Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA ĪVA BOTA [*YVES BOT*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2017. gada 28. novembrī[1]

Lieta C-57/16 P

ClientEarth
pret

Eiropas Komisiju

Apelācija – Piekļuve iestāžu dokumentiem – Regula (EK) Nr. 1049/2001 – Pieteikums par piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam, ietekmes novērtējuma ziņojumam un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumam – Vispārēja konfidencialitātes prezumpcija – Atteikums piešķirt piekļuvi – Likumdošanas dokumenti

I. Ievads

1. Šī apelācijas sūdzība ir saistīta ar prasību atcelt tiesību aktu, ko *ClientEarth* cēla Eiropas Savienības Vispārējā tiesā par diviem Eiropas Komisijas lēmumiem, ar kuriem tai ir atteikta piekļuve dokumentiem. Konkrētāk, ar 2014. gada 1. aprīļa lēmumu Komisija apelācijas sūdzības iesniedzējai ir atteikusi piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojumam par saistoša instrumenta projektu, kurā ir noteikta uz risku balstītu inspekcijas un uzraudzības procedūru stratēģiskā sistēma attiecībā uz Eiropas Savienības vides jomas tiesību aktiem, kā arī Ietekmes novērtējuma padomes atzinumam. Turklāt ar 2014. gada 3. aprīļa lēmumu Komisija apelācijas sūdzības iesniedzējai atteica piekļuvi arī ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos dalībvalstu līmenī Savienības vides politikas jomā un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumam (turpmāk tekstā – "strīdīgie dokumenti").

2. Tad apelācijas sūdzības iesniedzēja par šiem diviem lēmumiem iesniedza prasību, kuru Vispārējā tiesa noraidīja ar 2015. gada 13. novembra spriedumu *ClientEarth*/Komisija (T-424/14 un T-425/14, turpmāk tekstā – "pārsūdzētais spriedums", EU:T:2015:848).

3. Minētajā spriedumā Vispārējā tiesa pēc būtības ir lēmusi, ka strīdīgie dokumenti pieder pie vienas un tās pašas kategorijas un ka līdz ar to ir konstatējama vispārējā konfidencialitātes prezumpcija par to, ka to izpaušana kaitētu lēmumu pieņemšanas procesam, Komisijai izstrādājot leģislatīvu aktu priekšlikumu.

4. Apelācijas sūdzības iesniedzēja, kuru atbalsta Somijas un Zviedrijas valdības, iesniedza apelācijas sūdzību par minēto spriedumu.

1 Oriģinālvaloda – franču.

5. Šīs apelācijas sūdzības ietvaros Tiesai būs jālemj galvenokārt par to, vai iestāde savu atteikumu sniegt piekļuvi ietekmes novērtējumiem var pamatot ar vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, ņemot vērā pašu šo novērtējumu būtību. Tādējādi tai būs jāizvērtē, vai tad, kad Komisija izstrādā aktus, kas saistīti ar likumdošanas procedūru, tā darbojas kā likumdevējs. Šīs pārbaudes noslēgumā Tiesai būs jāizsakās par līdzsvaru, kāds ir nepieciešams starp pārredzamības principu, publisku debašu uzlabošanu, Komisijas neatkarību un informācijas konfidencialitāti, kā šie jēdzieni izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regulas (EK) Nr. 1049/2001 par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem [2].

6. Šajos secinājumos es skaidrošu iemeslus, kādēļ uzskatu, ka pārsūdzētais spriedums ir jāatceļ.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Regula Nr. 1049/2001

7. Šīs regulas preambulas 2. un 6. apsvērumā ir paredzēts:

"(2) Atklātība dod iespēju pilsoņiem vēl vairāk iesaistīties lēmumu pieņemšanā un nodrošina lielāku pārvaldes sistēmas leģitimitāti un efektivitāti demokrātiskā iekārtā, kā arī nosaka tai lielāku atbildību pilsoņu priekšā. Atklātība veicina demokrātijas un pamattiesību ievērošanas principu nostiprināšanos, kuri noteikti ES Līguma 6. pantā un Eiropas Savienības Pamattiesību hartā.

[..]

(6) Būtu jānodrošina plašāka piekļuve dokumentiem gadījumos, kad iestādes darbojas kā likumdevējas, arī saskaņā ar deleģētām pilnvarām, vienlaicīgi nodrošinot iestāžu lēmumu pieņemšanas procedūras efektivitāti. Šādiem dokumentiem vajadzētu būt tieši pieejamiem, ciktāl tas ir iespējams."

8. Minētās regulas 2. panta 1. un 4. punktā ir paredzēts:

"1. Ikvienam Savienības pilsonim un fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kuras juridiskā adrese ir kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, ievērojot šajā regulā noteiktos principus, nosacījumus un ierobežojumus.

[..]

4. Neskarot 4. [un] 9. pantu, publisku piekļuvi dokumentiem nodrošina pēc rakstiska pieteikuma saņemšanas vai tieši, elektroniskā veidā vai ar reģistra palīdzību. Jo īpaši saskaņā ar 12. pantu nodrošina tiešu piekļuvi dokumentiem, kas izdoti vai saņemti likumdošanas procedūras gaitā."

9. Saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. un 6. punktu:

"3. Var atteikt piekļuvi dokumentam, ko iestāde izdevusi iekšējām vajadzībām, vai iestādes saņemtam dokumentam, kurš skar jautājumu, par ko tā nav pieņēmusi lēmumu, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm.

2 OV 2001, L 145, 43. lpp.

Var atteikt piekļuvi dokumentam, kas satur viedokļu izklāstu iekšējām vajadzībām sakarā ar apspriedēm un iepriekšējām pārrunām attiecīgās iestādes iekšienē, pat tad, ja lēmums jau ir pieņemts, ja iepazīšanās ar šo dokumentu var nopietni kaitēt lēmumu pieņemšanai iestādē, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm.

[..]

6. Ja izņēmumi attiecas tikai uz kādu pieprasītā dokumenta daļu, pārējās dokumenta daļas publisko."

10. Šīs regulas 12. panta 2. punktā ir norādīts, ka "saskaņā ar 4. un 9. pantu tieši pieejamiem jo īpaši ir jābūt likumdošanas dokumentiem, tas ir, dokumentiem, kas izdoti vai saņemti tādu tiesību aktu pieņemšanas procedūras laikā, kas dalībvalstīs vai dalībvalstīm ir juridiski saistoši".

B. Regula Nr. 1367/2006

11. Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Regulā (EK) Nr. 1367/2006 par to, kā Kopienas iestādēm un struktūrām piemērot Orhūsas Konvenciju par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem[3][4], preambulas 7. un 15. apsvērumā ir paredzēts:

"(7) [..] Noteikumi par pieeju vides informācijai būtu jāpiemēro Kopienas iestādēm un struktūrām, kad tās īsteno likumdevēju varu.

[..]

(15) Ja Regulā [..] Nr. 1049/2001 ir paredzēti izņēmumi, tie būtu jāpiemēro, ievērojot jebkādus konkrētākus noteikumus pieprasījumiem piekļūt vides informācijai, kas paredzēti šajā regulā. Attiecībā uz pieeju vides informācijai atteikuma iemesli būtu jāinterpretē sašaurināti, ievērojot sabiedrības intereses saņemt informāciju un to, vai pieprasītā informācija attiecas uz emisijām apkārtējā vidē. Termins "komerciālās intereses" attiecas uz nolīgumiem par konfidencialitāti, ko noslēgušas iestādes vai struktūras, kas veic banku darbības."

12. Šīs regulas 1. panta 1. punkta a) un b) apakšpunktā ir noteikts:

"1. Šīs regulas mērķis ir veicināt to pienākumu īstenošanu, kas izriet no [Orhūsas konvencijas], paredzot noteikumus par konvencijas piemērošanu Kopienas iestādēm un struktūrām, jo īpaši:

a) garantējot tiesības piekļūt vides informācijai, ko saņēmušas vai sagatavojušas Kopienas iestādes vai struktūras un kas ir to rīcībā, kā arī izklāstot pamatnosacījumus un praktiskus pasākumus šo tiesību izmantošanai;

b) nodrošinot, ka vides informācija kļūst arvien plašāk pieejama un ir publiski izplatīta, lai panāktu pēc iespējas plašāku sistemātisku vides informācijas publisku pieejamību un izplatīšanu. Tālab jo īpaši veicina datoru sakaru un/vai elektronisko tehnoloģiju izmantošanu – ja tie ir pieejami [..]."

13. Saskaņā ar minētās regulas 2. panta 1. punktu:

"1. Šajā regulā:

[..]

3 OV 2005, L 124, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Orhūsas konvencija".

4 OV 2006, L 264, 13. lpp.

d) "vides informācija" ir jebkura informācija rakstiskā, vizuālā, audio, elektroniskā vai jebkurā citā materiālā formā par:

[..]

iii) tādiem pasākumiem (arī administratīviem pasākumiem) kā politika, tiesību akti, plāni, programmas, nolīgumi vides jomā un darbības, kas ietekmē vai var ietekmēt i) un ii) apakšpunktā minētos vides elementus un faktorus, kā arī pasākumi vai darbības, kuri paredzēti šo elementu aizsardzībai;

iv) ziņojumiem attiecībā uz tiesību aktu īstenošanu vides jomā;

v) izmaksu un ieguvumu analīzi un citādu ekonomisko analīzi un pieņēmumiem, ko izmanto saistībā ar iii) apakšpunktā minētajiem pasākumiem un darbībām;

[..]."

14. Regulas Nr. 1367/2006 3. pantā ir noteikts:

"Regula [..] Nr. 1049/2001 attiecas uz jebkura pieprasījuma iesniedzēja pieprasījumu piekļūt vides informācijai, kas ir Kopienas iestāžu un struktūru rīcībā, bez diskriminācijas pilsonības, tautības vai dzīvesvietas dēļ un – attiecībā uz juridisku personu – bez diskriminācijas juridiskās adreses vai faktiskās darbības vietas dēļ.

Šīs regulas nolūkā vārdu "iestāde" Regulā [..] Nr. 1049/2001 lasa kā "Kopienas iestāde vai struktūra"."

15. Šīs regulas 6. pantā ir paredzēts:

"1. Attiecībā uz Regulas [..] Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta pirmo un trešo ievilkumu, izņemot izmeklēšanas, jo īpaši attiecībā uz varbūtējiem Kopienas tiesību aktu pārkāpumiem, uzskata, ka pastāv sevišķas sabiedrības intereses informācijas izpaušanā, ja pieprasītā informācija attiecas uz emisijām vidē. Attiecībā uz pārējiem Regulas [..] Nr. 1049/2001 4. pantā paredzētajiem izņēmumiem noraidījuma pamatojumus interpretē sašaurināti, ņemot vērā sabiedrības intereses informācijas izpaušanā un to, vai pieprasītā informācija attiecas uz emisijām vidē.

2. Papildus Regulas [..] Nr. 1049/2001 4. pantā izklāstītajiem izņēmumiem Kopienas iestādes un struktūras var atteikt pieeju vides informācijai, ja šīs informācijas izpaušana nelabvēlīgi ietekmētu tās vides aizsardzību, uz kuru attiecas minētā informācija, piemēram, reti sastopamu sugu vairošanās vietas."

III. Tiesvedības rašanās fakti

16. Apelācijas sūdzības iesniedzēja ir bezpeļņas organizācija, kuras mērķis ir vides aizsardzība.

17. 2014. gada 20. janvārī tā Komisijai iesniedza divus pieteikumus par piekļuvi dokumentiem saskaņā ar Regulu Nr. 1049/2001. Kā iepriekš ir minēts, pirmais no šiem pieteikumiem bija par piekļuvi Komisijas sagatavotam ietekmes novērtējuma ziņojumam par Orhūsas konvencijas pīlāra "iespēja vērsties tiesā" īstenošanu, savukārt otrā pieteikuma mērķis bija iegūt piekļuvi ietekmes novērtējumam, ko veikusi Komisija saistībā ar Eiropas regulējuma par vides inspekcijām un uzraudzību valsts un Savienības līmenī pārskatīšanu.

18. Ar 2014. gada 13. februāra vēstuli Komisija noraidīja otro pieteikumu. Šajā sakarā tā precizēja, ka šis pieteikums skar "ietekmes novērtējuma ziņojumu par saistoša instrumenta projektu, kurā noteikta uz risku balstītu inspekcijas un uzraudzības procedūru stratēģiskā sistēma attiecībā uz [Savienības] vides jomas tiesību aktiem", kā arī Ietekmes novērtējuma padomes atzinumu, kas sagatavots par šo ziņojumu. Šis atteikums bija pamatots ar izņēmumu, kas paredzēts Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajā daļā.

19. Ar 2014. gada 17. februāra vēstuli Komisija noraidīja arī pirmo pieteikumu. Tā šajā sakarā precizēja, ka šis pieteikums attiecas uz "ietekmes novērtējuma ziņojuma projektu par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos dalībvalstu līmenī [Savienības] vides politikas jomā", kā arī uz Ietekmes novērtējuma padomes atzinumu, kas sniegts par šo projektu. Šis atteikums bija pamatots ar šīs regulas 4. panta 3. punkta pirmajā daļā paredzēto izņēmumu.

20. 2014. gada 4. martā saskaņā ar tās pašas regulas 7. panta 2. punktu apelācijas sūdzības iesniedzēja Komisijai iesniedza divus atkārtotus pieteikumus.

21. Ar 2014. gada 24. marta vēstulēm Komisija informēja apelācijas sūdzības iesniedzēju, ka atbilstoši minētās regulas 8. panta 2. punktam termiņš atbilžu sniegšanai uz atkārtotajiem pieteikumiem ir pagarināts par 15 darbadienām.

22. Ar 2014. gada 1. un 3. aprīļa vēstulēm Komisija, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajā daļā paredzēto izņēmumu, atstāja spēkā atteikumu piekļūt strīdīgajiem dokumentiem (turpmāk tekstā – "apstrīdētie lēmumi").

23. Apstrīdētajos lēmumos, pirmkārt, Komisija vispirms norādīja, ka diskusiju un sarunu kontekstā saistībā ar tās likumdošanas iniciatīvu pieņemšanu, kuras skar inspekcijas un uzraudzību vides jomā un iespēju vērsties tiesā šajā pašā jomā, tā ir uzsākusi ietekmes novērtējumus, kas vēl turpinājās. Šajā ziņā tā precizēja, ka ietekmes novērtējumu mērķis bija palīdzēt sagatavot šīs iniciatīvas un ka likumdošanas iniciatīvā iekļautās politikas izvēles ("policy choices") balstītos uz ietekmes novērtējuma saturu.

24. Turklāt, kā apgalvo Komisija, pieprasīto dokumentu izpaušana šajā stadijā nopietni kaitētu notiekošajiem tās lēmumu pieņemšanas procesiem, jo tiktu ietekmēta tās rīcības brīvība un mazināta iespēja rast kompromisus. Turklāt šāda izpaušana varētu radīt ārēju spiedienu, kas varētu apgrūtināt sarežģītos lēmumu pieņemšanas procesus, kuru laikā būtu jāpastāv savstarpējas uzticēšanās atmosfērai. Komisija atsaucās arī uz LES 17. panta 1. punkta un 3. punkta trešās daļas noteikumiem.

25. Šajā ziņā, no vienas puses, Komisija 2014. gada 1. aprīļa lēmumā uzsvēra, ka inspekcijas un uzraudzība ir publiskās politikas īstenošanas būtisks elements – tā esot joma, kurai iestādes kopš 2001. gada cenšas pievērst uzmanību un veicināt rīcību Savienības mērogā, – un ka diskusija ir jāsargā no ārējās ietekmes faktoriem, jo šāda ietekme skartu pār dalībvalstīm īstenotās kontroles kvalitāti.

26. No otras puses, Komisija 2014. gada 3. aprīļa lēmumā īpaši norādīja uz jautājuma par iespēju vērsties tiesā vides jomā sensitīvo raksturu, uz iespējamām viedokļu atšķirībām starp dalībvalstīm, kā arī uz faktu, ka ir pagājuši desmit gadi kopš tās 2003. gada 24. oktobra priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par iespēju vērsties tiesā saistībā ar vides jautājumiem [5].

27. Visbeidzot, Komisija apstrīdētajos lēmumos piebilda, ka dažādi dokumenti, kas attiecas uz abiem notiekošajiem ietekmes novērtējumiem, jau ir pieejami internetā un ka visi pārējie dokumenti, kas attiecas uz iepriekš minētajiem ietekmes novērtējumiem, tikšot publicēti, kad komisāru kolēģija būs pieņēmusi leģislatīvo aktu priekšlikumus.

5 COM(2003) 624 *final*.

28. Ņemot vērā šos apstākļus, Komisija apstrīdētajos lēmumos secināja, ka piekļuve pieprasītajiem dokumentiem, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas noteikumiem, ir jāatsaka, jo lēmumu pieņemšanas procesi ir ļoti agrīnā un sensitīvā stadijā ("*at a very early and delicate stage*").

29. Otrkārt, Komisija uzskatīja, ka nav nekādu sevišķu sabiedrības interešu, kas varētu pamatot pieprasīto dokumentu izpaušanu. Šajā ziņā tā norādīja, ka Savienībai ir pienākums saglabāt, aizsargāt un uzlabot vides kvalitāti un līdz ar to – cilvēku veselību. Šis mērķis varētu tikt sasniegts, nodrošinot nediskriminējošas iespējas vērsties tiesā vides jomā. Taču, no vienas puses, Komisija nespēja saprast, kā pieprasīto dokumentu izpaušana šajā stadijā palīdzētu Savienībā dzīvojošām personām netieši ietekmēt vidi, kurā tās dzīvo, jo iespēja vērsties tiesā jau pastāv attiecībā uz valsts tiesām un attiecīgie lēmumu pieņemšanas procesi ir vērsti tikai uz šīs iespējas uzlabošanu. Turklāt Komisija piebilda, ka sabiedriskā apspriešana tika rīkota 2013. gadā un tās laikā ieinteresētās personas, tai skaitā pilsoniskā sabiedrība, varēja sniegt ieguldījumu priekšlikumu vispārīgā satura noteikšanā. No otras puses, Komisija apgalvo, ka izpaušana šajā stadijā būtu kaitējusi lēmumu pieņemšanas procesiem un būtu ietekmējusi iespēju panākt labāko iespējamo kompromisu. Turklāt tā uzskata, ka sabiedrības intereses labāk tiktu nodrošinātas, ja attiecīgie lēmumu pieņemšanas procesi varētu tikt īstenoti bez jebkāda ārēja spiediena.

30. Treškārt, Komisija noraidīja iespēju piešķirt daļēju piekļuvi Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 6. punkta izpratnē, jo izņēmums uz pieprasītajiem dokumentiem attiecās pilnībā.

31. Pēc šī atteikuma izpaust informāciju *ClientEarth* 2014. gada 11. jūnijā iesniedza divas prasības atcelt attiecīgi 2014. gada 1. aprīļa lēmumu (lieta T-425/14) un 2014. gada 3. aprīļa lēmumu (lieta T-424/14).

32. *ClientEarth* vienīgā pamata pirmajā daļā pārmeta Komisijai, ka tā esot kļūdaini secinājusi, ka pastāv risks nopietni kaitēt tās lēmumu pieņemšanas procesiem un ka nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamatotu strīdīgo dokumentu izpaušanu.

33. Šī prasības pamata otrajā daļā *ClientEarth* apgalvoja, ka Komisija nav izpildījusi savu pienākumu norādīt pamatojumu.

34. Pārsūdzētajā spriedumā Vispārējā tiesa noraidīja *ClientEarth* prasību.

IV. Lietas dalībnieku prasījumi

35. Savā apelācijas sūdzībā *ClientEarth* lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, tostarp tos, kuri radušies personām, kas iestājušās lietā.

36. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2016. gada 12. jūlija lēmumu Somijas un Zviedrijas valdībām tika atļauts iestāties šajā tiesvedībā apelācijas sūdzības iesniedzējas prasījumu atbalstam.

37. Komisija lūdz noraidīt apelācijas sūdzību un piespriest *ClientEarth* atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

V. Apelācijas sūdzības vērtējums

A. Ievada apsvērumi

38. Tiesas sēdē, kas notika 2017. gada 3. jūlijā, Komisija norādīja, kā tā paša gada 28. aprīlī tā ir publicējusi paziņojumu, kurā tā ir norādījusi, ka "iespējas vērsties tiesā" iniciatīva vides jomā ir noslēgusies un atstāta bez leģislatīva turpinājuma. Turklāt tā precizēja, ka pēc šī paziņojuma publicēšanas tā 2017. gada 28. jūnijā ir publicējusi vienu no strīdīgajiem dokumentiem, proti, ietekmes

novērtējuma ziņojuma projektu par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos[6], attiecībā uz kuru tā ar 2014. gada 3. aprīļa lēmumu bija noraidījusi *ClientEarth* iesniegto piekļuves pieteikumu.

39. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru strīda priekšmetam – tāpat kā interesei celt prasību – ir jāturpina pastāvēt līdz tiesas nolēmuma pasludināšanai, pretējā gadījumā lieta ir jāizbeidz, kas nozīmē, ka prasības rezultātā lietas dalībniekam, kurš cēlis šo prasību, ir jāvar panākt labvēlīgu iznākumu[7]. Ciktāl viens no strīdīgajiem dokumentiem, kuram *ClientEarth* ir gribējusi piekļūt, ir publiskots, tās celtās prasības daļai vairs nepastāv strīda priekšmets; vairs nav pamata lemt par pieteikumu, kas attiecas uz piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos.

40. Tāpēc es domāju, ka Tiesai ir jānolemj, ka attiecībā uz lūgumu atcelt 2014. gada 3. aprīļa lēmumu, ciktāl tas attiecas uz piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos, tiesvedība ir jāizbeidz.

B. Mans vērtējums

41. Pamatojot savu apelācijas sūdzību, *ClientEarth* ir izvirzījusi divus pamatus. Savā pirmajā pamatā tā pārmet Vispārējai tiesai, ka tā esot pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, atzīstot, ka attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem pastāv vispārēja konfidencialitātes prezumpcija.

42. Savā otrajā pamatā, kuru tā izvirza pakārtoti, tā apgalvo, ka Vispārējā tiesa esot pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 133.–163. punktā neatzīstot, ka pastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato strīdīgo dokumentu izpaušanu.

43. Pirmais pamats ir sadalīts piecās daļās, kuras ir jāaplūko šādā secībā.

1. Par pirmā pamata ceturto daļu – kļūdu tiesību piemērošanā, ciktāl Vispārējā tiesa neesot ņēmusi vērā strīdīgo dokumentu specifisko raksturu, lai šiem dokumentiem piešķirtu iespējami plašāku piekļuvi

a) Lietas dalībnieku argumentācija

44. *ClientEarth*, kuru atbalsta Somijas un Zviedrijas valdības, uzskata, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 100.–106. punktā uzskatot, ka sabiedrības iespējami plašākās piekļuves iestāžu dokumentiem princips nav piemērojams strīdīgajiem dokumentiem, jo Komisija, izstrādājot ietekmes novērtējumu ar mērķi iesniegt leģislatīva akta priekšlikumu, nerīkojas likumdevēja statusā un šajā ziņā nav nozīmes, kāds ir attiecīgo dokumentu raksturs.

45. Pirmkārt, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka Vispārējai tiesai ir bijis jāņem vērā fakts, ka šie dokumenti, proti, ietekmes novērtējumi, ir likumdošanas procesa un, konkrētāk, lēmuma iesniegt vai neiesniegt leģislatīva akta priekšlikumu neatņemama sastāvdaļa. Tā uzskata, ka, lai gan Komisija, izstrādājot šāda veida dokumentus, oficiāli nerīkojas likumdevēja statusā, tomēr šie dokumenti tik un tā ir uzskatāmi par pamatu leģislatīva akta priekšlikumam.

6 Šis dokuments ir pieejams šādā interneta vietnē: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Skat. spriedumu, 2016. gada 21. decembris, Komisija/*Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 26. punkts un tajā minētā judikatūra).

46. Somijas valdība šajā ziņā citē Tiesas judikatūru, saskaņā ar kuru "pārskatāmība šajā kontekstā palīdz stiprināt demokrātiju, dodot pilsoņiem iespēju kontrolēt tiesību akta pamatā esošās informācijas kopumu. Pilsoņu iespēja pārzināt likumdošanas darbības pamatus ir nosacījums tam, lai tie varētu efektīvi īstenot savas demokrātiskās tiesības"[8]. Tā uzskata, ka saskaņā ar šo judikatūru centrālais elements, kas ir jāņem vērā, ir nevis tas, vai iestāde, kas pieņem lēmumu, kuram tiek pieprasīta piekļuve, rīkojas likumdevēja statusā, bet gan šā dokumenta, kas varētu veidot pamatu nākotnes tiesību aktiem, pats raksturs.

47. Savukārt Zviedrijas valdība uzskata, ka Komisija, gatavojot ietekmes novērtējumu, rīkojas likumdevēja statusā, jo tā sagatavo un izstrādā leģislatīva rakstura aktu priekšlikumus.

48. Tādējādi apelācijas sūdzības iesniedzēja, kā arī Somijas un Zviedrijas valdības uzskata, ka atbilstoši Regulas Nr. 1049/2001 preambulas 6. apvērumam un Tiesas judikatūrai Savienības pilsoņiem tieši ir jāpiešķir iespējami plašākā piekļuve tādiem dokumentiem, kādi ir strīdīgie dokumenti.

49. Otrkārt, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka pretēji tam, ko Vispārējā tiesa ir nospriedusi pārsūdzētā sprieduma 106. punktā, Tiesas judikatūra nepamato tādas vispārējās prezumpcijas atzīšanu, kas attiektos uz likumdošanas dokumentiem vai dokumentiem, kuri saistīti ar iespējamiem leģislatīvu aktu priekšlikumiem.

50. Turpretim Komisija apgalvo, ka brīdī, kad tika pieprasīta piekļuve strīdīgajiem dokumentiem, neviens leģislatīva akta priekšlikums nebija iesniegts un tātad neviens likumdošanas dokuments vēl nepastāvēja. Šajā ziņā tā norāda, ka tad, kad politisks priekšlikums tiek pieņemts vai noraidīts, šāda veida dokuments tiek publiskots un pilsoņi turpmāk var ar to iepazīties, lai kontrolētu informācijas kopumu, kas ir bijis par pamatu Savienības likumdošanas darbībai.

51. Turklāt Komisija uzskata, ka, pat ja strīdīgie dokumenti būtu kvalificējami kā "likumdošanas dokumenti" Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta izpratnē, tomēr šis noteikums ir piemērojams, neskarot šīs regulas 4. un 9. pantu, kā Vispārējā tiesa to ir konstatējusi pārsūdzētā sprieduma 105. punktā. Tādējādi vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas pastāvēšanas atzīšana likumdošanas kontekstā nav izslēgta, kā Vispārējā tiesa to ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 106. punktā, citējot 2008. gada 1. jūlija spriedumu Zviedrija un *Turco*/Padome[9].

b) Vērtējums

52. Es atgādinu, ka LESD 15. panta 3. punkts un Eiropas Savienības Cilvēktiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") 42. pants nosaka tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem. Saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 1. pantu tās mērķis ir definēt šo piekļuves tiesību principus, nosacījumus un ierobežojumus. Šajā ziņā, tā kā piekļuve iestāžu dokumentiem ir princips, jebkuri šā principa izņēmumi ir jāinterpretē šauri[10].

53. Tādēļ šīs regulas 4. pantā ir noteikts tiesību piekļūt iestāžu dokumentiem izņēmumu saraksts, kurā ir atrodams izņēmums, ko ir minējusi Komisija, lai pamatlietā atteiktu piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem. Ja Komisija nolemj atteikt piekļuvi dokumentam gadījumā, kad iepazīšanās ar to var kaitēt kādām no interesēm, kas aizsargātas ar šo pantu, tai principā ir jāsniedz paskaidrojumi par to,

8 Skat. spriedumus, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45. un 46. punkts), kā arī 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32. un 33. punkts).

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

10 Skat. spriedumu, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 35. un 36. punkts).

kā piekļuve šim dokumentam var konkrēti un faktiski kaitēt interesēm, ko aizsargā šī tiesību norma [11]. Pēc tam iestādei ir jāpārbauda, vai nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato konkrētā dokumenta izpaušanu, neraugoties uz kaitējumu interesēm, kuras aizsargātas ar Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. un 3. punktu [12].

54. Tomēr Tiesa ir atzinusi, ka attiecīgajai iestādei būtu pieļaujams balstīties uz vispārējām prezumpcijām, kas piemērojamas noteiktām dokumentu kategorijām, lai pamatotu to, kā piekļuve šiem dokumentiem konkrēti un faktiski varētu kaitēt interesēm, kuras ir aizsargātas ar kādu šīs regulas 4. pantā paredzētu izņēmumu. Šajā ziņā tai ir jāprecizē, uz kādiem vispārējiem apsvērumiem tā balsta prezumpciju, ka izpaušana kaitētu kādai no interesēm, kuras ir aizsargātas ar šajā tiesību normā paredzētajiem izņēmumiem. Lai to izdarītu, tai nav jāveic katra šā dokumenta satura konkrēta vērtēšana [13].

55. Tomēr vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas piemērošana neliedz personām, kuras ir pieprasījušas piekļuvi attiecīgajam dokumentam, tiesības pierādīt, ka uz konkrēto dokumentu, kura izpaušana ir pieprasīta, minētā prezumpcija neattiecas vai ka pastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato šo izpaušanu [14].

56. Līdz šim Tiesa ir atzinusi piecas vispārējās konfidencialitātes prezumpcijas. Tādējādi vispārējā konfidencialitātes prezumpcija tika atzīta attiecībā uz piekļuvi administratīvās lietas dokumentiem saistībā ar valsts atbalsta kontroles procedūru [15], piekļuvi procesuālajiem rakstiem, kurus iestāde iesniegusi tiesvedībā [16], pieteikumu piekļuvei dokumentiem, ar kuriem apmainās Komisija un ziņotāji vai trešās personas uzņēmumu koncentrācijas darījumu kontroles procesā [17], bezpeļņas organizācijas pieteikumu iegūt piekļuvi administratīvai lietai saistībā ar procedūru par pienākumu neizpildi pirmstiesas procedūras posmā [18] un pieteikumu, kura mērķis ir iegūt piekļuvi visu dokumentu kopumam, kas atrodams lietā saistībā ar EKL 81. panta, kas kļuvis par LESD 101. pantu, piemērošanas procedūru [19].

57. Likumdošanas darbības ietvaros pārredzamības principam ir ļoti nozīmīga loma. Proti, lai gan ar Regulas Nr. 1049/2001 preambulas 4. apsvērumu un 1. pantu sabiedrībai tiek piešķirtas tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, kuru iedarbībai ir jābūt pēc iespējas plašākai, tās pašas regulas preambulas 6. apsvērumā ir norādīts, ka plašāka piekļuve šiem dokumentiem ir jāatļauj tieši tad, kad iestādes rīkojas kā likumdevējs. Tādējādi Tiesa jau ir norādījusi, ka "pārskatāmība šajā kontekstā palīdz stiprināt demokrātiju, dodot pilsoņiem iespēju kontrolēt tiesību akta pamatā esošās informācijas kopumu. Pilsoņu iespēja pārzināt likumdošanas darbības pamatus ir nosacījums tam, lai tie varētu efektīvi īstenot savas demokrātiskās tiesības" [20].

58. Konkrēto interešu, kuras ir jāaizsargā, neizpaužot attiecīgo dokumentu, un tostarp vispārējo interešu, lai dokuments, kuram piekļuve tiek prasīta, tiktu padarīts pieejams, izsvēršana ir īpaši būtiska tad, ja iestāde rīkojas kā likumdevējs [21].

11 Skat. spriedumus, 2010. gada 21. septembris, Zviedrija u.c./*API* un Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P, EU:C:2010:541, 71. un 72. punkts), kā arī 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. punkts).

12 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44. punkts).

13 Skat. spriedumu, 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72. un 73. punkts, kā arī tajos minētā judikatūra).

14 Skat. spriedumu, 2010. gada 29. jūnijs, Komisija/*Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62. punkts).

15 Spriedums, 2010. gada 29. jūnijs, Komisija/*Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Spriedums, 2010. gada 21. septembris, Zviedrija u.c./*API* un Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Spriedums, 2012. gada 28. jūnijs, Komisija/*Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Spriedums, 2013. gada 14. novembris, *LPN* un Somija/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Spriedums, 2014. gada 27. februāris, Komisija/*EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Skat. spriedumus, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. punkts), kā arī 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33. punkts).

21 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe* (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32. un 33. punkts).

59. Tādēļ, ņemot vērā iepriekš minētos faktorus, jautājums, kas rodas konkrētajā gadījumā, ir par to, vai, ņemot vērā strīdīgo dokumentu, kuru izpaušana ir prasīta, raksturu, Vispārējā tiesa attiecībā uz tiem varēja pamatoti atzīt vispārēju konfidencialitātes prezumpciju.

60. No pārsūdzētā sprieduma izriet, ka Vispārējā tiesa minētā sprieduma 102. punktā ir uzskatījusi, ka, "lai gan ir taisnība, ka atbilstoši LES 17. panta 2. punkta noteikumiem pilnvaras ierosināt leģislatīvu aktu pieņemšanu LESD 289. panta 3. punkta izpratnē principā, ja nav noteikts citādi, ir Komisijai, taču saskaņā ar LES 14. panta 1. punktu un LES 16. panta 1. punktu likumdošanas funkciju kopīgi veic Parlaments un Padome. Tāpat no LESD 289. panta 1.–3. punkta izriet, ka leģislatīvs akts ir jebkurš akts, kas pieņemts saskaņā ar likumdošanas procedūru, tas ir, pirmkārt, jebkura regula, jebkura direktīva vai jebkurš lēmums, kuru Parlaments kopīgi ar Padomi pēc Komisijas priekšlikuma ir pieņēmuši saskaņā ar LESD 294. pantā izklāstīto parasto likumdošanas procedūru, un, otrkārt, jebkura regula, jebkura direktīva vai jebkurš lēmums, kuri pieņemti saskaņā ar īpašu likumdošanas procedūru, proti, atkarībā no konkrētā gadījuma – ko pieņēmis Parlaments ar Padomes piedalīšanos vai Padome ar Parlamenta piedalīšanos".

61. Minētā sprieduma 103. punktā Vispārējā tiesa turpina, norādot, ka "no tā izriet, ka Komisija, kad tā sagatavo un izstrādā akta priekšlikumu, pat ja tas ir leģislatīva rakstura, pati nerīkojas likumdevēja statusā, jo, pirmkārt, šī sagatavošanas un izstrādes procedūra ir procedūra, kas obligāti notiek pirms pašas likumdošanas procedūras, un tās laikā turklāt ir jānosaka paša ierosināmā akta veids, un, otrkārt, likumdošanas funkciju veic Parlaments un Padome".

62. Pārsūdzētā sprieduma 105. punktā Vispārējā tiesa, atbildot uz vienu no apelācijas sūdzības iesniedzējas argumentiem, precizē, ka, "pat pieņemot, ka pieprasītie dokumenti ir jākvalificē kā "likumdošanas dokumenti" Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta izpratnē, ir jānorāda, ka šī tiesību norma ir piemērojama tikai "saskaņā ar" šīs pašas regulas "4. un 9. pantu" [..]. Taču, kā tika konstatēts šā sprieduma 97. un 99. punktā, Komisijai, piemērojot minētās regulas 4. panta 3. punkta pirmo daļu, ir tiesības prezumēt, ka pieprasīto dokumentu publiskošana principā nopietni kaitētu lēmumu pieņemšanas procesam saistībā ar politikas priekšlikuma izstrādi, kamēr tā nav pieņēmusi lēmumu par šo priekšlikumu".

63. Lai gan ir taisnība, ka Komisija, stingri runājot, nav kvalificējama kā "likumdevējs", es tomēr uzskatu, ka tās loma likumdošanas procesā ir ja ne gandrīz kā likumdevējam, tad vismaz kā ļoti būtiskam likumdošanas procesa dalībniekam, bez kura sniegta impulsa Savienības likumdošanas darbība nepastāvētu. Proti, kā Tiesa ir atgādinājusi 2015. gada 14. aprīļa spriedumā Padome/Komisija [22], "saskaņā ar LES 17. panta 2. punktu Savienības leģislatīvo aktu var pieņemt tikai "pēc Komisijas priekšlikuma", izņemot situācijās, [..] kad Līgumos ir paredzēts citādi" [23]. Tieši tai ir "jāizlemj, vai iesniegt vai neiesniegt leģislatīva akta priekšlikumu, izņemot situācijās, [..] kurās tai saskaņā ar Savienības tiesībām obligāti ir jāiesniedz šāds priekšlikums. Saskaņā ar šīm tiesībām leģislatīva akta priekšlikuma iesniegšanas gadījumā Komisijai, kura saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu sekmē vispārējās Savienības intereses un īsteno šajā ziņā nepieciešamo iniciatīvu, ir arī jānosaka šī priekšlikuma priekšmets, mērķis, kā arī saturs" [24].

64. Turklāt, ņemot vērā Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta formulējumu, kā arī šīs regulas sistēmu un tās mērķi, es uzskatu, ka saistībā ar plašākām tiesībām piekļūt Savienības dokumentiem noteicošā loma ir nevis iestādes statusam, bet gan šo dokumentu raksturam.

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

23 Skat. minētā sprieduma 68. punktu.

24 Skat. minētā sprieduma 70. punktu.

65. Proti, minētajā pantā, kas sasaucas ar minētās regulas preambulas 6. apsvērumu, ar kuru, atgādināšu, ir paredzēta plašāka piekļuve dokumentiem gadījumā, ja iestādes rīkojas kā likumdevējs, ir paredzēts, ka "saskaņā ar 4. un 9. pantu tieši pieejamiem [..] ir jābūt likumdošanas dokumentiem, tas ir, dokumentiem, kas izdoti vai saņemti tādu tiesību aktu pieņemšanas procedūras laikā, kas dalībvalstīs vai dalībvalstīm ir juridiski saistoši".

66. Kā jau esmu atgādinājis šo secinājumu 57. punktā, pārredzamība likumdošanas kontekstā palīdz stiprināt demokrātiju, dodot pilsoņiem iespēju kontrolēt tiesību akta pamatā esošās informācijas kopumu. Proti, pilsoņu iespēja pārzināt likumdošanas darbības pamatus ir nosacījums tam, lai tie varētu efektīvi īstenot savas demokrātiskās tiesības.

67. Tā kā Komisija ir tā, kas rada leģislatīvo aktu, dokumenti, kurus tā sagatavo un izstrādā likumdošanas procesa ietvaros, ir tieši šo likumdošanas darbību, par kurām pilsoņiem ir tiesības zināt, pamats. Tātad tieši šiem dokumentiem ir jāpiešķir plašāka piekļuve saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punktu, lasot to kopsakarā ar tās pašas regulas preambulas 6. apsvērumu.

68. Ietekmes novērtējumi, kā arī ziņojumi, kas tiem seko, ietilpst tieši šajā dokumentu kategorijā. Proti, lai noteiktu leģislatīva akta priekšlikuma priekšmetu, mērķi un saturu, Komisija izmanto tostarp ietekmes novērtējumus, kas ļauj veikt konkrētu un dokumentētu situācijas datu vērtējumu, kā arī paredzamo seku, kas attiecīgā gadījumā saistītas ar šāda tiesību akta pieņemšanu, novērtējumu. Kā izriet no pamatnostādnēm saistībā ar ietekmes novērtējumu [25], "ietekmes novērtējums ir loģisku posmu kopums, kas jāīsteno likumdošanas priekšlikumu sagatavošanas gaitā. Tas ir process, kura laikā politikas lēmumu pieņēmēju vajadzībām tiek sagatavota informācija par paredzamo politikas risinājumu priekšrocībām un trūkumiem, novērtējot to potenciālo ietekmi. Šā procesa rezultāti tiek apkopoti un izklāstīti [ietekmes novērtējuma] ziņojumā" [26].

69. Tādējādi es nešaubos, ka ietekmes novērtējumiem un ietekmes novērtējuma ziņojumiem ir jābūt plašāk pieejamiem saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 noteikumiem. Tātad tiem nevar tikt piemērota vispārējā konfidencialitātes prezumpcija.

70. Proti, dokumenti, attiecībā uz kuriem Tiesa ir atzinusi, ka pastāv vispārēja konfidencialitātes prezumpcija, visi ir saistīti vai nu ar notiekošu administratīvo procesu, vai tiesvedību [27].

71. Konkrētajā gadījumā situācija ir pavisam citāda.

72. Šajā gadījumā runa ir nevis par administratīvu procesu vai tiesvedību, bet gan par likumdošanas rakstura procesu, kam Savienības likumdevējs pats ir paredzējis nodrošināt lielāku pārredzamību [28]. Tieši no tā izriet tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, bez kurām šī vēlamā pārredzamības nepastāvētu. Tiesa nav kavējusies atgādināt tā iemeslus 2008. gada 1. jūlija spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome [29], norādot, ka "tieši pārskatāmība [likumdošanas procesā] ir tā, kas, dodot iespēju atklāti apspriest dažādu viedokļu atšķirības, veicina iestāžu lielāku leģitimitāti Eiropas pilsoņu uztverē un palielina uzticību tām. Patiesībā informācijas un debašu neesamība drīzāk ir tas, kas pilsoņu apziņā var izraisīt šaubas ne vien attiecībā uz atsevišķa tiesību akta tiesiskumu, bet arī attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesu kopumā" [30].

25 Komisijas 2009. gada 15. janvāra Ietekmes novērtējuma pamatnostādnes (SEC(2009) 92).

26 Skat. šo pamatnostādņu 5. punktu.

27 Skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78. punkts).

28 Skat. Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punktu, lasot to kopsakarā ar tās pašas regulas preambulas 6. apsvērumu.

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

30 Skat. minētā sprieduma 59. punktu.

73. Kopš Māstrihtas līguma pieņemšanas dalībvalstis ir ņēmušas vērā to, cik būtisks ir šis princips, un ir aicinājušas Komisiju ātri iesniegt Padomei ziņojumu par pasākumiem, kuru mērķis ir palielināt sabiedrības piekļuvi informācijai, kas ir iestāžu rīcībā [31]. Tam sekoja EKL 255. panta iekļaušana Amsterdamas līgumā, kas kļuvis par LESD 15. pantu, un it īpaši apstiprināšana ar Hartas 42. pantu, ar kuru tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem ir noteiktas kā pamattiesības.

74. Vispārējās konfidencialitātes prezumpcijas pastāvēšana ir šo pamattiesību izņēmums, tāpēc tā jāinterpretē šauri, kā Tiesa to ir atgādinājusi vairākkārt, tostarp 2008. gada 1. jūlija spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome [32].

75. Turklāt, kā redzējām, saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 noteikumiem Komisija saglabā tiesības atteikt piekļuvi saviem dokumentiem, ja tā konkrētā gadījumā pamato, ka pastāv nopietns apdraudējums lēmumu pieņemšanas procesam, un ja tā pārliecinās, ka nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, lai šie dokumenti tiktu izpausti. Nolemjot, ka tādā gadījumā kā aplūkojamais ir piemērojama vispārējā konfidencialitātes prezumpcija, faktiski tiktu apvērsts ar šo regulu ieviestais sistēmas līdzsvars. Proti, Komisija varētu konkrēti un individuāli nepamatot atteikumu piekļuvei minētajiem dokumentiem un šo atteikumu balstīt uz vispārīgiem apsvērumiem. Turklāt tas, ka pastāv šādas sevišķas sabiedrības intereses, būtu jāpierāda tam, kurš vēlās piekļūt Komisijas dokumentiem. Faktiski tas izraisītu pierādīšanas pienākuma pāreju, kas šķiet nesaderīgi ar Hartas 42. pantu, iepriekš šajos secinājumos minēto Tiesas judikatūru, kā arī Savienības likumdevēja paša vēlmi saistībā ar likumdošanas dokumentiem.

76. Turklāt pretēji tam, ko apgalvo Komisija, es uzskatu, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 106. punktā ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, norādot, ka 2008. gada 1. jūlija spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome [33] "Tiesa pirmo reizi atzina iestādes iespēju balstīties uz vispārējām prezumpcijām" attiecībā uz likumdošanas dokumentiem. Proti, Vispārējā tiesa norāda tieši uz minētā sprieduma 46., 47. un 50. punktu. Taču šie punkti ir iekļauti Tiesas sniegtajos skaidrojumos par to, kā norit pārbaude, kura jāveic iestādei, kam iesniegts pieteikums par piekļuvi dokumentiem, un par pamatojuma, kam ir jāseko, saturu. Tikai pēc tam Tiesa sāka izskatīt prasītāju izvirzītos pamatus. Tāpēc vienkāršs atgādinājums, ko Tiesa ir sniegusi 46., 47. un 50. punktā, nevar tikt uzskatīts par tādu, kas iestādēm šādā gadījumā paredz iespēju balstīties uz vispārējām prezumpcijām.

77. Tādējādi, ņemot vērā iepriekš minēto, es uzskatu, ka, pārsūdzētā sprieduma 100.–106. punktā secinot, ka Komisija, atsakot piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem, varēja juridiski korekti balstīties uz vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā.

2. Par pirmā pamata pirmo daļu – it kā kļūdainu Tiesas judikatūras piemērošanu

a) Lietas dalībnieku argumentācija

78. *ClientEarth*, ko atbalsta Somijas un Zviedrijas valdības, uzskata, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 55.–127. punktā ir kļūdaini piemērojusi Tiesas judikatūru saistībā ar vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas atzīšanu. Tādējādi Vispārējā tiesa neesot ņēmusi vērā faktu, ka Tiesa jau ir lēmusi, ka, atzīstot, ka vispārējās konfidencialitātes prezumpcijas apjoms ir paplašināms attiecībā uz pētījumiem saistībā ar dažādu dalībvalstu tiesību aktu atbilstību Savienības vides tiesībām, Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā. Tiesa ir uzsvērusi "prasību, ka šī prezumpcija ir

31 Skat. Māstrihtas līgumam pievienoto Deklarāciju Nr. 17 par tiesībām iegūt informāciju.

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

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

jāinterpretē un jāpiemēro strikti, jo tā ir izņēmums no attiecīgās iestādes pienākuma konkrēti un individuāli izvērtēt katru dokumentu, uz kuru attiecas piekļuves pieteikums [..], kā arī, vispārīgāk – izņēmums no principa par sabiedrības iespējami plašāku piekļuvi Savienības iestāžu rīcībā esošajiem dokumentiem" [34].

79. Atzīstot vispārējo konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz ietekmes novērtējumu, Vispārējā tiesa neesot ņēmusi vērā šo prasību un nav pienācīgi novērtējusi Līgumā, kā arī Regulā Nr. 1049/2001 paredzētā pārredzamības principa kā pamatprincipa būtību.

80. Turklāt apelācijas sūdzības iesniedzēja pārmet Vispārējai tiesai, ka tā pārsūdzētā sprieduma 67. punktā no Tiesas judikatūras ir secinājusi, ka vispārējā konfidencialitātes prezumpcija var tikt atzīta, ja tas nepieciešams attiecīgās procedūras "pareizai norisei", lai gan lietas, kurās šāda prezumpcija ir tikusi atzīta, attiecās vienīgi uz dokumentiem, kas saistīti ar notiekošu tiesvedību tiesā vai administratīvu procesu – kur pēdējā minētajā gadījumā Komisija rīkojās kā Līgumu sargātāja un kā Savienības tiesību izpildes institūcija –, un lai gan šādas prezumpcijas ir tikušas atzītas, pamatojoties uz pušu procesuālo tiesību vienlīdzības principu vai līdzīgiem apsvērumiem, vai arī tāpēc, ka piekļuve šiem dokumentiem būtu varējusi tieši apdraudēt attiecīgās iestādes intereses, kaitējot tās spējām efektīvi sevi aizstāvēt, vai trešo personu interesēm, lai tiktu saglabāta Komisijai nodotās informācijas konfidencialitāte.

81. Turklāt apelācijas sūdzības iesniedzēja un Somijas valdība uzskata, ka lietās, kurās Tiesa ir atzinusi vispārējās konfidencialitātes prezumpcijas pastāvēšanu, tā šādu atzīšanu ir pamatojusi ar faktu, ka šādas vispārējās prezumpcijas piemērošana ir bijusi skaidri pamatota ar tāda īpaša regulējuma pastāvēšanu, kurš vienā vai citā veidā ierobežo piekļuvi dokumentiem vai paredz, ka trešajām personām piekļuve šiem dokumentiem netiek piešķirta [35].

82. Apelācijas sūdzības iesniedzēja norāda, ka Vispārējā tiesa Tiesas judikatūru ir piemērojusi kļūdaini arī tāpēc, ka strīdīgie dokumenti neattiecas ne uz administratīvu procesu, kurā Komisijai būtu jāraugās, lai tiktu ievērotas Savienības tiesības, ne uz tiesvedību tiesā, ka piekļuve šiem dokumentiem nekaitētu interesēm, kuras saskaņā ar Tiesas judikatūru parasti ir aizsargātas ar vispārēju prezumpciju, piemēram, pušu procesuālo tiesību vienlīdzībai, un ka šāda piekļuve nebūtu īpaši labvēlīga kādas konkrētas trešās personas interesēm, jo *ClientEarth* ir nevalstiska organizācija, kuras mērķis ir vides aizsardzība un kura necenšas virzīt privātas intereses.

83. Komisija atbild, ka no Tiesas judikatūras, kas attiecas uz vispārēju konfidencialitātes prezumpciju atzīšanu, nekādā gadījumā neizriet noteikums, saskaņā ar kuru Komisijai, lai tā varētu piemērot šādas prezumpcijas, būtu jārīkojas kā Savienības tiesību izpildes iestādei. Gluži pretēji, tā uzskata, ka Vispārējā tiesa šo judikatūru ir piemērojusi pareizi, pārsūdzētā sprieduma 68.–75., 78. un 97. punktā secinot, ka vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas atzīšana tādiem dokumentiem, kādi ir strīdīgie dokumenti, prasa, no vienas puses, lai šie dokumenti piederētu pie vienas un tās pašas dokumentu kategorijas un, no otras puses, lai, ņemot vērā noteikumus, kas regulē to, kā Komisija sagatavo politiskos priekšlikumus, piekļuve pieprasītajiem dokumentiem nopietni kaitētu šai konkrētajai procedūrai, kamēr tā vēl norisinājās.

84. Turklāt Komisija pretēji tam, ko lika saprast apelācijas sūdzības iesniedzēja, apgalvo, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punktā ir tieši paredzēts, ka iestāžu lēmumu pieņemšanas procesa efektivitāte ir uzskatāma par atsevišķu interesi, kuras aizsargāšana var pamatot izņēmumus sabiedrības piekļuvei dokumentiem.

34 Skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 80. un 81. punkts).

35 *ClientEarth* šajā ziņā citē spriedumu, 2014. gada 27. februāris, Komisija/*EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Somijas valdība citē it īpaši spriedumus, 2010. gada 29. jūnijs, Komisija/*Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376); 2012. gada 28. jūnijs, Komisija/*Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393); 2012. gada 28. jūnijs, Komisija/*Agrofert Holding* (C-477/10 P, EU:C:2012:394), un 2013. gada 14. novembris, *LPN* un Somija/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738).

b) Vērtējums

85. Apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka Vispārējā tiesa ir kļūdaini piemērojusi judikatūru saistībā ar vispārējām konfidencialitātes prezumpcijām.

86. Pārsūdzētā sprieduma 66. punktā Vispārējā tiesa norāda, ka "no [Tiesas] judikatūras izriet, ka, lai uz vispārēju prezumpciju varētu pamatoti atsaukties pret personu, kura prasa piekļuvi dokumentiem, pamatojoties uz Regulu Nr. 1049/2001, ir nepieciešams, lai pieprasītie dokumenti būtu tās pašas kategorijas dokumenti vai tāda paša rakstura dokumenti". Tālāk, šā sprieduma 67. punktā, tā ir uzskatījusi, ka "no šīs judikatūras izriet, ka vispārēju prezumpciju piemērošanu prasa galvenokārt imperatīva nepieciešamība nodrošināt pareizu attiecīgo procedūru norisi un garantēt to mērķu sasniegšanu. Tādējādi vispārēja prezumpcija var tikt atzīta, pamatojoties uz to, ka piekļuve ar noteiktiem procesiem saistītiem dokumentiem nav savietojama ar šo procesu pareizu norisi, un pamatojoties uz risku, ka tiem tiks nodarīts kaitējums, pieņemot, ka vispārējas prezumpcijas ļauj nodrošināt procesa norises integritāti, ierobežojot trešo personu iejaukšanos". Vispārējā tiesa turpina, norādot, ka "tādu īpašu noteikumu piemērošana, kuri paredzēti tiesību aktā, kas attiecas uz Savienības iestādē notiekošu procesu, kura vajadzībām pieprasītie dokumenti ir tikuši sagatavoti, ir viens no kritērijiem, kas var attaisnot vispārējas prezumpcijas atzīšanu".

87. No iepriekš minētā izriet, ka Vispārējā tiesa, šķiet, uzskata, ka, lai varētu piemērot vispārējo konfidencialitātes prezumpciju, ir jāņem vērā trīs kritēriji, proti, ka dokumenti pieder pie vienas un tās pašas kategorijas vai tiem ir vienāds raksturs, ka piekļuve šiem dokumentiem traucē attiecīgā procesa pareizai norisei un ka pastāv leģislatīvs dokuments, kas konkrēti regulē piekļuves kārtību pieprasītajiem dokumentiem, bet šis pēdējais kritērijs Vispārējai tiesai nešķiet izšķirošs [36].

88. Nav apstrīdams, ka no Tiesas judikatūras izriet, ka, lai varētu piemērot vispārējo konfidencialitātes prezumpciju, attiecīgo dokumentu raksturam ir jābūt vienādam [37]. Savukārt, lai gan ir taisnība, ka piecos gadījumos, kuros Tiesa ir atzinusi šādas prezumpcijas [38], runa bija par īpaša procesa pareizu norisi, es neuzskatu, kā šīs prezumpcijas varētu būt piemērojamas visu veidu procesos, ieskaitot likumdošanas procesu. Proti, kā Tiesa ir atgādinājusi 2015. gada 16. jūlija spriedumā *ClientEarth* /Komisija [39], "visās lietās, [kurās bija pieņemta vispārējā konfidencialitātes prezumpcija], attiecīgais piekļuves atteikums skāra visus dokumentus, kas skaidri nošķirami to kopējās piederības lietas materiāliem saistībā ar notiekošu administratīvo procedūru vai tiesas procesu dēļ" [40].

89. Šķiet, ka minētajā spriedumā, kas pasludināts dažus mēnešus pirms pārsūdzētā sprieduma, Tiesa, gluži pretēji, vispārējo konfidencialitātes prezumpciju piemērošanu ir skaidri ierobežojusi ar gadījumiem, kuros dokumenti, kuru izpaušana ir pieprasīta, iekļaujas notiekošā administratīvā procesā vai tiesvedībā tiesā. Šajā ziņā, kā atgādina *ClientEarth*, Tiesa ir skaidri noraidījusi konfidencialitātes prezumpcijas apjoma paplašināšanu līdz pētījumiem saistībā ar dažādu dalībvalstu tiesību aktu atbilstību Savienības vides tiesībām, kurus kāds uzņēmums ir veicis pēc Komisijas pieprasījuma un tās uzdevumā, kas dienā, kad ir ticis nosūtīts lēmums par atteikumu piekļūt šiem pētījumiem, nebija saistīts ar pirmstiesas izmeklēšanas posmu procesā par pienākumu neizpildi [41].

90. Turklāt, kā redzējām šo secinājumu 72.–75. punktā, ne tikai no primāro un atvasināto tiesību aktiem, bet arī no Tiesas judikatūras izriet, ka tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, kas izriet no pārredzamības principa, ir tiesības, kuru izņēmumi ir jāinterpretē vēl šaurāk tāpēc, ka runa ir par pamattiesībām un ka šī lieta attiecas uz leģislatīviem dokumentiem.

36 Skat. pārsūdzētā sprieduma 76. un 77. punktu.

37 Skat. it īpaši spriedumu, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. punkts).

38 Skat. šo secinājumu 56. punktu.

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

40 Skat. minētā sprieduma 78. punktu.

41 Skat. minētā sprieduma 77.–82. punktu.

91. Tāpēc, lai gan Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 58.–61. punktā ir pareizi atgādinājusi Tiesas judikatūru saistībā ar prasību šauri interpretēt izņēmumus no tiesībām piekļūt iestāžu dokumentiem, tomēr, manuprāt, tā nav izdarījusi secinājumus, ko liek izdarīt strīdīgo dokumentu īpašais raksturs.

92. Tādējādi, 55.–127. punktā veicot kļūdainu Tiesas judikatūras piemērošanu, Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā.

3. Par pirmā pamata otro daļu – kļūdu tiesību piemērošanā, ciktāl Vispārējā tiesa ir uzskatījusi, ka LES 17. panta 1.–3. punkts ir uzskatāms par juridisku pamatu, lai noteiktu vispārēju konfidencialitātes prezumpciju par labu strīdīgajiem dokumentiem

a) Lietas dalībnieku argumentācija

93. Pirmā pamata otrajā daļā *ClientEarth*, ko atbalsta Somijas un Zviedrijas valdības, norāda, ka Vispārējā tiesa nebija tiesīga balstīties uz LES 17. panta 1.–3. punktu, lai pamatotu vispārēju konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem. Tā uzskata, pirmkārt, ka lēmumu pieņemšanas procesa lielāka pārredzamība stiprina Komisijas neatkarību, nevis, kā Vispārējā tiesa ir spriedusi pārsūdzētā sprieduma 55.–99. punktā, padara to ievainojamāku pret visu veidu ārējo ietekmi un spiedienu, tādējādi traucējot īstenot tai pilnīgi neatkarīgi un vispārējās interesēs saskaņā ar LES 17. panta 1.–3. punktu tai uzticēto lomu.

94. Apelācijas sūdzības iesniedzēja gluži pretēji uzskata, kā Tiesa to ir norādījusi 2008. gada 1. jūlija sprieduma Zviedrija un *Turco*/Padome [42] 45. punktā, ka lielāka pārredzamība demokrātiskā iekārtā stiprina pārvaldes sistēmas leģitimitāti, efektivitāti un atbildību pilsoņu priekšā. Tātad sabiedrības piekļuve tādiem dokumentiem, kādi ir strīdīgie dokumenti, ne tikai ļautu labāk pretoties ārējam spiedienam, ciktāl ietekmes novērtējuma procesa pārredzamība šādu spiedienu padarītu redzamāku ārpasaulei, bet arī ļautu pilsoņiem labāk saprast lēmumu pieņemšanas procesa izaicinājumus un, vajadzības gadījumā, uzsākt debates, tajā pašā laikā neapdraudot ne Komisijas neatkarību, ne pārdomu telpu, kādai tai ir jābūt pieejamai.

95. Turklāt *ClientEarth* apgalvo, ka Tiesa 2008. gada 1. jūlija sprieduma Zviedrija un *Turco*/Padome [43] 62. un 63. punktā ir skaidri norādījusi, ka iestāde nevar atteikt piekļuvi un atsaukties uz apdraudējumu tās neatkarībai, to pamatojot vien ar to, ka piekļuve dokumentiem varētu radīt ārējā spiediena risku.

96. Otrkārt, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka LES 17. pants nevarot būt vispārējs pamats, kas ļautu Komisijai iebilst pret piekļuvi tās dokumentiem tāpēc, ka to izpaušana nopietni kaitētu lēmumu pieņemšanas procesam. Proti, tā uzskata, ka šādas pieejas dēļ varētu pārmērīgi plaši tikt piemēroti izņēmumi no tiesībām piekļūt iestāžu dokumentiem, jo Komisijai pietiktu vien atsaukties uz LES 17. pantu, lai atteiktu šādas tiesības. Šajā ziņā *ClientEarth* citē 43.–45. punktu ģenerāladvokāta P. Krusa Viljalona [*P. Cruz Villalón*] secinājumos lietās *ClientEarth*/Komisija un *ClientEarth* un *PAN Europe*/*EFSA* [44]. Apelācijas sūdzības iesniedzēja piebilst, ka šāda pieeja, ja Tiesa to būtu apstiprinājusi, būtu pretrunā principam, saskaņā ar kuru jebkurš piekļuves tiesību izņēmums ir jāinterpretē šauri.

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

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

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

97. Komisija atbild, ka pretēji tam, ko apgalvo apelācijas sūdzības iesniedzēja, noteikumos, kuri regulē to, kā Komisija sagatavo un izstrādā politiskos priekšlikumus, nav paredzēts, ka pēdējā minētā to dara nepārtrauktā dialogā ar ieinteresētajām pusēm. Tā, gluži pretēji, norāda, kā Vispārējā tiesa esot pamatoti atzinusi pārsūdzētā sprieduma 79.–84. un 96. punktā, ka, ja šāds pastāvīgs dialogs tiktu ieviests, it īpaši pēc tādu dokumentu, kādi ir strīdīgie dokumenti, publikācijas, tai nebūtu pietiekamas autonomas iespējas apspriedēm un tā nevarētu lēmumu pieņemt pilnīgi neatkarīgi, kā ir paredzēts LES 17. panta 3. punktā.

98. Attiecībā uz apelācijas sūdzības iesniedzējas argumentu par to, ka izpratne par lēmuma pieņemšanas procesu nemazinātu Komisijas neatkarību, pēdējā minētā galvo, ka, ja pieteikums par piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem ir paredzēts, lai labāk saprastu šo procesu, apelācijas sūdzības iesniedzēja vai jebkura cita ieinteresēta persona tikpat labi var sagaidīt šo dokumentu publicēšanu pēc tam, kad process būs noslēgts vai nu tāpēc, ka būs iesniegts leģislatīva akta priekšlikums, vai arī tāpēc, ka iniciatīva tiks izbeigta.

b) Vērtējums

99. Apelācijas sūdzības iesniedzēja būtībā pārmet Vispārējai tiesai, ka tā esot nospriedusi, ka tas, ka Komisija ir atsaukusies uz vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, lai atteiktu piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem, ir pamatoti, jo "šāda vispārēja prezumpcija ir nepieciešama, ņemot vērā noteikumus, kas reglamentē, kā Komisija sagatavo un izstrādā politikas priekšlikumus, tai skaitā – attiecīgā gadījumā – leģislatīvo aktu priekšlikumus" [45].

100. Minētā sprieduma 79.–82. punktā atgādinājusi Komisijas lomu likumdošanas procesā, Vispārējā tiesa norādīja, ka Komisijai, sagatavojot un izstrādājot šos politikas priekšlikumus, būtu jāvar rīkoties pilnīgi neatkarīgi un vispārējās interesēs [46]. Izskaidrojusi ietekmes novērtējuma funkciju un atzinusi, ka šādi novērtējumi atbilst Komisijas lēmumu pieņemšanas procesa, kurā tiek sagatavoti un izstrādāti politikas priekšlikumi, pārredzamības un atklātības mērķim un mērķim panākt ieinteresēto personu līdzdalību minētajā procesā [47], Vispārējā tiesa no tā secināja, ka, līdzko apspriešanās ar ieinteresētajām personām ir notikusi un vajadzīgā informācija ir apkopota, Komisijai ir jābūt pārdomu telpai, lai tā pilnīgi neatkarīgi, bez ārēja spiediena un pat trešo personu ietekmes varētu pieņem lēmumu par piedāvājamām politiskajām iniciatīvām [48]. Konkrētāk, Vispārējā tiesa minētā sprieduma 95. punktā ir lēmusi, ka "[Komisijas] iniciatīvas pilnvaras [likumdošanas jomā] ir jāaizsargā no jebkādas publisko vai privāto interešu ietekmes, kas ārpus rīkotās apspriešanās varētu ierobežot Komisiju, liekot tai pieņemt politikas iniciatīvu, to grozīt vai pat izbeigt, un kas tādējādi paildzinātu vai padarītu sarežģītāku šajā iestādē notiekošo diskusiju".

101. Tādējādi Vispārējā tiesa minētā sprieduma 96. punktā ir uzskatījusi, ka, "tā kā ietekmes novērtējuma ziņojumā – kā izriet no [pārsūdzētā] sprieduma 88. punkta – ir ietverts dažādo šajā stadijā apsvērto politikas risinājumu salīdzinājums, šā ziņojuma – arī šajā stadijā – un šajā saistībā sniegto padomes atzinumu publiskošana palielinātu risku, ka trešās personas centīsies ārpus Komisijas rīkotās publiskās apspriešanas mērķtiecīgi ietekmēt Komisijas izvēli attiecībā uz politikas risinājumu un politikas priekšlikuma saturu, kas tai jānosaka. Ja tām pašām personām vai struktūrām, kas iesniegušas apsvērumus sabiedriskajā apspriešanā, būtu tūlītēja piekļuve ietekmes novērtējuma dokumentiem, tās varētu iesniegt jaunus apsvērumus vai kritiku par apsvērtajiem risinājumiem un iespējām, apgalvojot, ka viņu viedoklis nav ticis pietiekami vai atbilstoši ņemts vērā, kaut arī Komisijai pēc apspriešanās publiskās daļas ir jābūt autonomai pārdomu telpai, uz laiku tiekot atbrīvotai no jebkāda ārēja spiediena vai ietekmes".

45 Skat. pārsūdzētā sprieduma 78. punktu.

46 Skat. minētā sprieduma 83. un 84. punktu.

47 Skat. minētā sprieduma 85.–93. punktu.

48 Skat. pārsūdzētā sprieduma 94. punktu.

102. Vispirms, kā jau iepriekš ir norādīts, es neuzskatu, ka iestāde var izmantot vispārēju konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz tādiem leģislatīviem dokumentiem, kādi ir strīdīgie dokumenti.

103. Kā apgalvo apelācijas sūdzības iesniedzēja, šo vērtējumu, šķiet, apstiprina Tiesas judikatūra. Proti, 2008. gada 1. jūlija spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome [49] saistībā ar lietu, kas attiecas uz atteikumu piekļūt leģislatīvam dokumentam, Tiesa ir lēmusi, ka "šajā kontekstā tieši pārskatāmība ir tā, kas, dodot iespēju atklāti apspriest dažādu viedokļu atšķirības, veicina iestāžu lielāku leģitimitāti Eiropas pilsoņu uztverē un palielina uzticību tām. Patiesībā informācijas un debašu neesamība drīzāk ir tas, kas pilsoņu apziņā var izraisīt šaubas ne vien attiecībā uz atsevišķa tiesību akta tiesiskumu, bet arī attiecībā uz lēmumu pieņemšanas procesu kopumā" [50].

104. Vēl Tiesa ir apgalvojusi, ka "attiecībā uz Padomes argumentu, saskaņā ar kuru tās juridiskā dienesta atzinuma, kas sagatavots likumdošanas procesā, iespējamā publiskošana apdraudētu šī dienesta neatkarību, ir jākonstatē, ka šīs bažas ir interešu, ko aizsargā Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta otrajā ievilkumā paredzētais izņēmums, pats centrālais elements. Faktiski [..] šī izņēmuma mērķis ir tieši aizsargāt iestādes intereses lūgt juridiskos atzinumus un saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus atzinumus". Tiesa turpināja, paužot, ka "tomēr ir jānorāda, ka Padome šajā sakarā gan procesā [Vispārējā] tiesā, gan Tiesā balstījās uz vienkāršiem apgalvojumiem, kas nekādi nebija pamatoti ar detalizētiem argumentiem. Tomēr, ņemot vērā turpmākos apsvērumus, nav saskatāms nekāds ticams, saprātīgi paredzams un nevis tikai hipotētisks kaitējuma risks minētajām interesēm" [51].

105. Visbeidzot Tiesa tā paša sprieduma 64. punktā sprieda, ka "attiecībā uz iespējamo spiedienu ar mērķi ietekmēt Padomes juridiskā dienesta pausto atzinumu saturu pietiek norādīt, ka, pat pieņemot, ka šī juridiskā dienesta darbinieki šajā sakarā tiek pakļauti prettiesiskam spiedienam, tieši šis spiediens un nevis juridisko atzinumu publiskošanas iespēja apdraudētu šīs iestādes intereses saņemt atklātus, objektīvus un pilnīgus juridiskos atzinumus un ka Padomei neapšaubāmi būtu jāveic vajadzīgie pasākumi, lai izbeigtu šo ietekmēšanu".

106. Es uzskatu, ka no šīs judikatūras izriet, ka, lai gan ir taisnība, ka Komisijai tāpat kā Padomei ir jābūt iespējai izmantot pārdomu telpu, kas pasargāta no jebkāda ārējā spiediena, lai likumdošanas jomā varētu saglabāt savu neatkarību, un ka tādēļ tā varētu pamatot atteikumu piekļūt leģislatīviem dokumentiem, balstoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. pantu, tai tomēr ir jāpierāda, ka pastāv reāls, saprātīgi paredzams, nevis tīri hipotētisks risks kaitējuma lēmumu pieņemšanas procesam.

107. Tādēļ man šķiet nesaderīgi ar šo judikatūru atzīt, ka iestāde var izmantot vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, lai noraidītu piekļuvi leģislatīvam dokumentam arī tad, ja, kā mēs to redzējām, tai ir iemesli šo prezumpciju pamatot ar vispārīgiem apsvērumiem. Turklāt es domāju, ka 2008. gada 1. jūlija spriedumā Zviedrija un *Turco*/Padome [52] Tiesa tieši ir noraidījusi iespēju vispārēju konfidencialitātes prezumpciju izmantot attiecībā uz juridiskiem atzinumiem, leģislatīviem dokumentiem, jo tā minētā sprieduma 57. punktā ir lēmusi, ka "[Vispārējā] tiesa kļūdījās, uzskatot, ka pastāv vispārēja nepieciešamība nodrošināt konfidencialitāti attiecībā uz Padomes juridiskā dienesta atzinumiem par likumdošanas jautājumiem".

108. Tādēļ, pārsūdzētā sprieduma 97. punktā secinot, ka "Komisijai, neveicot katra ietekmes novērtējuma sagatavošanas kontekstā izstrādāta dokumenta konkrētu un individuālu pārbaudi, ir tiesības prezumēt, ka šo dokumentu publiskošana principā nopietni kaitētu tās lēmumu pieņemšanas procesam saistībā ar politikas priekšlikuma izstrādi", Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā.

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

50 Skat. minētā sprieduma 59. punktu.

51 Skat. minētā sprieduma 62. un 63. punktu.

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

4. Par pirmā pamata trešo daļu – kļūdu tiesību piemērošanā, ciktāl Vispārējā tiesa nav pārbaudījusi, vai pastāv īpašs, konkrēts un faktisks kaitējums interesēm, kuras aizsargā Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkts

a) Lietas dalībnieku argumentācija

109. Pirmā pamata trešajā daļā *ClientEarth*, kuru šajā gadījumā atbalsta Zviedrijas valdība, apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, ciktāl attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem tā ir atzinusi vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, nepārbaudot risku, ka šāda veida dokumentu izpaušana rada īpašu, konkrētu un faktisku kaitējumu interesēm, kas aizsargātas ar Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu.

110. Proti, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru Savienības iestādes piekļuvi saviem dokumentiem var atteikt vienīgi tad, ja tās paskaidro, kādā veidā piekļuve šiem dokumentiem varētu konkrēti un faktiski kaitēt ar izņēmumu aizsargātajām interesēm[53], pat ja attiecīgā iestāde balstās uz vispārēju prezumpciju par kādu dokumenta kategoriju. Apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka šāds pasākums ir nepieciešams, lai katrs pilsonis varētu zināt iemeslus, kādēļ viņa pieteikums ir ticis noraidīts, kā arī lai garantētu, ka vienīgi tad, ja piekļuve pieprasītajiem dokumentiem radītu īpašu un faktisku kaitējumu interesēm, kas aizsargātas ar šīs regulas 4. panta 3. punktu, būtu pamatots izņēmums no iespējami plašākās piekļuves principa.

111. *ClientEarth* apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 96. punktā uzskatot, ka Komisija varēja balstīties uz šiem vispārīgajiem un hipotētiskajiem apsvērumiem, lai atteiktu piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem. Proti, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka nepietiek vien apgalvot, kā Vispārējā tiesa to ir atzinusi, ka izpaušana radītu īpašu un faktisku kaitējumu attiecīgās iestādes lēmumu pieņemšanas procesam tāpēc, ka trešā persona varētu censties īstenot ietekmi uz politiskajiem lēmumiem, kuri ir definēti ietekmes novērtējuma ziņojumā. Šādu vispārīgu un hipotētisku pamatojumu Komisija varētu izmantot ļaunprātīgi, lai pamatotu atteikumu piekļūt visiem tās dokumentiem.

112. Somijas valdība piebilst, ka, tās ieskatā, jebkuras informācijas, kas iekļauta strīdīgajos dokumentos, izpaušana nevar automātiski tikt uzskatīta par tādu, kas varētu "nopietni kaitēt" Komisijas lēmumu pieņemšanas procesam minētās regulas 4. panta 3. punkta pirmās daļas izpratnē.

113. Komisija atbild, pirmkārt, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 96. punktā ir paskaidrojusi, kāds bija objektīvais, reālais un īpašais risks, kādu tās lēmumu pieņemšanas procesiem radītu strīdīgo dokumentu izpaušana. Šis risks bija saistīts ar faktu, ka šāda izpaušana ļautu personām, kuras jau bija iesniegušas savus apsvērumus sabiedriskās apspriešanas laikā, iesniegt jaunus apsvērumus vai kritiku, tādējādi apdraudot autonomo pārdomu telpu, kādai būtu jābūt Komisijas rīcībā. Otrkārt, Komisija apgalvo, kā Vispārējā tiesa to ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 120. punktā, ka apelācijas sūdzības iesniedzēja ignorē vispārējās prezumpcijas galveno raksturlielumu un mērķi, kas, ja to atzīst, tieši ļauj Komisijai atsaukties uz vispārīgiem atteikuma iemesliem un neveikt konkrētu un individuālu pieprasīto dokumentu pārbaudi.

53 Spriedums, 2014. gada 27. februāris, Komisija/*EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64. punkts).

b) Vērtējums

114. Manuprāt, apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka tad, ja iestāde atteikumu piekļūt dokumentiem pamato ar vispārēju konfidencialitātes prezumpciju, tai tomēr ir jāpārbauda, vai šāda veida dokumentu izpaušana varētu radīt īpašu, konkrētu un faktisku kaitējumu interesēm, kas aizsargātas ar Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu. Patiesībā tā apgalvo, ka pārbaudei, kas iestādei ir jāveic, ir jābūt tādai pašai, kāda tai jāveic, individuāli un konkrēti pārbaudot [kādu] dokumentu.

115. Šādam viedoklim es nepiekrītu. Es atgādinu, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru "[attiecīgā iestāde], [lai atteiktu piekļuvi dokumentiem], var pamatoties uz vispārējiem pieņēmumiem, kas attiecas uz noteiktām dokumentu kategorijām, jo līdzīgi vispārīgi apsvērumi ir attiecināmi uz tāda paša rakstura dokumentu publiskošanas pieteikumiem"[54]. Tātad vispārējā konfidencialitātes prezumpcija ļauj iestādei, kura to izmanto, atteikumu piekļūt dokumentiem pamatot ar kaitējumu, ko parasti rada šāda veida dokumentu izpaušana. Tāpēc Tiesa ir atzinusi, ka šāds kaitējums varētu būt tiesību uz aizstāvību aizskārums, pušu procesuālo tiesību vienlīdzības apdraudējums vai arī vispārīgs tiesvedības apdraudējums.

116. Turklāt 2010. gada 21. septembra spriedumā Zviedrija u.c./*API* un Komisija[55] Tiesa ir lēmusi, ka "Komisija var pamatoties uz pieņēmumu, saskaņā ar kuru procesuālo rakstu, kas iesniegti notiekošu tiesvedību ietvaros, publiskošana kaitē šo tiesvedību aizsardzībai [Regulas Nr. 1049/2001] 4. panta 2. punkta otrā ievilkuma izpratnē, un ka tādēļ Komisija visā periodā, kurā noris minētās tiesvedības, var noraidīt pieteikumu par piekļuvi šādiem dokumentiem, neveicot konkrētu vērtējumu"[56]. Tāpat 2016. gada 14. jūlija spriedumā *Sea Handling*/Komisija[57] saistībā ar dokumentiem, kuri attiecās uz valsts atbalsta kontroles procedūru, Tiesa ir lēmusi, ka "šajā gadījumā Vispārējai tiesai nav jāizskata jautājums par to, vai *Sea Handling* pieprasīto dokumentu satura izpaušana ir bijusi tāda, kas varētu kaitēt aizsargātajām interesēm, jo Vispārējai tiesai ir vienīgi jāpārbauda, vai Komisijai ir bijis pamats uzskatīt, ka šie dokumenti ir saistīti ar izmeklēšanu, kas veikta valsts atbalsta pārbaudes procedūrā"[58]. Tā ir uzskatījusi, ka, "proti, kā Vispārējā tiesa to ir pareizi norādījusi [tās 2015. gada 25. marta sprieduma *Sea Handling*/Komisija (T-456/13, nav publicēts, EU:T:2015:185)] 65. punktā, prasība pārbaudīt, vai šāda vispārēja prezumpcija patiešām ir piemērojama konkrētā gadījumā, nav interpretējama tādējādi, ka iestādēm individuāli ir jāpārbauda visi dokumenti, kuru izpaušana tiek prasīta, jo šāda prasība liegtu šai vispārējo prezumpciju lietderīgu iedarbību"[59].

117. Šādas prezumpcijas jēga ir tieši tajā, ka ir iespēja prezumēt, ka kāda veida dokumentu izpaušana varētu kaitēt aizsargātajām interesēm, un nav jāveic konkrēta un individuāla šo dokumentu pārbaude. Tas ir arī iemesls, kādēļ šis piekļuves iestāžu dokumentiem tiesību izņēmums, kā mēs redzējām, ir jāinterpretē pēc iespējas šauri.

118. Šo iemeslu dēļ es uzskatu, ka Vispārējā tiesa nav pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, nepārbaudot, vai pastāv īpašs, konkrēts un faktisks kaitējums interesēm, kuras aizsargā Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkts.

54 Skat. spriedumus, 2008. gada 1. jūlijs, Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. punkts); 2010. gada 21. septembris, Zviedrija u.c./*API* un Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P, EU:C:2010:541, 74. punkts); 2013. gada 14. novembris, *LPN* un Somija/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738, 45. punkts), un 2014. gada 27. februāris, Komisija/*EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65. punkts).

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

56 Skat. minētā sprieduma 146. punktu.

57 C-271/15 P, nav publicēts, EU:C:2016:557.

58 Skat. minētā sprieduma 68. punktu.

59 Skat. minētā sprieduma 69. punktu.

5. Par pirmā pamata piekto daļu – kļūdu tiesību piemērošanā, ciktāl tas, ka Vispārējā tiesa atzina vispārējo konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem, padarīja šo prezumpciju neatspēkojamu

119. *ClientEarth*, ko atbalsta Somijas valdība, apgalvo, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 113.–127. punktā ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, nosakot kritērijus, kas vispārējo konfidencialitātes prezumpciju padara neatspēkojamu. Konkrētāk, Vispārējā tiesa šo prezumpciju esot padarījusi neatspēkojamu, šā sprieduma 120. punktā nolemjot, ka apelācijas sūdzības iesniedzējas argumenti, kas saistīti it īpaši ar to, ka nav ticis pierādīts patiess sabiedrības spiediena risks, ka strīdīgajiem dokumentiem nav konfidenciāls raksturs un ka nav nozīmes tam, ka lēmumu pieņemšanas process atrodas agrīnā stadijā, nekādi nevar apvērst šo vispārējo prezumpciju, jo ar šiem argumentiem ir ticis vien kritizēts strīdīgajos lēmumos ietvertā pamatojuma vispārīgais raksturs un ar tiem nav sniegti konkrēti fakti, kas ļautu apvērst minēto vispārējo prezumpciju.

120. Komisija atbild, ka savos argumentos apelācijas sūdzības iesniedzēja nav ņēmusi vērā tieši šāda veida dokumentu vispārējās konfidencialitātes prezumpcijas būtību. Turklāt tā uzskata, ka pretēji tam, ko apgalvo apelācijas sūdzības iesniedzēja, fakts, ka Vispārējā tiesa ir norādījusi, ka nepastāv neviens konkrēts fakts, kas ļautu apvērst šo vispārējo prezumpciju, labi pierāda, ka pēdējā minētā ir atspēkojama, bet ka šajā gadījumā tieši apelācijas sūdzības iesniedzēja nav pierādījusi, kādā veidā pieprasīto dokumentu izpaušana nekaitētu Komisijas lēmumu pieņemšanas procesam.

121. Tā kā es domāju, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, atzīstot, ka attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem pastāv vispārēja konfidencialitātes prezumpcija, es uzskatu, ka nav jāatbild uz pirmā pamata piekto daļu.

122. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, es uzskatu, ka pirmais pamats ir pamatots un ka tādēļ pārsūdzētais spriedums ir jāatceļ.

123. Līdz ar to es uzskatu, ka nav jāvērtē otrais pamats, kuru apelācijas sūdzības iesniedzēja ir iesniegusi pakārtoti.

VI. Par tiesāšanās izdevumiem

124. Atbilstoši Tiesas Reglamenta 138. panta 1. punktam lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Šajā gadījumā, tā kā *ClientEarth* ir prasījusi, lai Komisijai tiktu piespriests atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, un spriedums Komisijai ir nelabvēlīgs, tai ir jāpiespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

125. Turklāt Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste – kā personas, kas iestājušās lietā – savus tiesāšanās izdevumus sedz pašas saskaņā ar minētā reglamenta 140. panta 1. punktu.

VII. Secinājumi

126. Pamatojoties uz iepriekš minētajiem apsvērumiem, es iesaku Tiesai lemt šādi:

1) izbeigt tiesvedību par prasību atcelt 2014. gada 3. aprīļa lēmumu, ar kuru Eiropas Komisija atteica piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos dalībvalstu līmenī Eiropas Savienības vides politikas jomā;

2) atcelt Eiropas Savienības Vispārējās tiesas 2015. gada 13. novembra spriedumu *ClientEarth* /Komisija (T-424/14 un T-425/14, EU:T:2015:848);

3) Komisija atlīdzina tiesāšanās izdevumus;

4) Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.