuojant dėl jo registruotos buveinės ar pagrindinės veiklos vietos.

Reglamente <…> Nr. 1049/2001 [vart]ojamas terminas „institucija“ šiame reglamente suprantamas kaip „Bendrijos institucija ar organas“.“

15. Šio reglamento 6 straipsnyje numatyta:

„1. Kiek tai susiję su Reglamento <…> Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies pirma ir trečia įtraukomis, išskyrus tyrimus, ypač tuos, kurie vykdomi dėl galimų Bendrijos teisės pažeidimų, laikoma, kad svarbesnis [viršesnis] visuomenės interesas atskleisti informaciją yra tuomet, kai informacija, kurios prašoma, yra susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką. Dėl Reglamento <…> Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nustatytų kitų išimčių – atsisakymo pagrindai aiškinami ribotai, atsižvelgiant į visuomenės interesą atskleisti informaciją, ir į tai, ar informacija, kurios prašoma, susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką.

2. Be Reglamento <…> Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nustatytų išimčių, Bendrijos institucijos ir organai gali atsisakyti suteikti informaciją apie aplinką, jei jos atskleidimas neigiamai paveiktų aplinkos, su kuria ta informacija susijusi, apsaugą, pavyzdžiui, retų rūšių reprodukcijos vietų apsaugą.“

III. Faktinės bylos aplinkybės

16. Ieškovė yra pelno nesiekianti organizacija, kurios tikslas – aplinkos apsauga.

17. 2014 m. sausio 20 d. ieškovė, remdamasi Reglamentu Nr. 1049/2001, pateikė Komisijai du prašymus leisti susipažinti su dokumentais. Kaip jau buvo minėta, pirmasis iš šių prašymų susijęs su galimybe susipažinti su Komisijos atlikto poveikio vertinimo ataskaita dėl Orhuso konvencijos trečiojo ramsčio „teisės kreiptis į teismus“ įgyvendinimo, o antrasis – su Komisijos atlikto poveikio vertinimo ataskaita dėl Europos teisinės bazės dėl aplinkosauginių patikrų ir priežiūros nacionaliniu ir Europos Sąjungos lygiu persvarstymo.

18. 2014 m. vasario 13 d. raštu Komisija atmetė antrąjį prašymą. Šiuo tikslu ji pažymėjo, kad šis prašymas susijęs su „[p]oveikio vertinimo ataskaita dėl privalomos poveikio priemonės projekto, kuriame apibrėžta strateginė programa dėl rizika pagrįstų patikros ir priežiūros procedūrų, susijusių su [Sąjungos] aplinkosaugos teisės aktais“, ir su Poveikio vertinimo valdybos nuomone dėl šios ataskaitos. Šis atsisakymas leisti susipažinti buvo pagrįstas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta išimtimi.

19. 2014 m. vasario 17 d. raštu Komisija atmetė ir pirmąjį prašymą. Ji pažymėjo, kad šis prašymas susijęs su „poveikio vertinimo ataskaitos dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais valstybių narių lygmeniu [Sąjungos] aplinkos politikos srityje projektu“ ir su valdybos nuomone dėl šio projekto. Atsisakymas leisti susipažinti buvo pagrįstas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta išimtimi.

20. 2014 m. kovo 4 d. pagal to paties reglamento 7 straipsnio 2 dalį ieškovė pateikė Komisijai du kartotinius prašymus.

21. 2014 m. kovo 24 d. raštais Komisija informavo ieškovę, kad, vadovaudamasi Reglamento Nr. 1049/2001 8 straipsnio 2 dalimi, atsakymo į šiuos prašymus terminą pratęsė 15 darbo dienų.

22. 2014 m. balandžio 1 ir 3 d. raštais Komisija patvirtino atsisakymą leisti susipažinti su ginčijamais dokumentais, remdamasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta išimtimi (toliau – ginčijami sprendimai).

23. Ginčijamuose sprendimuose Komisija visų pirma pažymėjo, kad, vykstant diskusijoms ir deryboms dėl to, kad ji priimtų teisėkūros iniciatyvas, atitinkamai susijusias su patikromis ir priežiūra aplinkosaugos srityje, ji inicijavo poveikio vertinimą, kuris dar nebuvo baigtas. Šiuo klausimu ji patikslino, kad poveikio vertinimas buvo skirtas parengti minėtoms iniciatyvoms ir kad jo turinys patvirtintų teisėkūros iniciatyvoje pateiktus strateginius sprendimus („policy choices“).

24. Taip pat, Komisijos teigimu, prašomų dokumentų atskleidimas šiame etape smarkiai pakenktų vykstančiam sprendimų priėmimo procesui, nes iš esmės dėl to būtų paveikta jos veiksmų laisvė ir sumažėtų galimybė pasiekti kompromisą. Be to, kyla grėsmė, kad toks atskleidimas gali lemti išorės spaudimą, dėl kurio sudėtingas sprendimų priėmimo procesas dar labiau pasunkėtų, nors per jį turėtų vyrauti pasitikėjimo atmosfera. Komisija, be kita ko, rėmėsi ESS 17 straipsnio 1 dalimi ir ESS 17 straipsnio 3 dalies trečia pastraipa.

25. Šiuo klausimu 2014 m. balandžio 1 d. sprendime Komisija tvirtino, kad patikros ir priežiūra yra esminis aspektas įgyvendinant viešąją politiką – tai sritis, kurioje nuo 2001 m. institucijos stengiasi atkreipti dėmesį ir skatinti veiksmus Europos Sąjungos lygmeniu; taip pat ji nurodė, kad diskusijas šiais klausimais reikia apsaugoti nuo išorės įtakos veiksnių, nes tokia įtaka paveiktų valstybių narių kontrolės kokybę.

26. 2014 m. balandžio 3 d. sprendime Komisija pabrėžė, kad teisė kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais yra opus klausimas, valstybių narių požiūris į jį gali skirtis, ir kad nuo tada, kai buvo pateiktas 2003 m. spalio 24 d. pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl teisės kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais [5], praėjo 10 metų.

27. Galiausiai ginčijamuose sprendimuose Komisija pridūrė, kad įvairūs dokumentai, susiję su dviem vykdomais poveikio vertinimais, jau yra paskelbti internete, o visi kiti su minėtais poveikio vertinimais susiję dokumentai bus paskelbti, kai Komisijos narių kolegija priims teisėkūros iniciatyvas.

5 COM(2003) 624 *final*.

28. Tuo remdamasi Komisija ginčijamuose sprendimuose padarė išvadą, kad vadovaujantis Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirma pastraipa reikia atsisakyti leisti susipažinti su prašomais dokumentais, nes šis sprendimų priėmimo proceso etapas dar labai ankstyvas ir sudėtingas („at a very early and delicate stage“).

29. Antra, Komisija nurodė, kad jokiu viršesniu viešuoju interesu negalima pateisinti prašytų dokumentų atskleidimo. Šiuo klausimu ji pažymėjo, kad Sąjunga privalo išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, taigi kartu ir žmonių sveikatą. Šį tikslą būtų galima pasiekti, jeigu būtų galimybė be diskriminacijos kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais. Vis dėlto Komisija nemanė galinti nustatyti, kuo prašomų dokumentų atskleidimas šiame etape padėtų Sąjungoje gyvenantiems asmenims netiesiogiai daryti poveikį aplinkai, kurioje jie gyvena, nes jau yra galimybė kreiptis į nacionalinius teismus ir per aptariamus sprendimų priėmimo procesus siekiama tik patobulinti šią galimybę. Be to, Komisija pridūrė, kad 2013 m. buvo organizuotos viešos konsultacijos, per kurias suinteresuotosios šalys, įskaitant pilietinę visuomenę, galėjo padėti apibrėžti svarbiausias pasiūlymų nuostatas. Kita vertus, Komisijos teigimu, dokumentų atskleidimas šiame etape pakenktų sprendimų priėmimo procesams ir paveiktų galimybę pasiekti geriausią įmanomą kompromisą. Viešasis interesas kaip tik būtų geriau užtikrintas, jeigu aptariami sprendimų priėmimo procesai galėtų vykti be jokio išorės spaudimo.

30. Trečia, Komisija atmetė galimybę leisti susipažinti su dalimi dokumentų, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 6 dalį, nes išimtis taikoma visiems prašomiems dokumentams.

31. Po šio atsisakymo atskleisti 2014 m. birželio 11 d. *ClientEarth* pareiškė du ieškinius dėl atitinkamai 2014 m. balandžio 1 d. sprendimo (byla T-425/14) ir 2014 m. balandžio 3 d. sprendimo (byla T-424/14) panaikinimo.

32. *ClientEarth* vienintelio ieškinio pagrindo pirmoje dalyje kaltino Komisiją klaidingai nusprendus, kad yra grėsmė, jog bus rimtai pakenkta jos sprendimų priėmimo procesams, ir kad nėra viršesnio viešojo intereso, pateisinančio prašomų dokumentų atskleidimą.

33. Antroje šio pagrindo dalyje *ClientEarth* nurodė, kad Komisija pažeidė savo pareigą motyvuoti.

34. Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas atmetė *ClientEarth* ieškinį.

IV. Šalių reikalavimai

35. Apeliaciniu skundu *ClientEarth* prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas, įskaitant įstojusių į bylą šalių patirtas išlaidas.

36. 2016 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo pirmininko sprendimu Suomijos ir Švedijos vyriausybėms buvo leista įstoti į bylą palaikyti apeliantės reikalavimų.

37. Komisija prašo atmesti apeliacinį skundą ir priteisti iš *ClientEarth* bylinėjimosi išlaidas.

V. Apeliacinio skundo nagrinėjimas

A. Pirminės pastabos

38. Per 2017 m. liepos 3 d. vykusį posėdį Komisija nurodė, kad paskelbė tų pačių metų balandžio 28 d. komunikatą, kuriame pažymėjo, kad „galimybės kreiptis į teismus“ aplinkos klausimais iniciatyva baigta ir jos atsisakyta, nesiėmus jokių tolesnių teisėkūros veiksmų. Be to, patikslino, kad po šio komunikato paskelbimo 2017 m. birželio 28 d. ji paskelbė vieną iš ginčijamų dokumentų, t. y. poveikio vertinimo

ataskaitos projektą, susijusį su teise kreiptis į teismą aplinkos klausimais[6], ir kad 2014 m. balandžio 3 d. atmetė *ClientEarth* pateiktą prašymą leisti susipažinti su šiuo projektu.

39. Pagal suformuotą jurisprudenciją bylos dalykas, kaip ir ieškovo suinteresuotumas pareikšti ieškinį, turi išlikti iki teismo sprendimo priėmimo dienos, vadinasi, turi egzistuoti tikimybė, kad bylos baigtis bus naudinga ieškinį pareiškusiai šaliai, antraip nebūtų reikalinga priimti sprendimo[7]. Kadangi vienas iš ginčijamų dokumentų, su kuriuo *ClientEarth* prašo leisti susipažinti, buvo paviešintas, viena jos pareikšto ieškinio dalis neteko prasmės; todėl nebereikia priimti sprendimo dėl galimybės susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos projektu, susijusiu su teise kreiptis į teismus aplinkos klausimais.

40. Taigi manau, kad Teisingumo Teismas turi paskelbti, kad nebereikia priimti sprendimo dėl prašymo panaikinti 2014 m. balandžio 3 d. sprendimą, tiek, kiek jis susijęs su poveikio vertinimo ataskaitos projektu dėl teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais.

B. Vertinimas

41. Savo apeliaciniam skundui pagrįsti *ClientEarth* pateikia du pagrindus. Pirmajame pagrinde ji kaltina Bendrąjį Teismą padarius teisės klaidą, nes jis pripažino, kad egzistuoja bendra ginčijamų dokumentų konfidencialumo prezumpcija.

42. Antrajame pagrinde, kurį pateikia subsidiariai, *ClientEarth* teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 133–163 punktuose nepripažino, kad yra viršesnis viešasis interesas, pateisinantis ginčijamų dokumentų atskleidimą.

43. Pirmasis pagrindas padalytas į penkias dalis, kurias reikėtų nagrinėti toliau nurodyta tvarka.

1. Dėl pirmojo pagrindo ketvirtos dalies, susijusios su teisės klaida, nes Bendrasis Teismas neatsižvelgė į specifinį ginčijamų dokumentų pobūdį, kad būtų suteiktos kuo platesnės galimybės susipažinti su šiais dokumentais

a) Šalių argumentai

44. *ClientEarth*, palaikoma Suomijos ir Švedijos vyriausybių, laikosi nuomonės, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, skundžiamo sprendimo 100–106 punktuose konstatavęs, kad kuo platesnės visuomenės galimybės susipažinti su institucijų dokumentais principas netaikytinas ginčijamiems dokumentams, nes Komisija, rengdama poveikio vertinimą, kad pateiktų teisės akto pasiūlymą, neveikia kaip teisės aktų leidėjas, nepaisant to, kokio pobūdžio yra nagrinėjami dokumentai.

45. Pirma, kaip nurodo ieškovė, Bendrasis Teismas turėjo atsižvelgti į tai, kad šie dokumentai, poveikio vertinimai, yra sudedamoji teisėkūros proceso dalis, konkrečiau – sprendimo pateikti pasiūlymą dėl teisės akto arba jo nepateikti. Jos nuomone, nors Komisija, rengdama šio tipo dokumentus, formaliai neveikė kaip teisės aktų leidėjas, vis dėlto šie dokumentai buvo pasiūlymo dėl teisės akto pagrindas.

6 Šis dokumentas pateikiamas internete adresu http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

7 Žr. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 26 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

46. Suomijos vyriausybė šiuo klausimu cituoja Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią „skaidrumas šiuo atžvilgiu leidžia sustiprinti demokratiją, [padė]damas piliečiams kontroliuoti visą informaciją, kuri sudarė teisės akto pagrindą. Iš tikrųjų piliečių galimybė susipažinti su teisėkūros pagrindais yra jų veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga“ [8]. Jos nuomone, pagal šią jurisprudenciją pagrindinis aspektas, į kurį reikia atsižvelgti, yra ne institucijos, kaip teisės aktų leidėjos, priimančios dokumentą, su kuriuo jos prašoma leisti susipažinti, statusas, o pats šio dokumento, kuris gali būti būsimo teisės akto pagrindas, pobūdis.

47. Kalbėdama apie Švedijos vyriausybę ji teigia, kad Komisija, rengdama poveikio vertinimus, veikia kaip teisės aktų leidėja, jei rengia pagal teisėkūros procedūrą priimamų aktų pasiūlymus.

48. Taigi ieškovė, taip pat Suomijos ir Švedijos vyriausybės, mano, kad pagal Reglamento Nr. 1049/2001 6 konstatuojamąją dalį ir Teisingumo Teismo jurisprudenciją kuo platesnė galimybė susipažinti su tokiais dokumentais, kaip ginčijami, būtent turėtų būti suteikiama Sąjungos piliečiams.

49. Antra, ieškovės nuomone, priešingai, nei Bendrasis Teismas konstatavo skundžiamo sprendimo 106 punkte, Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nepateisinamas bendrųjų prezumpcijų, taikomų teisėkūros dokumentams arba dokumentams, susijusiems su galimais pasiūlymais dėl teisės aktų, pripažinimas.

50. Vis dėlto Komisija teigia, kad tuo metu, kai buvo prašoma leisti susipažinti su šiais dokumentais, nebuvo pateikta jokio pasiūlymo dėl teisės akto, todėl dar nebuvo jokio teisėkūros dokumento. Šiuo klausimu ji pažymi, kad jeigu politinis pasiūlymas priimamas arba atmetamas, šio pobūdžio dokumentas tampa viešas, todėl piliečiai gali su juo susipažinti, kad žinotų visą informaciją, kuri sudaro Sąjungos teisėkūros veiksmų pagrindą.

51. Be to, Komisijos nuomone, nors ginčijamus dokumentus reikėtų laikyti „teisėkūros“ dokumentais, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalį, vis dėlto ši nuostata taikoma nepažeidžiant šio reglamento 4 ir 9 straipsnių, kaip Bendrasis Teismas konstatavo skundžiamo sprendimo 105 punkte. Taigi bendrosios konfidencialumo prezumpcijos buvimas teisėkūros kontekste gali būti pripažintas, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 106 punkte, cituodamas 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* [9].

b) Vertinimas

52. Primenu, kad SESV 15 straipsnio 3 dalyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 42 straipsnyje įtvirtinta teisė susipažinti su institucijų dokumentais. Reglamento Nr. 1049/2001 1 straipsnyje nurodyta, kad jame siekiama apibrėžti šios teisės susipažinti principus, sąlygas ir apribojimus. Šiuo klausimu, kadangi galimybė susipažinti su institucijų dokumentais yra principas, kiekviena šio principo išimtis turi būti aiškinama siaurai [10].

53. Šio reglamento 4 straipsnyje pateikiamas teisės susipažinti su institucijų dokumentais išimčių sąrašas; jame yra ir Komisijos nurodyta išimtis, kuria ji remiasi, siekdama atsisakyti leisti susipažinti su pagrindinėje byloje ginčijamais dokumentais. Jeigu Komisija nusprendžia neleisti susipažinti su dokumentu, nes jo atskleidimas pakenktų vienam iš šiuo straipsniu saugomų interesų, ji iš esmės turi

8 Žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45 ir 46 punktai) ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Taryba / Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32 ir 33 punktai).

9 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 35 ir 36 punktai).

pateikti paaiškinimų dėl to, kaip susipažinimas su šiuo dokumentu galėtų konkrečiai ir realiai pakenkti šios nuostatos saugomam interesui [11]. Tada institucija turi patikrinti, ar nėra viršesnio viešojo intereso, kuris suteiktų pagrindą atskleisti atitinkamą dokumentą, nepaisant žalos Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 ir 3 dalių saugomam interesui [12].

54. Vis dėlto Teisingumo Teismas pripažino, kad atitinkama institucija gali remtis bendrosiomis prezumpcijomis, taikydama jas tam tikrų kategorijų dokumentams, kad pateisintų, kaip galimybė susipažinti su šiais dokumentais galėtų konkrečiai ir realiai pakenkti interesui, saugomam vienos iš šio reglamento 4 straipsnyje numatytų išimčių. Šiuo klausimu ji turi patikslinti, kokiais bendro pobūdžio motyvais grindžia prezumpciją, kad atskleidimas pakenktų vienam iš šioje nuostatoje nustatytų išimčių saugomam interesui. Tam ji neprivalo konkrečiai įvertinti kiekvieno iš šių dokumentų turinio [13].

55. Vis dėlto bendrosios konfidencialumo prezumpcijos taikymas neatima iš prašymą leisti susipažinti su dokumentu pateikusių asmenų teisės įrodyti, kad prašomam atskleisti konkrečiam dokumentui ši prezumpcija netaikoma arba egzistuoja dokumento atskleidimą pateisinantis viršesnis viešasis interesas [14].

56. Iki šiol Teisingumo Teismas yra pripažinęs penkias bendrąsias konfidencialumo prezumpcijas. Taigi bendroji konfidencialumo prezumpcija buvo pripažinta, kalbant apie galimybę susipažinti su administracinės bylos dokumentais, susijusiais su valstybės pagalbos kontrolės procedūra [15], galimybę susipažinti su procesiniais dokumentais, kuriuos institucija pateikė per teisminę procedūrą [16], prašymą leisti susipažinti su dokumentais, kuriais Komisija keičiasi su pranešančiosiomis šalimis arba trečiaisiais asmenimis per koncentracijos veiksmų tarp įmonių kontrolės procedūrą [17], ne pelno siekiančios įmonės prašymą leisti susipažinti su administracine byla, susijusia su įsipareigojimų nevykdymo procedūra ikiteisminėje stadijoje [18], prašymą suteikti prieigą prie visų byloje esančių dokumentų, susijusių su EB 81 straipsnio, tapusio SESV 101 straipsniu, taikymo procedūra [19].

57. Kalbant apie teisėkūros veiklą, labai svarbus yra skaidrumo principas. Iš tiesų, nors Reglamento Nr. 1049/2001 4 konstatuojamojoje dalyje ir 1 straipsnyje visuomenei suteikiama teisė susipažinti su institucijų dokumentais, ir ji turi būti taikoma kuo plačiau, to paties reglamento 6 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad platesnė galimybė susipažinti su šiais dokumentais turi būti leidžiama, jeigu institucijos būtent veikia kaip teisės aktų leidėjos. Teisingumo Teismas jau yra nurodęs, kad „skaidrumas šiuo atžvilgiu leidžia sustiprinti demokratiją, [padė]damas piliečiams kontroliuoti visą informaciją, kuri sudarė teisės akto pagrindą. Iš tikrųjų piliečių galimybė susipažinti su teisėkūros pagrindais yra jų veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga“ [20].

58. Labai svarbu įvertinti konkretų interesą, kuris turi būti saugomas, neatskleidžiant atitinkamo dokumento, ir būtent bendrąjį interesą, kad su šiuo dokumentu būtų leista susipažinti, kai institucija veikia kaip teisės aktų leidėja [21].

11 Žr. 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Švedija ir kt. / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541, 71 ir 72 punktai) ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Taryba / Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 punktas).

12 Šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44 punktas).

13 Žr. 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Taryba / Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72 ir 73 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

14 Žr. 2010 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62 punktas).

15 Žr. 2010 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Švedija ir kt. / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 2012 m. birželio 28 d. Sprendimas *Komisija / Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimas *LPN ir Suomija / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Komisija / EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 punktas) ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Taryba / Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33 punktas).

21 Šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Taryba / Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32 ir 33 punktai).

59. Taigi, atsižvelgiant į nurodytas aplinkybes, šioje byloje kyla klausimas, ar dėl ginčijamų dokumentų, kuriuos prašoma atskleisti, pobūdžio Bendrasis Teismas galėjo pagrįstai pripažinti bendrąją konfidencialumo prezumpciją jų atžvilgiu.

60. Iš skundžiamo sprendimo matyti, jog Bendrasis Teismas minėto sprendimo 102 punkte konstatavo, kad, „nors teisė siūlyti priimti pagal teisėkūros procedūrą priimamus teisės aktus, kaip tai suprantama pagal SESV 289 straipsnio 3 dalį, išskyrus atvejus, kai numatyta kitaip, iš principo pagal ESS 17 straipsnio 2 dalies nuostatas priklauso Komisijai, vis dėlto, vadovaujantis ESS 14 straipsnio 1 dalimi ir 16 straipsnio 1 dalimi, būtent Parlamentas bendrai su Taryba vykdo teisėkūros funkciją. Taip pat pagal SESV 289 straipsnio 1–3 dalis pagal teisėkūros procedūrą priimtas aktas yra bet kuris pagal tokią procedūrą priimtas teisės aktas, t. y. bet kuris reglamentas, direktyva ar sprendimas, kurį remdamiesi Komisijos pasiūlymu priėmė Parlamentas bendrai su Taryba, taikydami SESV 294 straipsnyje numatytą įprastą teisėkūros procedūrą, taip pat bet kuris reglamentas, direktyva ar sprendimas, priimtas taikant specialią teisėkūros procedūrą, t. y. tam tikrais atvejais priimtas Parlamento, dalyvaujant Tarybai, arba Tarybos, dalyvaujant Parlamentui.

61. Tada minėto sprendimo 103 punkte Bendrasis Teismas nurodė, jog „darytina išvada, kad rengdama ir formuluodama teisės akto pasiūlymą, net jeigu tai yra pasiūlymas dėl teisėkūros akto, pati Komisija neveikia kaip teisės aktų leidėja, nes, pirma, šis rengimo ir formulavimo procesas iš esmės yra privalomas išankstinis teisėkūros procesas, per kurį, be kita ko, turi būti nustatytas pats siūlytino teisės akto pobūdis, ir, antra, būtent Parlamentas ir Taryba vykdo teisėkūros funkciją“.

62. Skundžiamo sprendimo 105 punkte Bendrasis Teismas, atsakydamas į ieškovės argumentus, patikslino: „net jeigu darytume prielaidą, kad prašomus dokumentus reikia priskirti prie „teisėkūros dokumentų“, kaip jie suprantami pagal Reglamento Nr. 1049/2001 minėto 12 straipsnio 2 dalį, pažymėtina, kad ši nuostata taikoma tik „nepažeidžiant to paties reglamento 4 ir 9 straipsnių nuostatų“ <…>. Taigi, kaip konstatuota šio sprendimo 97 ir 99 punktuose, taikydama minėto reglamento 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą Komisija gali preziumuoti, kad prašomų dokumentų atskleidimas iš esmės rimtai pakenktų sprendimų priėmimo procesui rengiant politinį pasiūlymą tol, kol šiuo klausimu nėra priėmusi sprendimo“.

63. Nors Komisija ir negali būti griežtąja prasme laikoma „teisės aktų leidėja“, vis dėlto manau, kad jeigu ji ne kvazi-teisės aktų leidėja teisėkūros procese, tai bent jau būtina teisėkūros proceso dalyvė, be kurios impulso Sąjungos teisėkūros veiklos nebūtų. Iš tiesų, kaip Teisingumo Teismas priminė 2015 m. balandžio 14 d. Sprendime *Taryba / Komisija* [22], „pagal ESS 17 straipsnio 2 dalį, išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip <…>, Sąjungos teisėkūros procedūra priimamas aktas gali būti priimamas tik remiantis „Komisijos pasiūlymu“ [23]. Būtent ji „sprendžia, ar pateikti teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymą, ar jo nepateikti, išskyrus atvejį <…>, kai ji pagal Sąjungos teisę privalo pateikti tokį pasiūlymą. Naudodamasi šiomis galiomis teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymo pateikimo atveju Komisija, kuri pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį remia bendruosius Sąjungos interesus ir imasi atitinkamos iniciatyvos šiuo tikslu, privalo nustatyti tokio pasiūlymo dalyką, tikslą ir turinį“ [24].

64. Be to, atsižvelgiant į patį Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalies tekstą, šio reglamento struktūrą ir juo siekiamą tikslą, manau, kad nustatant platesnę teisę susipažinti su Sąjungos dokumentais yra lemiamas ne tiek institucijos statusas, o pats šių dokumentų pobūdis.

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Žr. šio sprendimo 68 punktą.

24 Žr. šio sprendimo 70 punktą.

65. Iš tiesų šiame straipsnyje, kuris atspindi šio reglamento 6 konstatuojamąją dalį, kurioje, primenu, numatyta platesnė galimybė susipažinti su dokumentais, jei institucijos veikia kaip teisės aktų leidėjos, numatyta, kad „tiesiogiai prieinami, laikantis 4 ir 9 straipsnio nuostatų, turėtų būti teisėkūros dokumentai, tai yra, valstybėse narėse juridinę [privalomąją teisinę] galią turinčių arba jas saistančių teisės aktų priėmimo procese parengti arba gauti dokumentai“.

66. Kaip jau priminiau šios išvados 57 punkte, skaidrumas teisėkūros srityje padeda stiprinti demokratiją, leidžia piliečiams kontroliuoti visą informaciją, kuri buvo pagal teisėkūros procedūrą priimto akto pagrindas. Iš tiesų piliečių galimybė susipažinti su teisės aktų pagrindais yra jų veiksmingo naudojimosi savo demokratinėmis teisėmis sąlyga.

67. Vis dėlto, kadangi pagal teisėkūros procedūrą priimamų aktų iniciatorė yra Komisija, per teisėkūros procesą jos rengiami dokumentai būtent ir yra šių teisėkūros veiksmų pagrindai, kuriuos piliečiai turi teisę žinoti. Todėl pagal Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalį, aiškinamą kartu su šio reglamento 6 konstatuojamąja dalimi, turi būti suteikiama platesnė galimybė susipažinti su šiais dokumentais.

68. Poveikio vertinimai, taip pat paskesnės ataskaitos priklauso būtent šiai dokumentų kategorijai. Iš tiesų, siekiant nustatyti pasiūlymo dėl teisės akto dalyką, tikslą ir turinį, Komisija, be kita ko, atlieka poveikio vertinimus, kurie leidžia konkrečiai ir dokumentuotai įvertinti situacijos duomenis, taip pat numatomas tokio teisės akto priėmimo pasekmes. Kaip matyti iš poveikio vertinimo gairių [25], „[p]oveikio vertinimas – visuma logiškų etapų, kurių reikia laikytis rengiant pasiūlymus dėl teisės aktų. Tai procesas, kurio metu surenkama politikos formuotojams skirta informacija apie numatomų politinių galimybių privalumus ir trūkumus, tiriant jų galimą poveikį. Šio proceso rezultatai apibendrinami ir pateikiami [poveikio vertinimo] ataskaitoje“ [26].

69. Taigi man nekyla abejonių, kad su poveikio vertinimu ir poveikio vertinimo ataskaitomis turi būti leidžiama susipažinti plačiau, pagal Reglamento Nr. 1409/2001 nuostatas. Todėl jiems negali būti taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija.

70. Iš tiesų visi dokumentai, dėl kurių Teisingumo Teismas pripažino bendrosios konfidencialumo prezumpcijos egzistavimą, yra susiję arba su administracine procedūra, arba su vykstančiu teismo procesu [27].

71. Šioje byloje susiklostė visai kita situacija.

72. Šiuo atveju tai yra teisėkūros procesas, o ne administracinė procedūra ar teismo procesas, per kurį pats Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia užtikrinti didesnį skaidrumą [28]. Būtent iš to kyla teisė susipažinti su institucijų dokumentais, be kurios šis siekiamas skaidrumas neegzistuotų. Teisingumo Teismas nepamiršo priminti to priežasčių, 2008 m. liepos 1 d. Sprendime *Švedija ir Turco / Taryba* [29] nurodęs, kad „būtent skaidrumas šiuo klausimu, leidžiant atvirai aptarti įvairių nuomonių skirtumus, prisideda prie didesnio institucijų legitimumo ir pasitikėjimo Europos piliečių akyse. Todėl būtent informacijos ir diskusijų trūkumas gali piliečiams sukelti abejonių ne vien dėl konkretaus akto teisėtumo, bet ir dėl viso sprendimų priėmimo legitimumo“ [30].

25 2009 m. sausio 15 d. Komisijos poveikio vertinimo gairės, [SEC(2009) 92].

26 Žr. šių gairių p. 5.

27 Žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimą *ClientEarth / Komisija* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78 punktas).

28 Žr. Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalį, aiškinamą kartu su jo 6 konstatuojamąja dalimi.

29 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Žr. to sprendimo 59 punktą.

73. Valstybės narės nuo Mastrichto sutarties priėmimo atsižvelgė į šio principo svarbą ir paragino Komisiją skubiai pateikti Tarybai ataskaitą dėl priemonių, kuriomis siekiama padidinti visuomenės galimybę susipažinti su institucijų turima informacija [31]. Vėliau EB 255 straipsnis buvo įtrauktas į Amsterdamo sutartį, tapo SESV 15 straipsniu, ypač buvo įtvirtintas Chartijos 42 straipsnyje, kur teisė susipažinti su institucijų dokumentais įrašyta kaip pagrindinė teisė.

74. Bendrosios konfidencialumo prezumpcijos buvimas yra šios pagrindinės teisės išimtis, todėl turi būti aiškinama siaurai, kaip jau yra ne kartą priminęs Teisingumo Teismas, be kita ko, 2008 m. liepos 1 d. Sprendime *Švedija ir Turco / Taryba* [32].

75. Be to, kaip jau tapo aišku, pagal Reglamento Nr. 1049/2001 nuostatas Komisija išlaiko teisę atsisakyti leisti susipažinti su dokumentais, jei konkrečiu atveju pagrindžia, kad gali būti rimtai pakenkta sprendimų priėmimo procesui, ir patikrina, ar nėra viršesnio viešojo intereso atskleisti šiuos dokumentus. Tačiau jeigu tokiu atveju, kaip nagrinėjamas šioje byloje, būtų nuspręsta taikyti bendrąją konfidencialumo prezumpciją, iš tikrųjų būtų pakeista šiuo reglamentu nustatytos sistemos pusiausvyra. Iš tiesų Komisija galėtų nepateikti konkretaus ir individualaus pateisinimo, kodėl neleido susipažinti su tokiais dokumentais, ir šį atsisakymą grįsti bendro pobūdžio motyvais. Be to, tas, kas norėtų susipažinti su Komisijos dokumentais, turėtų įrodyti tokio viršesnio viešojo intereso buvimą. Taip faktiškai būtų perkelta įrodinėjimo pareiga, o visa tai atrodo nesuderinama su Chartijos 42 straipsniu, šioje išvadoje minėta Teisingumo Teismo jurisprudencija ir su paties Sąjungos teisės aktų leidėjo valia, susijusia su teisėkūros dokumentais.

76. Be to, priešingai, nei teigia Komisija, manau, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 106 punkte padarė teisės klaidą, nurodęs, kad 2008 m. liepos 1 d. Sprendime *Švedija ir Turco / Taryba* [33] Teisingumo Teismas „pirmą kartą konstatavo institucijos galimybę remtis bendrąja prezumpcija“ teisėkūros dokumentų atžvilgiu. Iš tiesų Bendrasis Teismas nurodo būtent minėto sprendimo 46, 47 ir 50 punktus. Tačiau šie punktai priskiriami prie paaiškinimų, kuriuos Teisingumo Teismas pateikė dėl nagrinėjimo, turimo atlikti atitinkamos institucijos, kuriai pateiktas prašymas leisti susipažinti su dokumentais, ir dėl pateiktinų motyvų turinio. Ir tik vėliau Teisingumo Teismas analizavo ieškovių pateiktus pagrindus. Todėl paprastas Teisingumo Teismo priminimas 46, 47 ir 50 punktuose negali būti suprantamas kaip nustatantis institucijos galimybę tokiu atveju remtis bendrosiomis prezumpcijomis.

77. Tad atsižvelgdamas į nurodytas aplinkybes laikausi nuomonės, jog skundžiamo sprendimo 100–106 punktuose padaręs išvadą, kad Komisija galėjo remtis bendrąja konfidencialumo prezumpcija, kad atsisakytų leisti susipažinti su ginčijamais dokumentais, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą.

2. Dėl pirmojo pagrindo pirmos dalies, susijusios su, kaip nurodoma, klaidingu Teisingumo Teismo jurisprudencijos taikymu

a) Šalių argumentai

78. Kaip nurodo *ClientEarth*, kurią palaiko Suomijos ir Švedijos vyriausybės, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 55–127 punktuose klaidingai taikė Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su bendrosios konfidencialumo prezumpcijos pripažinimu. Bendrasis Teismas neatsižvelgė į tai, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, pripažindamas bendrosios konfidencialumo prezumpcijos išplėtimą, apimant tyrimus, susijusius su įvairių valstybių narių teisės aktų atitiktimi Sąjungos aplinkos teisei. Teisingumo Teismas akcentavo

31 Žr. prie Mastrichto sutarties pridėtą deklaraciją Nr. 17 dėl teisės susipažinti su informacija.

32 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

„reikalavimą siaurai aiškinti ir taikyti tokią prezumpciją, kuri iš tiesų yra pareigos atitinkamai institucijai konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kiekvieną dokumentą, su kuriuo susijusi paraiška leisti susipažinti <…>, ir – bendriau – kuo platesnės galimybės visuomenei susipažinti su Sąjungos institucijų turimais dokumentais principo išimtis“ [34].

79. Pripažindamas bendrosios konfidencialumo prezumpcijos taikymą poveikio vertinimams Bendrasis Teismas neatsižvelgė į šį reikalavimą ir nepaisė pačios Sutartyje ir Reglamente Nr. 1049/2001 įtvirtinto skaidrumo principo esmės.

80. Ieškovė taip pat kaltina Bendrąjį Teismą, jog skundžiamo sprendimo 67 punkte iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos padarė išvadą, kad bendroji konfidencialumo prezumpcija gali būti pripažinta, jei to reikia dėl nagrinėjamos procedūros „sklandžios eigos“, nors bylos, kuriose ši prezumpcija pripažinta, buvo susijusios tik su dokumentais dėl vykdomos teismo arba administracinės procedūros, kai per pastarąją Komisija veikė kaip Sutarčių sergėtoja ir Sąjungos teisės vykdymo institucija, ir kad tokios prezumpcijos buvo pripažintos remiantis procesinės lygybės principu arba panašiais motyvais, arba todėl, kad galimybė susipažinti su tokiais dokumentais galėjo tiesiogiai pakenkti atitinkamos institucijos interesams, sudarant kliūtis jai veiksmingai gintis, arba trečiųjų asmenų interesams, siekiant išlaikyti Komisijai perduotos informacijos konfidencialumą.

81. Be to, ieškovė ir Suomijos vyriausybė laikosi nuomonės, kad bylose, kuriose Teisingumo Teismas pripažino bendrosios konfidencialumo prezumpcijos buvimą, jis grindė šį pripažinimą tuo, kad tokios bendrosios prezumpcijos taikymas yra aiškiai pateisinamas aplinkybe, kad egzistuoja konkretūs teisės aktai, kuriais, vienaip ar kitaip, ribojama prieiga prie dokumentų arba numatoma, kad galimybė susipažinti su šiais dokumentais nesuteikiama tretiesiems asmenims [35].

82. Kaip teigia ieškovė, Bendrasis Teismas klaidingai taikė Teisingumo Teismo jurisprudenciją dar ir todėl, kad ginčijami dokumentai nėra susiję su administracine procedūra, per kurią Komisija turi užtikrinti, kad būtų laikomasi Sąjungos teisės, ar su teismo procesu, kad galimybė susipažinti su šiais dokumentais negali pakenkti interesams, kurie paprastai yra ginami Teisingumo Teismo jurisprudencijoje taikant bendrąją prezumpciją, kaip antai procesinės lygybės prezumpciją, ir kad ši galimybė susipažinti nėra konkrečiai palanki trečiosios šalies interesams, nes *ClientEarth* yra nevyriausybinė organizacija, kurios tikslas – apsaugoti aplinką, o ne palaikyti privačius interesus.

83. Komisija atsako, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, susijusios su bendrųjų konfidencialumo prezumpcijų pripažinimu, visiškai neišplaukia taisyklė, pagal kurią Komisija, siekdama taikyti tokias prielaidas, turi veikti kaip Sąjungos teisės vykdymo institucija. Ji laikosi priešingos nuomonės – kad Bendrasis Teismas teisingai taikė šią jurisprudenciją, kai skundžiamo sprendimo 68–75, 78 ir 97 punktuose nusprendė, kad bendrosios konfidencialumo prezumpcijos pripažinimas tokiems dokumentams, kaip ginčijami, suponuoja, pirma, kad šie dokumentai priklauso vienai ir tai pačiai dokumentų kategorijai, ir, antra, kad, atsižvelgiant į taisykles, reglamentuojančias Komisijos politinių pasiūlymų rengimą, galimybė susipažinti su prašomais dokumentais smarkiai pakenktų šiai konkrečiai procedūrai, kol ji dar vyksta.

84. Be to, Komisija teigia, priešingai, nei leidžia suprasti ieškovė, jog Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje numatyta būtent tai, kad institucijų sprendimų priėmimo proceso veiksmingumas pats yra interesas, kurio apsauga gali pateisinti visuomenės galimybės susipažinti su dokumentais išimtis.

34 Žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimą *ClientEarth / Komisija* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 80 ir 81 punktai).

35 Šiuo klausimu *ClientEarth* nurodo 2014 m. vasario 27 d. Sprendimą *Komisija / EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Suomijos vyriausybė nurodo, be kita ko, 2010 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376), 2012 m. birželio 28 d. Sprendimą *Komisija / Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393), 2012 m. birželio 28 d. Sprendimą *Komisija / Agrofert Holding* (C-477/10 P, EU:C:2012:394) ir 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *LPN ir Suomija / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738).

b) Vertinimas

85. Kaip teigia ieškovė, Bendrasis Teismas klaidingai taikė jurisprudenciją, susijusią su bendrosiomis konfidencialumo prezumpcijomis.

86. Skundžiamo sprendimo 66 punkte Bendrasis Teismas nurodė, kad „iš [Teisingumo Teismo jurisprudencijos] matyti, jog tam, kad bendrąja prezumpcija būtų pagrįstai galima remtis prieš asmenį, kuris, remdamasis Reglamentu Nr. 1049/2001, prašo leisti susipažinti su dokumentais, būtina, kad dokumentai, su kuriais prašoma leisti susipažinti, priklausytų vienos kategorijos dokumentams arba būtų tokio paties pobūdžio“. Tada šio sprendimo 67 punkte jis konstatavo, kad „iš minėtos teismų praktikos matyti, kad bendrųjų prezumpcijų taikymą iš esmės lemia būtinybė užtikrinti nagrinėjamų procedūrų gerą veikimą ir garantuoti, kad nebus pakenkta jų tikslams. Taigi bendrosios prezumpcijos pripažinimas gali būti pagrįstas tuo, kad galimybė susipažinti su tam tikrų procedūrų dokumentais yra visiškai nesuderinama su sklandžia šių procedūrų eiga ir kelia grėsmę, kad joms bus pakenkta, turint omenyje, kad bendrosios prezumpcijos leidžia apsaugoti vientisą procedūros eigą apribojant trečiųjų šalių kišimąsi“. Bendrasis Teismas toliau nurodė, kad „vienas iš kriterijų, kuriais galima pateisinti bendrosios prezumpcijos pripažinimą, yra specialių taisyklių, numatytų teisės akte, susijusiame su Sąjungos institucijoje vykstančia procedūra, dėl kurios buvo priimti prašomi dokumentai, taikymas“.

87. Remiantis tuo, kas nurodyta, darytina išvada, kad Bendrasis Teismas, regis, laikosi nuomonės, jog, siekiant taikyti bendrąją konfidencialumo prezumpciją, būtina atsižvelgti į tris kriterijus: pirma, dokumentai priklauso tai pačiai kategorijai arba yra to paties pobūdžio, antra, galimybė susipažinti su šiais dokumentais trukdo sklandžiai atitinkamos procedūros eigai ir, trečia, yra teisės aktas, kuriuo konkrečiai reglamentuojamos galimybės susipažinti su prašomais dokumentais taisyklės, nors šis kriterijus Bendrajam Teismui nebuvo lemiamas [36].

88. Neginčijama, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad, siekiant taikyti bendrąją konfidencialumo prezumpciją, nagrinėjami dokumentai turi būti to paties pobūdžio [37]. Tačiau, nors iš tiesų penkiais atvejais, kuriais Teisingumo Teismas pripažino šias prezumpcijas [38], buvo kalbama apie konkrečios procedūros sklandžią eigą, nemanau, kad šios prezumpcijos gali būti taikomos per visų rūšių procedūras, įskaitant teisėkūros procedūrą. Iš tikrųjų, kaip Teisingumo Teismas priminė 2015 m. liepos 16 d. Sprendime *ClientEarth / Komisija* [39], „visose bylose, kuriose buvo [pripažinta bendroji konfidencialumo prezumpcija], atitinkamas atsisakymas leisti susipažinti buvo susijęs su visais dokumentais, aiškiai išsiskiriančiais tuo, kad jie visi buvo bylos medžiagos, susijusios su vykstančia administracine procedūra ar teismo procesu, dalis“ [40].

89. Tame sprendime, priimtame likus keliems mėnesiams iki skundžiamo sprendimo, Teisingumo Teismas, atrodo, priešingai, aiškiai nustatė, kad bendrosiomis konfidencialumo prezumpcijomis galima remtis tik tais atvejais, kai dokumentai, kuriuos prašoma atskleisti, yra vykstančios administracinės procedūros ar teismo proceso dalis. Šiuo klausimu, kaip primena *ClientEarth*, Teisingumo Teismas aiškiai atmetė galimybę taikyti konfidencialumo prezumpciją, išplečiant ją tyrimams, susijusiems su įvairių valstybių narių teisės aktų atitiktimi Sąjungos aplinkos teisei, kuriuos įmonė atlieka Komisijos prašymu ir naudai ir kurie sprendimo neleisti susipažinti su šiais tyrimais išsiuntimo dieną nebuvo susiję su ikiteismine įsipareigojimų nevykdymo procedūros stadija [41].

36 Žr. skundžiamo sprendimo 76 ir 77 punktus.

37 Be kita ko, žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 punktas).

38 Žr. šios išvados 56 punktą.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Žr. šio sprendimo 78 punktą.

41 Žr. šio sprendimo 77–82 punktus.

90. Be to, kaip matyti iš šios išvados 72–75 punktų, ne tik iš pirminės ir išvestinės teisės, bet ir iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos darytina išvada, kad teisė susipažinti su institucijų dokumentais, kaip skaidrumo principo išraiška, yra teisė, kurios išimtys juo labiau turi būti aiškinamos siaurai, nes tai yra pagrindinė teisė, o ši byla susijusi su teisėkūros dokumentais.

91. Taigi, nors Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 58–61 punktuose teisingai priminė Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su reikalavimu teisės susipažinti su institucijų dokumentais išimtis aiškinti siaurai, vis dėlto manau, kad jis tuo remdamasis nepadarė tinkamų išvadų, atsižvelgiant į ypatingą ginčijamų dokumentų pobūdį.

92. Vadinasi, 55–127 punktuose klaidingai taikydamas Teisingumo Teismo jurisprudenciją, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą.

3. Dėl pirmojo pagrindo antros dalies, susijusios su teisės klaida, nes Bendrasis Teismas nusprendė, kad ESS 17 straipsnio 1–3 dalys yra teisinis pagrindas nustatyti bendrąją konfidencialumo prezumpciją, taikomą ginčijamiems dokumentams

a) Šalių argumentai

93. Pirmojo pagrindo antroje dalyje *ClientEarth*, palaikoma Suomijos ir Švedijos vyriausybių, mano, kad Bendrasis Teismas negalėjo remtis ESS 17 straipsnio 1–3 dalimis, siekdamas pagrįsti bendrosios konfidencialumo prezumpcijos taikymą ginčijamiems dokumentams. Jos nuomone, pirma, didesnis sprendimų priėmimo proceso skaidrumas sustiprina Komisijos nepriklausomumą ir, priešingai, nei Bendrasis Teismas nusprendė skundžiamo sprendimo 55–99 punktuose, dėl to ji netampa pažeidžiamesnė bet kokio pobūdžio išorinei įtakai ir spaudimui, taip kliudant atlikti jai pagal ESS 17 straipsnio 1–3 dalis pavestą vaidmenį visiškai nepriklausomai ir siekiant bendrojo intereso.

94. Ieškovė mano priešingai, kad, kaip Teisingumo Teismas nurodė 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*[42] 45 punkte, didesnis skaidrumas stiprina institucijos legitimumą, efektyvumą ir atsakomybę piliečiams demokratinėje sistemoje. Taigi galimybė visuomenei susipažinti su tokiais dokumentais, kaip ginčijami, leidžia ne tik geriau atlaikyti išorinį spaudimą, nes poveikio vertinimo proceso skaidrumas padaro šį spaudimą regimesnį išoriniam pasauliui, bet ir padeda piliečiams geriau suprasti sprendimų priėmimo proceso eigą, o prireikus skatina diskutuoti, kartu nepažeidžiant Komisijos nepriklausomumo ar apmąstymų erdvės, kuri turi būti jai suteikta.

95. Be to, *ClientEarth* teigia, kad Teisingumo Teismas 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*[43] 62 ir 63 punktuose aiškiai nurodė, kad institucija negali atsisakyti leisti susipažinti su dokumentais ir remtis tuo, kad bus pakenkta jos nepriklausomumui, motyvuodama tiesiog tuo, kad galimybės susipažinti su dokumentais suteikimas galėtų sukelti išorinio spaudimo riziką.

96. Antra, ieškovė mano, kad ESS 17 straipsnis negali būti bendras pagrindas, leidžiantis Komisijai neleisti susipažinti su savo dokumentais, motyvuojant tuo, kad jų atskleidimas rimtai pakenktų sprendimų priėmimo procesui. Iš tiesų, jos nuomone, dėl tokio požiūrio galėtų būti pernelyg išplėsta teisės susipažinti su institucijų dokumentais išimtis, nes, siekiant nesuteikti šios teisės, Komisijai pakaktų remtis ESS 17 straipsniu. Šiuo klausimu *ClientEarth* nurodo generalinio advokato P. Cruz Villalón išvados bylose *ClientEarth / Komisija ir ClientEarth ir PAN Europe / EFSA*[44] 43–45 punktus. Ieškovė priduria, kad jeigu Teisingumo Teismas pritartų tokiam požiūriui, tai prieštarautų principui, pagal kurį visos teisės susipažinti su dokumentais įgyvendinimo išimtys turi būti aiškinamos siaurai.

42 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P ir C-615/13 P, EU:C:2015:219.

97. Komisija atsako, kad, priešingai, nei teigia ieškovė, taisyklėse, kurios reglamentuoja Komisijos politinių pasiūlymų rengimą ir formulavimą, nenumatyta, kad ji tai darytų nuolat vesdama dialogą su suinteresuotosiomis šalimis. Ji nurodo priešingai, kad, kaip Bendrasis Teismas teisingai pripažino skundžiamo sprendimo 79–84 ir 96 straipsniuose, jei būtų pasirinktas toks nuolatinis dialogas, be kita ko, po dokumentų, kaip antai ginčijamų, paskelbimo, ji nebeturėtų pakankamos savarankiškų apmąstymų erdvės ir negalėtų visiškai nepriklausomai priimti sprendimo, kaip numatyta ESS 17 straipsnio 3 dalyje.

98. Kalbėdama apie ieškovės argumentą, kad sprendimų priėmimo proceso supratimas nepakenks Komisijos nepriklausomumui, ji atkerta, kad jeigu ginčijamu prašymu leisti susipažinti su dokumentais siekiama gerai suprasti šį procesą, ieškovė ar bet kuri kita suinteresuotoji šalis gali palaukti šių dokumentų paviešinimo tam procesui jau pasibaigus, nes yra pateiktas pasiūlymas dėl teisės akto arba iniciatyvos buvo atsisakyta.

b) Vertinimas

99. Ieškovė iš esmės kaltina Bendrąjį Teismą nusprendus, kad tai, jog Komisija rėmėsi bendrąja konfidencialumo prezumpcija tam, kad neleistų susipažinti su ginčijamais dokumentais, buvo pateisinama, nes „tokią bendrąją prezumpciją būtina taikyti, atsižvelgiant į normas, kuriomis reglamentuojamas Komisijos atliekamas politinių pasiūlymų rengimas ir formulavimas, įskaitant prireikus pasiūlymus dėl teisės aktų“ [45].

100. Minėto sprendimo 79–82 punktuose priminęs Komisijos vaidmenį teisėkūros procese Bendrasis Teismas nurodė, kad Komisija, rengdama ir formuluodama politinius pasiūlymus, turi galėti veikti visiškai nepriklausomai ir siekdama bendrojo intereso [46]. Paaiškinęs poveikio vertinimų funkciją ir pripažinęs, kad šiais vertinimais siekiama skaidrumo ir pradėti Komisijos sprendimų priėmimo procesą [47], Bendrasis Teismas iš to padarė išvadą, kad po to, kai yra pasikonsultuojama su suinteresuotosiomis šalimis ir surenkama informacija, Komisija turi turėti erdvę savarankiškiems apmąstymams, kad visiškai nepriklausomai, be išorinio spaudimo ar trečiųjų asmenų įtakos priimtų sprendimą dėl siūlytinų politinių iniciatyvų [48]. Tiksliau, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 95 punkte nurodė, kad „iš tiesų reikia apsaugoti [Komisijos] iniciatyvos teisę nuo bet kokių viešųjų ar privačių interesų poveikio, kuriuo be organizuojamų konsultacijų būtų siekiama priversti Komisiją priimti politinę iniciatyvą, ją pakeisti arba [jos] atsisakyti ir dėl kurio diskusijos šios institucijos viduje taptų ilgesnės ar sudėtingesnės“.

101. Taigi, minėto sprendimo 96 punkte Bendrasis Teismas konstatavo, kad atsižvelgiant į tai, jog „poveikio vertinimo ataskaita, kaip matyti iš [skundžiamo] sprendimo 88 punkto, apima įvairių šiame etape numatomų politinių galimybių palyginimą, šios ataskaitos (net ir jos projekto) ir šiuo klausimu valdybos pateiktų nuomonių atskleidimas keltų didelę grėsmę, kad tretieji asmenys be Komisijos organizuojamų viešų konsultacijų stengsis tikslingai daryti įtaką sprendimui, kurį Komisija turi priimti dėl politinio pasirinkimo ir politinio pasiūlymo krypties. Jeigu jie turėtų tiesioginę prieigą prie poveikio vertinimo dokumentų, galėtų pateikti naujų pastabų ar kritikos dėl numatytų galimybių ir prielaidų, laikydamiesi pozicijos, kad į jų nuomonę nebuvo pakankamai ar tinkamai atsižvelgta, nors po viešų konsultacijų etapo Komisijai turi būti suteikiama erdvė savarankiškiems apmąstymams, kurioje ji laikinai būtų izoliuota nuo bet kokio išorės poveikio ir spaudimo“.

102. Pirmiausia, kaip jau tapo aišku, nemanau, kad institucija gali remtis bendrąja konfidencialumo prezumpcija dėl tokių teisėkūros dokumentų, kaip ginčijami.

45 Žr. skundžiamo sprendimo 78 punktą.

46 Žr. šio sprendimo 83 ir 84 punktus.

47 Žr. šio sprendimo 85–93 punktus.

48 Žr. skundžiamo sprendimo 94 punktą.

103. Kaip teigia ieškovė, šį vertinimą, beje, atrodo, patvirtina Teisingumo Teismo jurisprudencija. Iš tiesų 2008 m. liepos 1 d. Sprendime *Švedija ir Turco / Taryba*[49] Teisingumo Teismas byloje, susijusioje su atsisakymu leisti susipažinti su teisėkūros dokumentu, nusprendė, kad „iš tikrųjų būtent šio klausimo skaidrumas, leidžiant atvirai aptarti įvairių nuomonių skirtumus, prisideda prie didesnio institucijų legitimumo ir Europos piliečių pasitikėjimo. Todėl veikiau informacijos ir diskusijų trūkumas gali piliečiams sukelti abejonių ne vien dėl konkretaus akto teisėtumo, bet ir dėl visos sprendimų priėmimo procedūros legitimumo“[50].

104. Tada Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „[dėl argumento], kad galimu [Tarybos] Teisės tarnybos teisinių nuomonių, surašytų teisės aktų leidybos procedūrų kontekste, atskleidimu bus pažeistas šios tarnybos nepriklausomumas, reikia pripažinti, kad ši baimė visiškai atitinka interesus, saugomus Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies antroje įtraukoje numatyt[os] išimti[es]. Šia išimtimi siekiama apsaugoti institucijos interesą prašyti teisinių nuomonių ir gauti atviras, objektyvias ir išsamias nuomones“. Teisingumo Teismas toliau nurodė, jog „reikia pažymėti, kad šiuo klausimu Taryba tiek Pirmosios instancijos teisme, tiek Teisingumo Teisme rėmėsi paprastais teiginiais, kurių nepatvirtino motyvuotais argumentais. Atsižvelgiant į tolesnius motyvus, nėra jokio tikro, protingai numatomo, o ne grynai hipotetinio pavojaus, kad šis interesas bus pažeistas“[51].

105. Galiausiai Teisingumo Teismas to paties sprendimo 64 punkte padarė išvadą, kad „dėl galimo spaudimo siekiant paveikti Tarybos teisės tarnybos pateikiamų nuomonių turinį pakanka nurodyti, kad net jei šios Teisės tarnybos darbuotojams būtų daromas neteisėtas spaudimas, institucijos interesui gauti atviras, objektyvias ir išsamias nuomones pavojus kiltų dėl šio spaudimo, o ne dėl teisinių nuomonių atskleidimo galimybės, ir Tarybai aiškiai tektų imtis reikiamų priemonių šį pavojų pašalinti“.

106. Manau, iš šios jurisprudencijos matyti, kad, nors Komisija, kaip ir Taryba, tikrai turi turėti erdvės apmąstymams be jokio išorinio spaudimo, kad išlaikytų savo nepriklausomumą teisėkūros srityje, ir kad dėl to ji gali grįsti atsisakymą leisti susipažinti su teisėkūros dokumentu, remdamasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsniu, vis dėlto ji turi įrodyti, kad yra tikras, pagrįstai numatomas ir ne vien hipotetinis pavojus pakenkti sprendimų priėmimo procesui.

107. Taigi man atrodo, kad šios jurisprudencijos neatitinka pripažinimas, kad institucija gali remtis bendrąja konfidencialumo prezumpcija, kad neleistų susipažinti su teisėkūros dokumentu, nors, kaip jau tapo aišku, ji gali pateisinti šią prezumpciją bendro pobūdžio motyvais. Be to, manau, kad 2008 m. liepos 1 d. Sprendime *Švedija ir Turco / Taryba*[52] Teisingumo Teismas būtent atmetė galimybę remtis bendrąja konfidencialumo prezumpcija, susijusia su teisinėmis nuomonėmis, teisėkūros dokumentais, nes šio sprendimo 57 punkte jis konstatavo, kad „Pirmosios instancijos teismas klaidingai nusprendė, kad egzistavo bendras Tarybos teisės tarnybos nuomonių, susijusių su teisės aktų projektų nagrinėjimu, konfidencialumo poreikis“.

108. Vadinasi, skundžiamo sprendimo 97 punkte konstatuodamas, kad „Komisija turi teisę preziumuoti, konkrečiai ir individualiai nenagrinėdama kiekvieno dokumento, parengto ruošiantis vertinti poveikį, kad šių dokumentų atskleidimas iš esmės rimtai pakenktų jos sprendimų priėmimo procesui rengiant politinį pasiūlymą“, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą.

49 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Žr. šio sprendimo 59 punktą.

51 Žr. šio sprendimo 62 ir 63 punktus.

52 C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374.

4. Dėl pirmojo pagrindo trečios dalies, susijusios su teisės klaida, nes Bendrasis Teismas nepatikrino, ar yra specifinis, konkretus ir realus kenkimas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje saugomam interesui

a) Šalių argumentai

109. Pirmojo pagrindo trečioje dalyje *ClientEarth*, šiuo klausimu palaikoma Švedijos vyriausybės, teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino bendrąją konfidencialumo prezumpciją ginčijamiems dokumentams ir nepatikrino pavojaus, kad šio pobūdžio dokumentų atskleidimas kelia specifinį, konkretų ir realų pavojų Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje saugomam interesui.

110. Iš tiesų ieškovė mano, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją Sąjungos institucijos gali atsisakyti leisti susipažinti su jų dokumentais, jei pateikia paaiškinimų, kaip susipažinimas su jais galėtų konkrečiai ir realiai pakenkti šiame straipsnyje numatytos išimties saugomiems interesams [53], net jei atitinkama institucija remiasi bendrąja prielaida, susijusia su dokumento kategorija. Ieškovės nuomone, šis pirminis etapas yra būtinas, kad kiekvienas pilietis galėtų žinoti priežastis, dėl kurių jo prašymas buvo atmestas, ir siekiant užtikrinti, kad kuo platesnės prieigos principo išimtis yra pateisinama, tik jeigu galimybė susipažinti su prašomais dokumentais konkrečiai ir realiai kenkia šio reglamento 4 straipsnio 3 dalyje saugomam interesui.

111. Vis dėlto *ClientEarth* tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 96 punkte konstatavo, kad Komisija galėjo remtis bendro ir hipotetinio pobūdžio motyvais, kad neleistų susipažinti su ginčijamais dokumentais. Iš tiesų, ieškovės nuomone, nepakanka teigti, kaip tai pripažino Bendrasis Teismas, kad atskleidimas konkrečiai ir realiai pakenktų atitinkamos institucijos sprendimų priėmimo procesui, nes trečiasis asmuo galėtų mėginti daryti įtaką poveikio vertinimo ataskaitoje pateiktiems politiniams sprendimams. Tad tokiu bendro pobūdžio ir hipotetiniu pateisinimu Komisija galėtų piktnaudžiauti ir remtis, siekdama pateisinti atsisakymą susipažinti su visais savo dokumentais.

112. Suomijos vyriausybė priduria mananti, kad bet koks ginčijamuose dokumentuose esančios informacijos atskleidimas negalima savaime būti laikomas „rimtai kenkiančiu“ Komisijos sprendimų priėmimo procesui, kaip tai suprantama pagal minėto reglamento 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą.

113. Pirmiausia Komisija atsako, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 96 punkte paaiškino, kokį objektyvų, realų ir specifinį pavojų keltų ginčijamų dokumentų atskleidimas jos sprendimų priėmimo procesui. Taigi šį pavojų kelia tai, kad atskleidimas leistų asmenims, jau pateikusiems pastabas per viešą konsultaciją, pateikti naujas pastabas ar kritiką ir taip pakenkti savarankiškų apmąstymų erdvei, kuri turi būti suteikta Komisija. Antra, Komisija teigia, kad, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 120 punkte, ieškovė neatsižvelgia į pagrindinę bendrosios prezumpcijos savybę ir tikslą, nes būtent dėl jos pripažinimo Komisija gali remtis bendro pobūdžio atsisakymo motyvais ir konkrečiai bei individualiai nenagrinėti prašomų dokumentų.

53 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Komisija / EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64 punktas).

b) Vertinimas

114. Kaip suprantu, ieškovė mano, kad jeigu institucija atsisako leisti susipažinti su dokumentais remdamasi bendrąja konfidencialumo prezumpcija, ji vis dėlto turi patikrinti, ar šio pobūdžio dokumentų atskleidimas gali sukelti specifinį, konkretų ir realų pavojų Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos saugomam interesui. Iš tikrųjų ji teigia, kad nagrinėjimas, kurį institucija turi atlikti, turi būti toks pats, kurį jai reikėtų atlikti, individualiai ir konkrečiai nagrinėjant dokumentą.

115. Nepritariu šiai nuomonei. Primenu, kad pagal suformuotą jurisprudenciją „atitinkamai <…> institucijai iš principo leidžiama remtis kai kurių kategorijų dokumentams taikomomis bendrosiomis prezumpcijomis, nes panašūs bendro pobūdžio pagrindai gali būti taikomi prašymams atskleisti tokio paties pobūdžio dokumentus“ [54]. Taigi bendroji konfidencialumo prezumpcija leidžia institucijai, kuri ja remiasi, pateisinti atsisakymą leisti susipažinti su dokumentais žala, kurią paprastai sukeltų šios rūšies dokumento atskleidimas. Taip Teisingumo Teismas pripažino, kad ši žala galėtų pakenkti teisei į gynybą arba procesinei lygybei arba apskritai teismo procesams.

116. Beje, 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendime *Švedija ir kt. / API ir Komisija* [55] Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Komisija gali remtis prielaida, jog vykstant teismo procesams pateiktų pareiškimų atskleidimas kenkia šiems procesams minėto [Reglamento Nr. 1049/2001] 4 straipsnio 2 dalies antros įtraukos prasme, todėl ji vykstant šiems procesams bet kuriuo momentu gali atsisakyti patenkinti prašymą leisti susipažinti su tokiais dokumentais, neprivalėdama konkrečiai jų ištirti“ [56]. Be to, 2016 m. liepos 14 d. Sprendime *Sea Handling / Komisija* [57] Teisingumo Teismas dėl dokumentų, susijusių su valstybės pagalbos kontrolės procedūromis, nusprendė, kad „šioje byloje Bendrasis Teismas neturėjo nagrinėti klausimo, ar *Sea Handling* prašomų dokumentų turinio atskleidimas galėjo pakenkti saugomiems interesams, ir turėjo tik patikrinti, ar Komisija pagrįstai nusprendė, kad šie dokumentai yra susiję su tyrimu, atliekamu per valstybės pagalbos kontrolės procedūrą“ [58]. Jis padarė išvadą, kad „iš tiesų, kaip Bendrasis Teismas teisingai pažymėjo [2015 m. kovo 25 d. Sprendimo *Sea Handling / Komisija* (T-456/13, nepaskelbtas Rinkinyje, EU:T:2015:185)] 65 punkte, reikalavimas patikrinti, ar tokia bendroji prezumpcija tikrai taikoma nagrinėjamu atveju, negali būti aiškinamas taip, kad institucija turi atskirai nagrinėti visus dokumentus, kuriuos prašoma atskleisti, nes dėl šio reikalavimo ši bendroji prezumpcija netektų prasmės“ [59].

117. Tokios prezumpcijos loginis pagrindas būtent ir yra galimybė daryti prielaidą, kad tam tikros rūšies dokumentų atskleidimas pakenktų vienam iš saugomų interesų, nesant reikalo konkrečiai ir individualiai nagrinėti šių dokumentų. Be to, būtent dėl šios priežasties teisės susipažinti su institucijų dokumentais išimtis, kaip jau tapo aišku, juo labiau turi būti aiškinama siaurai.

118. Dėl šių priežasčių manau, kad Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, kai nepatikrino, ar yra specifinė, konkreti ir reali žala Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalyje saugomam interesui.

54 Žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimą *Švedija ir Turco / Taryba* (C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 punktas), 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Švedija ir kt. / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541, 74 punktas), 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *LPN ir Suomija / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738, 45 punktas) ir 2014 m. vasario 27 d. Sprendimą *Komisija / EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 punktas).

55 C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Žr. šio sprendimo 146 punktą.

57 C-271/15 P, nepaskelbtas Rinkinyje, EU:C:2016:557.

58 Žr. šio sprendimo 68 punktą.

59 Žr. šio sprendimo 69 punktą.

5. Dėl pirmojo pagrindo penktos dalies, susijusios su teisės klaida, nes, Bendrajam Teismui pripažinus bendrąją konfidencialumo prezumpciją ginčijamiems dokumentams, ši prezumpcija tapo nepaneigiama

119. *ClientEarth*, palaikoma Suomijos vyriausybės, teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 113–127 punktuose nustatė kriterijus, dėl kurių bendroji konfidencialumo prezumpcija tampa nepaneigiama. Konkrečiau kalbant, ši prezumpcija tapo nepaneigiama dėl to, kad Bendrasis Teismas minėto sprendimo 120 punkte konstatavo, kad ieškovės argumentai, susiję, be kita ko, su tuo, kad neįrodytas realus visuomenės spaudimo pavojus, kad ginčijami dokumentai nėra slapti ir kad nėra reikšminga tai, jog sprendimų priėmimo procesas yra ankstyvos stadijos, niekaip negalėjo paneigti šios bendrosios prezumpcijos, nes šiais argumentais buvo siekiama tik sukritikuoti bendrą ginčijamuose sprendimuose pateiktų motyvų pobūdį ir nebuvo nurodyta konkrečių aplinkybių, leidžiančių paneigti šią bendrąją prezumpciją.

120. Komisija atsako, kad savo argumentais ieškovė būtent neatsižvelgia į patį šiems dokumentams taikomos bendrosios konfidencialumo prezumpcijos pobūdį. Be to, jos nuomone, priešingai, nei teigia ieškovė, tai, kad Bendrasis Teismas nurodė, jog nėra jokios konkrečios aplinkybės, kuri leistų paneigti šią bendrąją prezumpciją, įrodo, kad ši prezumpcija yra paneigiama, tačiau šioje byloje būtent ieškovė neįrodė, kodėl prašomų dokumentų atskleidimas nepakenktų Komisijos sprendimų priėmimo procesui.

121. Kadangi manau, jog Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino, kad ginčijamiems dokumentams taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija, nebūtina atsakyti į pirmojo pagrindo penktąją dalį.

122. Atsižvelgdamas į visus pateiktus samprotavimus, laikausi nuomonės, kad pirmasis pagrindas yra pagrįstas, tad skundžiamas sprendimas turi būti panaikintas.

123. Taigi man atrodo nebūtina nagrinėti antrojo pagrindo, kurį ieškovė pateikė subsidiariai.

VI. Dėl bylinėjimosi išlaidų

124. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Šioje byloje *ClientEarth* prašė priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas ir Komisija pralaimėjo bylą, todėl iš jos turi būti priteistos bylinėjimosi išlaidos.

125. Be to, pagal minėto Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį kaip įstojusios į bylą šalys Suomijos Respublika ir Švedijos Respublika kiekviena padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VII. Išvada

126. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Nebereikia priimti sprendimo dėl prašymo panaikinti 2014 m. balandžio 3 d. sprendimą, kuriuo Europos Komisija atsisakė leisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos, susijusios su teise kreiptis į teismus aplinkos klausimais valstybių narių lygmeniu Sąjungos aplinkos politikos srityje, projektu.

2. Panaikinti 2015 m. lapkričio 13 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *ClientEarth / Komisija* (T-424/14 ir T-425/14, EU:T:2015:848).

3. Priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

4. Suomijos Respublika ir Švedijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.