Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2018 m. rugsėjo 4 d.*

„Apeliacinis skundas – Galimybė susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais – Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 – Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 – Poveikio vertinimo ataskaita, poveikio vertinimo ataskaitos projektas ir Poveikio vertinimo valdybos nuomonė – Teisėkūros iniciatyvos aplinkosaugos srityje – Atsisakymas leisti susipažinti su dokumentais – Prašomų dokumentų atskleidimas vykstant procesui – Išlikęs suinteresuotumas bylos baigtimi – Išimtis, susijusi su Sąjungos institucijoje vykstančio sprendimų priėmimo proceso apsauga – Bendroji prezumpcija“

Byloje C-57/16 P

dėl 2016 m. sausio 30 d. pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 56 straipsnį pateikto apeliacinio skundo

ClientEarth, įsteigta Londone (Jungtinė Karalystė), atstovaujama advokatų O. W. Brouwer, J. Wolfhagen ir F. Heringa,

apeliantė,

palaikoma

Suomijos Respublikos, atstovaujamos H. Leppo ir J. Heliskoski,

Švedijos Karalystės, atstovaujamos A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ir N. Otte Widgren,

įstojusių į apeliacinį procesą šalių,

dalyvaujant kitai proceso šaliai:

Europos Komisijai, atstovaujamai F. Clotuche-Duvieusart ir M. Konstantinidis,

atsakovei pirmojoje instancijoje,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija)

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotojas A. Tizzano (pranešėjas), kolegijų pirmininkai R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas ir J. Malenovský, teisėjai E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras ir E. Regan,

generalinis advokatas Y. Bot,

* Proceso kalba: anglų.

posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2017 m. liepos 3 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2017 m. lapkričio 28 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo apeliaciniu skundu *ClientEarth* prašo panaikinti 2015 m. lapkričio 13 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *ClientEarth / Komisija* (T-424/14 ir T-425/14, toliau – skundžiamas sprendimas, EU:T:2015:848), kuriuo atmesti jos ieškiniai dėl, pirma, 2014 m. balandžio 1 d. Europos Komisijos sprendimo neleisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaita dėl privalomos poveikio priemonės projekto, kuriame apibrėžta strateginė programa dėl rizika pagrįstų patikros ir priežiūros procedūrų, susijusių su Europos Sąjungos aplinkosaugos teisės aktais, ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone, bei, antra, 2014 m. balandžio 3 d. Komisijos sprendimo neleisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos projektu dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais valstybių narių lygmeniu Sąjungos aplinkos politikos srityje ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone (toliau kartu – ginčijami sprendimai) panaikinimo.

Teisinis pagrindas

2 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43, 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331) 1, 2 ir 6 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

(1) Europos Sąjungos sutarties 1 straipsnio antrojoje pastraipoje įtvirtinta atvirumo [skaidrumo] sąvoka, nurodant, kad Sutartimi žymimas naujas etapas dar glaudesnės sąjungos tarp Europos tautų kūrimo procese, kur visi sprendimai yra priimami kaip galima atviriau bei kaip galima arčiau piliečių.

(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, <…> tačiau tuo pačiu išsaugant institucijų sprendimų priėmimo proceso veiksmingumą. Galimybė tiesiogiai susipažinti su tokiais dokumentais turėtų būti kaip galima [kuo] platesnė.“

3 Šio reglamento 1 straipsnyje įtvirtinta:

„Šio reglamento tikslas yra:

a) nustatyti <…> teisės susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos <…> dokumentais principus, sąlygas bei visuomenės ar privačių interesų sąlygojamus apribojimus, kad būtų užtikrinta kaip galima [kuo] platesnė susipažinimo su dokumentų galimybė;

<…>“

4 Šio reglamento 4 straipsnio „Išimtys“ 3 dalies pirmojoje pastraipoje ir jo 6 dalyje numatyta:

„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.

<…>

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

5 Šio reglamento 12 straipsnio „Susipažinimas su dokumentais tiesiogiai elektroniniu būdu arba per registrą“ 2 dalyje nustatyta:

„<…> tiesiogiai prieinami, laikantis 4 ir 9 straipsnio nuostatų, turėtų būti teisėkūros dokumentai, tai yra, valstybėse narėse juridinę galią turinčių arba jas saistančių teisės aktų priėmimo procese parengti arba gauti dokumentai.“

6 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 (OL L 264, 2006, p. 13) 2 ir 15 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(2) Šeštojoje Bendrijos aplinkosaugos veiksmų programoje <…> pabrėžiama, kaip svarbu teikti pakankamai informacijos apie aplinką ir sudaryti veiksmingas galimybes visuomenei dalyvauti priimant sprendimus aplinkos klausimais, taip didinant atskaitomybę ir skaidrumą priimant sprendimus bei prisidedant prie visuomenės informuotumo ir paramos priimtiems sprendimams. <…>

<…>

(15) Tais atvejais, kai Reglamentas [Nr. 1049/2001] numato išimtis, šios turėtų būti taikomos laikantis bet kurių konkretesnių 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 atskleidus informaciją, ir į tai, ar prašoma informacija yra susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką. <…>“

7 Reglamento Nr. 1367/2006 2 straipsnio 1 dalies d punkte sąvoka „informacija apie aplinką“ apibrėžiama taip:

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;

<…>

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

<…>.“

8 Šio reglamento 3 straipsnyje „Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 taikymas“ įtvirtinta:

„Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 taikomas bet kokiam pareiškėjo prašymui susipažinti su Bendrijos institucijų ir organų turima informacija apie aplinką <…>.“

9 Reglamento Nr. 1367/2006 6 straipsnio „Išimčių taikymas prašymams susipažinti su informacija apie aplinką“ 1 dalyje nustatyta:

„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 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.“

Ginčo aplinkybės

10 Iš skundžiamo sprendimo matyti, kad 2014 m. sausio 20 d. *ClientEarth*, pelno nesiekianti organizacija, kurios tikslas – aplinkos apsauga, remdamasi Reglamentu Nr. 1049/2001 pateikė Komisijai du prašymus leisti susipažinti su šios institucijos turimais dokumentais. Pirmasis iš šių prašymu susijęs su poveikio vertinimo ataskaitos projektu dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais valstybių narių lygmeniu Sąjungos aplinkos politikos srityje ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone (toliau – poveikio vertinimo dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos srityje dokumentai). Antrasis prašymas susijęs su poveikio 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 Poveikio vertinimo valdybos nuomone (toliau – poveikio vertinimo dėl patikros ir priežiūros aplinkosaugos srityje dokumentai, o kartu su poveikio vertinimo dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos srityje dokumentais – ginčijami dokumentai).

11 2014 m. vasario 13 d. ir 17 d. raštais Komisija, remdamasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirma pastraipa, šiuos du prašymus atmetė.

12 2014 m. kovo 4 d. *ClientEarth*, vadovaudamasi šio reglamento 7 straipsnio 2 dalimi, pateikė Komisijai dvi kartotines paraiškas. Ginčijamais sprendimais Komisija paliko galioti atsisakymą leisti susipažinti su ginčijamais dokumentais.

13 Šiuose sprendimuose Komisija visų pirma nurodė, kad šie dokumentai buvo susiję su tuo metu siekiant priimti teisėkūros iniciatyvas atitinkamai dėl, pirma, patikrų ir priežiūros aplinkosaugos srityje ir, antra, dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos srityje atliekamais poveikio vertinimais. Šiuo klausimu ji patikslino, kad poveikio vertinimai buvo skirti padėti parengti pasiūlymams dėl teisėkūros ir kad šių vertinimų turinys atsižvelgiant į teisėkūros iniciatyvą patvirtintų pateiktus strateginius sprendimus.

Todėl, Komisijos nuomone, šiame etape atskleidus ginčijamus dokumentus būtų rimtai pakenkta vykstančiam sprendimų priėmimo procesui. Iš tiesų dėl tokio atskleidimo būtų paveikta jos veiksmų laisvė, sumažėtų galimybė pasiekti kompromisą ir galėtų kilti grėsmė atsirasti išorės spaudimui, dėl kurio šis sudėtingas procesas dar labiau pasunkėtų, nors per jį turėtų vyrauti pasitikėjimo atmosfera. Komisija šiuo klausimu rėmėsi ESS 17 straipsnio 1 dalimi ir 3 dalies trečia pastraipa.

14 Konkrečiai dėl poveikio vertinimo dėl patikros ir priežiūros aplinkosaugos srityje dokumentų Komisija pabrėžė, pirma, aplinkybę, kad šios patikros ir ši priežiūra yra esminis elementas įgyvendinant viešąją politiką – tai sritis, kurioje Sąjungos institucijos nuo 2001 m. siekia atkreipti dėmesį ir skatinti veiksmus Sąjungos lygmeniu, ir, antra, būtinybę apsaugoti diskusijas nuo išorės įtakos veiksnių, nes tokia įtaka paveiktų valstybių narių kontrolės kokybę.

15 Kiek tai susiję su poveikio vertinimo dokumentais dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, Komisija pabrėžė šio klausimo opumą, valstybių narių galimus skirtingus požiūrius, ir tai, kad praėjo dešimt metų nuo 2003 m. spalio 24 d., kai buvo pateiktas pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais [COM (2003) 624 *final*] (OL C 96, 2004, p. 22).

16 Be to, Komisija teigė, kad įvairūs dokumentai, susiję su dviem nagrinėjamais poveikio vertinimais, jau yra paskelbti internete, o visi kiti su minėtais poveikio vertinimais susiję dokumentai bus paskelbti, kai Komisijos narių kolegija priims atitinkamus teisėkūros pasiūlymus.

17 Taigi Komisija padarė išvadą, kad turi būti atsisakyta leisti susipažinti su ginčijamais dokumentais pagal Reglamento 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, nes su jais susijęs sprendimų priėmimo procesas buvo ankstyvame ir jautriame etape.

18 Antra, Komisija manė, kad jokiu viršesniu viešuoju interesu negalima pateisinti ginčijamų dokumentų atskleidimo. Šiuo klausimu ji iš esmės nurodė, kad, pirma, nors tikslą išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, taigi ir žmonių sveikatą, būtų galima pasiekti, jeigu būtų galimybė be diskriminavimo kreiptis į teismą, ji vis dėlto manė negalinti nustatyti, kuo šių dokumentų atskleidimas šiame etape padėtų Sąjungoje gyvenantiems asmenims netiesiogiai daryti poveikį aplinkai, kurioje jie gyvena. Iš tiesų nacionaliniuose teismuose jau įmanoma pasinaudoti teise kreiptis į teismus, o nagrinėjamais sprendimų priėmimo procesais siekiama ją tik patobulinti. Be to, Komisija nurodė, kad 2013 m. buvo organizuotos viešos konsultacijos, per kurias suinteresuotosios šalys, įskaitant pilietinę visuomenę, galėjo padėti apibrėžti svarbiausias pasiūlymų nuostatas. Antra, ginčijamų dokumentų atskleidimas šiame etape pakenktų sprendimų priėmimo procesams ir paveiktų galimybę pasiekti geriausią įmanomą kompromisą. Viešasis interesas būtų geriau užtikrintas esant galimybei tęsti šiuos procesus be jokio išorinio spaudimo.

19 Trečia, Komisija atmetė galimybę leisti iš dalies susipažinti su ginčijamais dokumentais pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 6 dalį, nes visiems jiems buvo taikoma šio reglamento 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta išimtis.

Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

20 2014 m. birželio 11 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo du *ClientEarth* ieškinius dėl šio sprendimo 1 punkte nurodytų atitinkamai 2014 m. balandžio 1 d. Komisijos sprendimo (byla T-425/14) ir 2014 m. balandžio 3 d. Komisijos sprendimo (byla T-424/14) panaikinimo. Ji taip pat reikalavo priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas. 2015 m. balandžio 27 d. Bendrojo Teismo antrosios kolegijos pirmininko nutartimi šios bylos buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

21 Šiuose ieškiniuose *ClientEarth* pateikė vienintelį pagrindą, kurį iš esmės sudaro dvi dalys. Grįsdama šio ieškinio pagrindo pirmą dalį dėl Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos pažeidimo ji pateikė tris kaltinimus, susijusius su tuo, kad, pirma, ši nuostata netaikytina, antra, nebuvo grėsmės, jog bus pakenkta Komisijos teisėkūros procedūroms, ir, trečia, yra viršesnis viešasis interesas, pateisinantis ginčijamų dokumentų atskleidimą. Per teismo posėdį Bendrajame Teisme *ClientEarth* aiškiai atsisakė pirmojo kaltinimo, ir tai buvo pažymėta teismo posėdžio protokole. Antroje šio ieškinio pagrindo dalyje *ClientEarth* nurodė, kad Komisija pažeidė savo pareigą motyvuoti.

22 Bendrasis Teismas pradėjo nagrinėti ieškinį nuo antros dalies ir ją atmetė.

23 Dėl pirmos dalies konstatavęs, kad Komisija individualiai ir konkrečiai neišnagrinėjo ginčijamų dokumentų, Bendrasis Teismas vis dėlto patikrino, ar ši institucija galėjo atsisakyti leisti su jais susipažinti pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, remdamasi bendrąja prezumpcija, kad tokios rūšies dokumentų atskleidimas iš esmės rimtai pakenktų vykstantiems sprendimų priėmimo procesams, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą.

24 Šiuo tikslu Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 68–75 punktuose pažymėjo, kad, pirma, kadangi ginčijami dokumentai buvo dviejų poveikio vertinimų dalis, jie buvo vienos kategorijos dokumentai.

25 Antra, Bendrasis Teismas minėto sprendimo 76–84 punktuose išnagrinėjo normas, kuriomis reglamentuojamas Komisijos atliekamas politinių pasiūlymų rengimas ir formulavimas, numatyti ESS 17 straipsnio 1–3 dalyse. Jis padarė išvadą, kad pagal šias normas rengdama ir formuluodama tokius pasiūlymus ši institucija privalo užtikrinti, jog veiks visiškai nepriklausomai ir tik siekdama užtikrinti bendrąjį interesą. Remdamasis tuo jis padarė išvadą, kad atitinkamai šiai institucijai turėjo būti suteikta galimybė veikti tokiu būdu.

26 Skundžiamo sprendimo 94–96 punktuose Bendrasis Teismas nusprendė, kad po viešų konsultacijų, kurias organizuoja Komisija kaip dalį poveikio vertinimo procedūros, siekdama sužinoti suinteresuotųjų šalių nuomonę, šiai institucijai turėjo būti suteikta erdvė savarankiškiems apmąstymams, kurioje ji būtų laikinai izoliuota nuo bet kokio išorės poveikio ir spaudimo, kad remdamasi per šį procesą surinkta informacija visiškai nepriklausomai ir siekdama bendrojo intereso tikslų galėtų priimti sprendimus dėl galimų pasiūlyti politinių iniciatyvų. Taigi Komisijai suteikta iniciatyvos teisė turi būti apsaugota nuo bet kokių viešų ar privačių interesų poveikio, kuriuo ne per šias konsultacijas būtų siekiama priversti Komisiją priimti iniciatyvą, ją pakeisti arba jos atsisakyti, ir dėl kurio diskusijos šios institucijos viduje taptų ilgesnės ar sudėtingesnės. Vis dėlto poveikio vertinimo ataskaitose lyginamos skirtingos politinės nuomonės, kurias išnagrinėjo Komisija. Todėl, Bendrojo Teismo nuomone, atskleidus šias ataskaitas, net projekto etape, ir Poveikio vertinimo valdybos nuomones dėl jų padidėtų grėsmė, kad trečiosios šalys ne minėtų konsultacijų metu darys tikslinę įtaką politiniams šios institucijos pasirinkimams. Visų pirma kiltų rizika, kad šioje konsultacijoje dalyvavę asmenys pateiktų Komisijai naujų pastabų dėl jos numatytų galimybių ir prielaidų arba naujos kritikos, teigdami, kad į jų nuomonę nebuvo pakankamai ar tinkamai atsižvelgta.

27 Šiomis aplinkybėmis Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 97 punkte konstatavo, kad taikydama Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatytą išimtį Komisija turi teisę konkrečiai ir individualiai nenagrinėdama kiekvieno dokumento, parengto ruošiantis vertinti poveikį, preziumuoti, kad jų atskleidimas iš esmės rimtai pakenktų jos sprendimų priėmimo procesui rengiant politinį pasiūlymą.

28 Trečia, Bendrasis Teismas minėto sprendimo 98 ir 99 punktuose nurodė, kad ši prezumpcija gali būti taikoma tol, kol Komisija priima sprendimą dėl galimo politinio pasiūlymo, t. y. tol, kol ši institucija nusprendžia priimti iniciatyvą arba numatytos iniciatyvos atsisakyti.

29 Ketvirta, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 100–106 punktuose nurodė, kad minėta prezumpcija taikoma neatsižvelgiant į numatytos iniciatyvos pobūdį (teisėkūros ar kitą).

30 Penkta, Bendrasis Teismas minėto sprendimo 107–110 punktuose nusprendė, kad šios prezumpcijos pripažinimas neprieštarauja Reglamento Nr. 1367/2006 6 straipsnio 1 daliai.

31 Konkrečiai dėl ginčijamų dokumentų Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 116–124 punktuose konstatavo, kad šie dokumentai patenka į minėtos bendrosios prezumpcijos taikymo sritį ir kad *ClientEarth* nepateikė jokių įrodymų, kuriais galima šią prezumpciją nuginčyti.

32 Galiausiai minėto sprendimo 133–163 punktuose Bendrasis Teismas nusprendė, kad nė vienas iš *ClientEarth* pateiktų argumentų negalėjo paneigti Komisijos atlikto vertinimo, jog nėra viršesnio viešojo intereso, kuris pateisintų ginčijamų dokumentų atskleidimą.

33 Taigi Bendrasis Teismas atmetė ieškinio dėl panaikinimo vienintelio pagrindo pirmą dalį, o kartu – ir visą ieškinį.

Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

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

35 Komisija prašo Teisingumo Teismo atmesti apeliacinį skundą kaip nepagrįstą ir priteisti iš *ClientEarth* bylinėjimosi išlaidas.

36 2016 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo pirmininko sprendimais Suomijos Respublikai ir Švedijos Karalystei leista įstoti į bylą palaikyti *ClientEarth* reikalavimų. Šios valstybės narės prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą. Švedijos Karalystė taip pat prašo priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas, kurių ji patyrė per apeliacinį procesą.

Dėl apeliacinio skundo

Dėl išlikusio suinteresuotumo bylos baigtimi

37 Per 2017 m. liepos 3 d. teismo posėdį *ClientEarth* pateikė internete paskelbtą poveikio vertinimo ataskaitos dėl 2017 m. birželio 28 d. Komisijos iniciatyvos dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais darbinio dokumento galutinę versiją (SWD (2017) 255 *final*); Komisija tai patvirtino. Atsižvelgiant į Komisijos per šį teismo posėdį pateiktus paaiškinimus matyti, kad jis buvo paskelbtas po to, kai 2017 m. balandžio 28 d. ši institucija priėmė pranešimą dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (C(2017) 2616 *final*).

38 2018 m. vasario 2 d. raštu Komisija informavo Teisingumo Teismą, kad 2018 m. sausio 29 d. persiuntė *ClientEarth* poveikio vertinimo dėl patikrų ir priežiūros aplinkosaugos klausimais dokumentus. Komisija teigia, kad dokumentai persiųsti po to, kai 2018 m. sausio 18 d. ši institucija priėmė komunikatą dėl ES aplinkosaugos reikalavimų laikymosi ir aplinkos valdymo gerinimo veiksmų (COM (2018) 10 *final*) ir sprendimą, susijusį su naujos Komisijos ekspertų grupės (aplinkosaugos reikalavimų laikymosi ir aplinkos valdymo forumo) sukūrimo (C (2018) 10 *final*). Komisija teigė, kad, persiuntus minėtus dokumentus, *ClientEarth* suteikta galimybė susipažinti su visais ginčijamais dokumentais, todėl Teisingumo Teismas, vadovaudamasis savo Procedūros reglamento 149 straipsniu, gali pripažinti, kad nebereikia priimti sprendimo dėl šio apeliacinio skundo.

39 2018 m. vasario 20 d. Teisingumo Teismui pateiktose pastabose *ClientEarth* išsakė nuomonę dėl būtinybės priimti sprendimą.

40 Šiuo klausimu *ClientEarth* teigė, kad, pirma, priešingai, nei nurodė Komisija, ji turėjo galimybę susipažinti ne su visais, o tik su trimis ginčijamais dokumentais iš keturių. Iš tiesų ji dar negavo Poveikio vertinimo valdybos nuomonės dėl poveikio vertinimo ataskaitos projekto dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais. Antra, *ClientEarth* tvirtino, kad bet kuriuo atveju išlaikė suinteresuotumą prašyti panaikinti skundžiamą sprendimą ir ginčijamus sprendimus, pirma, siekiant, kad jiems būdingas neteisėtumas nepasikartotų ateityje, ir, antra, nes Komisija oficialiai neatšaukė šių sprendimų.

41 2018 m. kovo 16 d. raštu Komisija pranešė Teisingumo Teismui, kad tą pačią dieną paštu išsiuntė *ClientEarth* 2014 m. gegužės 21 d. Poveikio vertinimo valdybos nuomonę dėl poveikio vertinimo ataskaitos projekto dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais.

42 2018 m. kovo 27 d. *ClientEarth* pateikė savo pastabas dėl šio rašto.

43 Šiuo klausimu primintina, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją ginčo dalykas, kaip ir suinteresuotumas bylos baigtimi, turi išlikti iki teismo sprendimo priėmimo, nes priešingu atveju nebereikės priimti sprendimo, o tai reiškia, kad ieškinio arba, jei reikia, apeliacinio skundo patenkinimas turi suteikti naudos jį pareiškusiai šaliai (šiuo klausimu žr. 2013 m. gegužės 28 d. Sprendimo *Abdulrahim / Taryba ir Komisija*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; taip pat 2013 m. birželio 27 d. Sprendimo *Xeda International ir Pace International / Komisija*, C-149/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:433, 31 punktą).

44 Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad *ClientEarth* turėjo suinteresuotumą bylos baigtimi, kai Bendrajam Teismui pateikė savo ieškinį dėl panaikinimo.

45 Be to, nepaisant šio sprendimo 37, 38 ir 41 punktuose nurodytų įvairių dokumentų paskelbimo ir perdavimo *ClientEarth* vykstant šiam apeliaciniam procesui, pažymėtina, kad, pirma, ginčijamų sprendimų Komisija neatšaukė, taigi išliko ginčo dalykas (šiuo klausimu žr. 2007 m. birželio 7 d. Sprendimo *Wunenburger / Komisija*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 48 ir 49 punktus).

46 Antra, kaip iš esmės nurodė *ClientEarth*, ji šiuo atveju siekė gauti galimybę susipažinti su ginčijamais dokumentais, kad, be kita ko, per Komisijoje vykstantį sprendimų priėmimo procesą galėtų pareikšti savo nuomonę ir paskatinti diskusijas apie šios institucijos planuojamus veiksmus prieš jai priimant sprendimą dėl numatytų iniciatyvų, t. y. jei reikia, pateikti pasiūlymą arba atsisakyti šių iniciatyvų.

47 Vis dėlto atsižvelgiant į šio sprendimo 37 punkte išdėstytus argumentus ir per teismo posėdį Teisingumo Teisme Komisijos pateiktus paaiškinimus matyti, kad poveikio vertinimo ataskaita ir Poveikio vertinimo valdybos nuomonė dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais atskleistos po to, kai Komisija priėmė sprendimą nepateikti pasiūlymo dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto šiuo klausimu ir priimti komunikatą. Kiek tai susiję su poveikio vertinimo dėl patikrų ir priežiūros aplinkosaugos srityje dokumentų perdavimu *ClientEarth*, iš šio sprendimo 38 punkto matyti, kad jie perduoti po to, kai Komisija priėmė komunikatą dėl aplinkosaugos reikalavimų laikymosi ir aplinkos valdymo bei sprendimą, susijusį su naujos šios srities ekspertų grupės sudarymu. Taigi matyti, kad šie įvairūs dokumentai atskleisti tik po to, kai Komisija priėmė sprendimą dėl numatytų iniciatyvų. Šiomis aplinkybėmis neatrodo, kad toks atskleidimas visiškai atitiko *ClientEarth* tikslus, kurių ji siekė, pateikdama prašymus leisti susipažinti su dokumentais.

48 Trečia, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad ieškovas tam tikrais atvejais gali išsaugoti suinteresuotumą reikalauti panaikinti skundžiamą aktą ir, jei reikia, Bendrojo Teismo sprendimą, kuriuo atmetamas dėl šio akto pareikštas ieškinys, kad skundžiamo akto rengėjas būtų priverstas padaryti atitinkamus pakeitimus ateityje ir taip būtų išvengta skundžiamam aktui tariamai būdingo neteisėtumo pasikartojimo pavojaus (šiuo klausimu žr. 2013 m. gegužės 28 d. Sprendimo *Abdulrahim / Taryba ir Komisija*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 63 punktą ir jame nurodytą

jurisprudenciją). Šis suinteresuotumas išlieka, jei toks neteisėtumas galėtų pasikartoti ateityje, neatsižvelgiant į konkrečias nagrinėjamos bylos aplinkybes (šiuo klausimu žr. 2007 m. birželio 7 d. Sprendimo *Wunenburger / Komisija*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 52 punktą).

49 Taigi šioje byloje *ClientEarth* tvirtina, be kita ko, kad Bendrasis Teismas laikė, jog Komisija turėjo teisę atsisakyti leisti susipažinti su ginčijamais dokumentais, remdamasi bendrąja prezumpcija, kad atskleidus dokumentus, priimtus rengiant poveikio vertinimą, iš esmės būtų rimtai pakenkta jos sprendimų priėmimo procesui rengiant politinį pasiūlymą, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą. Vienas iš *ClientEarth* nurodomų neteisėtumo pagrindų iš esmės susijęs su šios prezumpcijos taikymu.

50 Kaip tvirtina *ClientEarth*, šis neteisėtumas gali pasikartoti ateityje, nesvarbu, kokios konkrečios šios bylos aplinkybės.

51 Šiuo klausimu iš tiesų reikia priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją, jeigu Sąjungos institucija, kuriai pateikta paraiška dėl galimybės susipažinti su dokumentu, nusprendžia šią paraišką atmesti, remdamasi viena iš Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnyje numatytų išimčių, iš esmės ji privalo paaiškinti, kaip susipažinimas su šiuo dokumentu galėtų konkrečiai ir realiai pakenkti šios išimties saugomam interesui. Be to, tokia grėsmė turi būti pagrįstai nuspėjama, ne tik hipotetiška (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 17 d. Sprendimo *Taryba / Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Tam tikrais atvejais Teisingumo Teismas pripažino, kad vis dėlto šiai institucijai leidžiama remtis kai kurių kategorijų dokumentams taikomomis bendrosiomis prezumpcijomis, nes panašūs bendri argumentai gali būti taikomi prašymams atskleisti tokio paties pobūdžio dokumentus (2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth / Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 69 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

52 Tokių prezumpcijų tikslas yra tai, kad atitinkama Sąjungos institucija galėtų laikyti, jog tam tikrų kategorijų dokumentų atskleidimas iš principo kelia grėsmę jos nurodytos išimties saugomam interesui, remdamasi tokiais bendro pobūdžio argumentais ir neprivalėdama konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kiekvieno iš šių prašomų dokumentų (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 17 d. Sprendimo *Taryba / Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73 punktą ir 2017 m. gegužės 11 d. Sprendimo *Švedija / Komisija*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 47 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

53 Taigi šioje byloje Bendrojo Teismo pripažintą bendrąją prezumpciją Komisija gali vėl taikyti ateityje gavusi naujų prašymų leisti susipažinti su dokumentais, priimtais rengiant poveikio vertinimą, o to ši institucija neginčijo.

54 Be to, *ClientEarth* yra ypač neapsaugota nuo tokio minėtos prezumpcijos taikymo ateityje. Kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 1 punkto, *ClientEarth* yra pelno nesiekianti organizacija, kurios tikslas – aplinkos apsauga. Šiuo klausimu *ClientEarth* iš esmės nurodo, o Komisija to neginčija, kad vienas iš Komisijos uždavinių yra skatinti skaidrumą ir didesnį Sąjungos teisėkūros procedūrų teisėtumą ir kad dėl to tikėtina, jog *ClientEarth* ateityje vėl prašys galimybės susipažinti su dokumentais, analogiškais ginčijamiems, o Komisija vėl atmes tokį prašymą, remdamasi minėta bendrąja prezumpcija. Taigi *ClientEarth* turėtų pareikšti naują ieškinį dėl panaikinimo, kad užginčytų tos pačios prezumpcijos pagrįstumą.

55 *ClientEarth* nuomone, šis bendrosios prezumpcijos teisėtumo klausimas nagrinėjamoje byloje yra reikšmingas būsimiems prašymams leisti susipažinti su tokiais dokumentais (pagal analogiją žr. 2007 m. birželio 7 d. Sprendimo *Wunenburger / Komisija*, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 59 punktą).

56 Šiomis aplinkybėmis laikytina, kad *ClientEarth* išlaikė suinteresuotumą bylos baigtimi. Atsižvelgiant į grėsmę, kad tariamas neteisėtumas gali pasikartoti, ir į šiame sprendime nurodytas ypatingas aplinkybes, toks suinteresuotumas pripažintinas siekiant užtikrinti tinkamą teisingumo vykdymą.

57 Taigi reikia priimti sprendimą dėl šio apeliacinio skundo.

Dėl pirmojo pagrindo

58 Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas grindžiamas tuo, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes skundžiamo sprendimo 55–127 punktuose pripažino, jog yra bendroji prezumpcija, kad dokumentų, parengtų atliekant poveikio vertinimą, kaip antai ginčijamų dokumentų, atskleidimas iš principo laikomas rimtai kenkiančiu Komisijoje vykstančiam sprendimų priėmimo procesui, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, kol ši institucija nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo pateikimo. Šį apeliacinio skundo pagrindą sudaro penkios dalys, pirma–ketvirta dalys pateiktos kaip pagrindinės, o penkta – papildomai. Pirmiausia reikia išnagrinėti pirmą–ketvirtą dalis.

Šalių argumentai

59 Pirmojo pagrindo pirmoje dalyje *ClientEarth*, palaikoma Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės, teigia, kad pripažindamas bendrosios prezumpcijos buvimą Bendrasis Teismas klaidingai taikė Teisingumo Teismo jurisprudenciją.

60 Iš tiesų, nors Teisingumo Teismas jau pripažino, kad yra bendrosios įvairių rūšių dokumentų konfidencialumo prezumpcijos, iš šios jurisprudencijos matyti, kad, pirma, šios prezumpcijos turi būti aiškinamos ir taikomos siaurai. Antra, bylos, kuriose Teisingumo Teismas pripažino šias prezumpcijas, turėjo skirtingas savybes, kurių nė viena nėra būdinga šiai bylai.

61 Konkrečiai kalbant, visos šios bylos buvo susijusios su dokumentais, kurie aiškiai išsiskyrė tuo, kad jie visi buvo bylos medžiagos, susijusios su vykstančia administracine procedūra ar teismo procesu, dalis, o taip nėra šioje byloje.

62 Be to, daugelyje šių bylų nagrinėjami dokumentai buvo reglamentuojami konkrečių teisės aktų, kuriuose vienaip ar kitaip buvo ribojama galimybė su tais dokumentais susipažinti. Šioje byloje nagrinėjami konkretūs ginčijamiems dokumentams, kuriuose pateikiama informacija apie aplinką, taikytini teisės aktai, būtent Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, sudaryta 1998 m. birželio 25 d. Orhuse (toliau – Orhuso konvencija), Europos bendrijos vardu patvirtinta 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB (OL L 124, 2005, p. 1), ir Reglamentas Nr. 1367/2006. Tačiau, atvirkščiai, šie teisės aktai taikomi siekiant išplėsti teisę gauti informaciją.

63 Komisija šiuos argumentus ginčija, teigdama, kad *ClientEarth* iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos daro išvadas, kurios joje neatsispindi. Iš tiesų iš šios jurisprudencijos matyti, kad bendrosios konfidencialumo prezumpcijos nustatymas reiškia, jog, pirma, dokumentai, su kuriais prašoma leisti susipažinti, priklauso vienos kategorijos dokumentams arba yra tokio paties pobūdžio ir, antra, leidus susipažinti su šiais dokumentais, gali kilti grėsmė, kad bus pakenkta sklandžiai procedūrų, su kuria jie susiję, eigai ir jų tikslams.

64 Pirmojo pagrindo antroje dalyje *ClientEarth*, palaikoma Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės, teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 55–99 punktuose nusprendė, jog ESS 17 straipsnio 1–3 dalys leidžia pagrįsti bendrosios dokumentų, parengtų atliekant poveikio vertinimą, konfidencialumo prezumpcijos pripažinimą. Pirma, Bendrasis Teismas supainiojo konfidencialumą ir nepriklausomumą. Iš tiesų ne skaidrumas, o būtent neskaidrumas, gali pakenkti Komisijos nepriklausomumui. Atvirkščiai, skaidrumas sustiprina Komisijos nepriklausomumą,

sudarydamas sąlygas Komisijai geriau atsispirti galimam išorės spaudimui. Antra, ESS 17 straipsnis negali būti bendras pagrindas, leidžiantis Komisijai neleisti susipažinti su tokiais dokumentais, nes taip būtų pažeistas teisės susipažinti su institucijų dokumentais išimčių siauro aiškinimo principas.

65 Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas teisingai išnagrinėjo normas, kuriomis reglamentuojamas jos sprendimų priėmimo procesas, ypač įtvirtintas ESS 17 straipsnio 1–3 dalyse, kuriose numatyta, kad rengdama ir formuluodama politinius pasiūlymus Komisija veikia visiškai nepriklausomai ir dėl viešojo intereso. Priešingai, nei tvirtina *ClientEarth*, šiose normose nenumatyta, kad Komisija šiuo tikslu nuolat palaiko įvairius dialogus su suinteresuotosiomis šalimis. Tačiau, kaip Bendrasis Teismas teisingai pripažino skundžiamo sprendimo 79–84 ir 96 punktuose, Komisija praktiškai negalėtų turėti erdvės savarankiškai apmąstyti ir visiškai nepriklausomai įgyvendinti savo iniciatyvos teisę, jei visą laiką turėtų palaikyti tokius dialogus. Ši teisė negalėtų būti iš esmės išsaugota, jei suinteresuotosios šalys ne per šios institucijos organizuojamas konsultacijas siekų įpareigoti ją priimti iniciatyvą, pakeisti ją ar jos atsisakyti. Be to, viešasis interesas, kad jos sprendimų priėmimo procesas būtų suprantamas, turėtų būti patenkintas, kai pateikiamas pasiūlymas arba atsisakoma numatytos iniciatyvos, nes tada pagal 2009 m. sausio 15 d. Komisijos priimtas poveikio vertinimo gaires (toliau – 2009 m. gairės) galutinė visų ar dalies ginčijamų dokumentų redakcija bus prieinama abiem atvejais.

66 Pirmojo pagrindo trečioje dalyje *ClientEarth*, palaikoma Švedijos Karalystės, teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino, kad bendroji konfidencialumo prezumpcija taikoma ginčijamiems dokumentams, nepatikrinęs, be kita ko, skundžiamo sprendimo 96 punkte, ar yra grėsmė, jog tokių dokumentų atskleidimas konkrečiai ir realiai pakenks Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos saugomam interesui. Iš tiesų tokios prezumpcijos pripažinimas reikštų, kad iš anksto įrodyta tokio pakenkimo grėsmė.

67 Komisija tvirtina, kad, atvirkščiai, Bendrasis Teismas minėtame 96 punkte paaiškino objektyvią, realią ir konkrečią grėsmę, kuri dėl šių dokumentų atskleidimo kyla vykstantiems sprendimų priėmimo procesams. Be to, pati *ClientEarth*, teigdama, kad prašydama suteikti galimybę susipažinti su dokumentais siekė dalyvauti šiuose procesuose, įrodė, jog iš tikrųjų Komisija galėjo patirti išorinį spaudimą, jei būtų atskleidusi dokumentus.

68 Pirmojo pagrindo ketvirtoje dalyje *ClientEarth*, palaikoma Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės, teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 100–106 punktuose neatsižvelgė į tai, kad ginčijami dokumentai priimti teisėkūros aplinkybėmis ir yra glaudžiai susiję su sprendimu, ar tęsti teisėkūros iniciatyvą.

69 Iš tiesų, pirma, rengdama poveikio vertinimus Komisija dalyvauja teisėkūros procedūroje ir šiuo tikslu parengti dokumentai yra galimų pagal teisėkūros procedūrą priimamų aktų pagrindas. Šie dokumentai turėtų būti priskiriami prie „teisėkūros [dokumentų]“, kaip jie suprantami pagal Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalį, todėl jiems turėtų būti taikomi griežtesni skaidrumo reikalavimai. Antra, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją nepateisinamas bendrosios konfidencialumo prezumpcijos taikymo tokio pobūdžio dokumentams pripažinimas.

70 Komisija atsikerta, kad, pirma, teisėkūros procedūra pradedama tik pateikus pasiūlymą dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto. Tačiau Bendrojo Teismo pripažinta bendroji prezumpcija taikoma tik iki tada, kai Komisija priima sprendimą dėl galimo tokio pasiūlymo – t. y. tuo metu, kai dar nėra jokio teisėkūros dokumento. Komisija priduria, kad piliečiai turės galimybę susipažinti su informacija apie Sąjungos teisėkūros priemonės pagrindus nuo to momento, kai pateikiant pasiūlymą dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto bus pradėta teisėkūros procedūra, nes tada bus paskelbti ginčijami dokumentai.

71 Antra, kaip Bendrasis Teismas konstatavo skundžiamo sprendimo 105 punkte, net laikant, kad ginčijami dokumentai priskirtini prie „teisėkūros [dokumentų]“, kaip jie suprantami pagal Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalį, vis dėlto ši nuostata taikoma nedarant poveikio šio reglamento 4 ir 9 straipsniams, taigi ir galimybei pripažinti, kad bendroji prezumpcija taikoma šiems dokumentams.

72 Trečia, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją nedraudžiama pripažinti tokios prezumpcijos teisėkūros aplinkybėmis.

Teisingumo Teismo vertinimas

– *Pirminės pastabos*

73 Primintina, kad, kaip nurodyta Reglamento 1049/2001 1 konstatuojamojoje dalyje, šis reglamentas atitinka ESS 1 straipsnio antroje pastraipoje išreikštą siekį žymėti naują etapą dar glaudesnės sąjungos tarp Europos tautų kūrimo procese, kur visi sprendimai yra priimami kuo atviriau ir kuo arčiau piliečių (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*, C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 34 punktą).

74 Šis esminis Sąjungos tikslas taip pat atspindimas, pirma, SESV 15 straipsnio 1 dalyje, kurioje, be kita ko, numatyta, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai veikia kiek įmanoma gerbdami atvirumo principą, kuris pakartotas ESS 10 straipsnio 3 dalyje ir SESV 298 straipsnio 1 dalyje, ir, antra, teisę susipažinti su dokumentais, įtvirtintus Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 42 straipsnyje (šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija / Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 52 punktą).

75 Iš Reglamento Nr. 1049/2001 2 konstatuojamosios dalies matyti, kad dėl skaidrumo Sąjungos institucijoms suteikiamas didesnis teisėtumas, veiksmingumas ir atskaitingumas Sąjungos piliečiams demokratinėje sistemoje. Leidžiant atvirai aptarti įvairių nuomonių skirtumus, prisidedama prie didesnio šių piliečių pasitikėjimo (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*, C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45 ir 59 punktus).

76 Šiais tikslais šio reglamento 1 straipsnyje numatyta, kad šiuo reglamentu siekiama užtikrinti visuomenei kuo platesnę galimybę susipažinti su Sąjungos institucijų dokumentais (šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 13 d. Sprendimo *Saint-Gobain Glass Deutschland / Komisija*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 61 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

77 Iš šio reglamento 4 straipsnio, kuriuo nustatoma su tuo susijusių išimčių sistema, taip pat matyti, kad teisei susipažinti su dokumentais taikomi tam tikri apribojimai, pagrįsti viešojo ar privataus intereso pagrindais (2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth / Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57 punktas). Kaip viena iš išimčių to paties reglamento 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje, be kita ko, numatyta, kad galimybė susipažinti su Sąjungos institucijos parengtais vidiniam naudojimui skirtais dokumentais, susijusiais su tokiu klausimu, dėl kurio institucija dar nėra priėmusi sprendimo, nesuteikiama, jei šio dokumento atskleidimas rimtai pakenktų šios institucijos sprendimų priėmimo procesui, nebent toks atskleidimas būtų pagrįstas viršesniu viešuoju interesu.

78 Kadangi šios išimtys nukrypsta nuo principo suteikti kuo daugiau galimybių visuomenei susipažinti su dokumentais, jos turi būti aiškinamos ir taikomos siaurai (2017 m. liepos 13 d. Sprendimo *Saint-Gobain Glass Deutschland / Komisija*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 63 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

79 Kaip nurodyta šio sprendimo 51 punkte, jei atitinkama Sąjungos institucija, remdamasi viena iš šių išimčių, nusprendžia atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su prašomu atskleisti dokumentu, ji tam tikrais atvejais gali remtis bendrosiomis prezumpcijomis, kurios taikomos tam tikroms dokumentų kategorijoms.

80 Kaip matyti iš šio sprendimo 51 punkte nurodytos jurisprudencijos, bendrosios prezumpcijos pripažinimas naujai dokumentų kategorijai vis dėlto reiškia, kad iš anksto įrodyta, jog tokios rūšies dokumentų, patenkančių į šią kategoriją, atskleidimas būtų pagrįstai numanomas, o tai gali kelti grėsmę nagrinėjamos išimties saugomam interesui. Be to, bendrosios prezumpcijos, kurios yra pareigos atitinkamai Sąjungos institucijai konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kiekvieną dokumentą, su kuriuo susijęs prašymas leisti susipažinti, ir – bendriau – kuo platesnės galimybės visuomenei susipažinti su Sąjungos institucijų turimais dokumentais principo išimtis, turi būti aiškinamos ir taikomos siaurai (šiuo klausimu žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth / Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81 punktą).

81 Iki šiol Teisingumo Teismas yra pripažinęs bendrąją konfidencialumo prezumpciją dėl penkių dokumentų rūšių, būtent dokumentų, susijusių su administracine byla dėl valstybės pagalbos kontrolės procedūros, Sąjungos teismuose vykstant procesui pateiktų pareiškimų, dokumentų, kuriais pasikeitė Komisija ir pranešančios šalys arba tretieji asmenys vykstant įmonių koncentracijos kontrolės procedūrai, dokumentų, susijusių su ikiteismine procedūra dėl įsipareigojimų nevykdymo, įskaitant dokumentus, kuriais pasikeitė Komisija ir atitinkama valstybė narė vykstant „ES Pilot“ procedūrai, ir dokumentų, susijusių su SESV 101 straipsnio taikymo procedūra (šiuo klausimu žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth / Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; dėl klausimų, susijusių su Sąjungos teismams vykstant teismo procesui pateiktais pareiškimais žr. 2017 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija / Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 41 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; dėl klausimų, susijusių su dokumentais, kuriais pasikeista vykstant „ES Pilot“ procedūrai, žr. 2017 m. gegužės 11 d. Sprendimo *Švedija / Komisija*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 51 punktą). Kiekvienu iš šių atvejų buvo atsisakyta leisti susipažinti su visais dokumentais, aiškiai išsiskiriančiais tuo, kad jie visi buvo bylos medžiagos, susijusios su vykstančia administracine procedūra ar teismo procesu, dalis (šiuo klausimu žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth / Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78 punktą; taip pat žr. 2017 m. gegužės 11 d. Sprendimą *Švedija / Komisija* C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Būtent atsižvelgiant į šias pirmines pastabas reikia kartu išnagrinėti pirmojo pagrindo pirmą–ketvirtą dalis.

83 Šiuo tikslu reikia nustatyti, ar Bendrasis Teismas, nepadarydamas teisės klaidos, skundžiamo sprendimo 68–111 punktuose galėjo iš esmės nuspręsti, kad taikydama Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą Komisija turėjo teisę preziumuoti, jog kol ji nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo, atliekant poveikio vertinimą parengtų dokumentų atskleidimas iš principo galėjo rimtai pakenkti sprendimų priėmimo procesui, vykstančiam siekiant parengti tokį pasiūlymą, neatsižvelgiant į tai, ar, pirma, numatomas pasiūlymas yra pagal teisėkūros procedūrą priimamas aktas, ir, antra, ar atitinkamuose dokumentuose yra informacijos apie aplinką, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 1367/2006 2 straipsnio 1 dalies d punktą.

– Dėl ginčijamų dokumentų rengimo aplinkybių ir turinio

84 Visų pirma svarbu priminti, kad Reglamento Nr. 1049/2001 6 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, jog platesnė galimybė susipažinti su dokumentais turėtų būti numatyta tais atvejais, kai Sąjungos institucijos veikia kaip teisės aktų leidėjos. Iš tiesų piliečių galimybė kontroliuoti ir susipažinti su visa informacija, kuri laikoma Sąjungos teisėkūros priemonės pagrindu, yra jų veiksmingo naudojimosi demokratinėmis teisėmis, visų pirma numatytomis ESS 10 straipsnio 3 dalyje, sąlyga (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*, C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374,

46 punktą ir 2013 m. spalio 17 d. Sprendimo *Taryba / Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33 punktą). Kaip iš esmės pažymėjo *ClientEarth*, šių teisių įgyvendinimas reiškia ne tik tai, kad šie piliečiai naudojasi atitinkama informacija, norėdami suprasti Sąjungos institucijų pasirinkimus per teisėkūros procedūrą, bet taip pat tai, kad jie turi turėti galimybę susipažinti su informacija tinkamu laiku, kad galėtų veiksmingai pareikšti savo nuomonę dėl šių pasirinkimų.

85 Be to, kaip savo išvados 64 ir 65 punktuose pažymėjo generalinis advokatas, kaip matyti iš Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalies, kuria įgyvendinamas iš šio reglamento 6 konstatuojamosios dalies kylantis principas, „teisėkūros dokumentais“, todėl tiesiogiai prieinamais pagal minėto reglamento 4 ir 9 straipsnius, turi būti laikomi ne tik Sąjungos teisės aktų leidėjo priimti aktai, bet apskritai dokumentai, parengti ar gauti vykdant procedūras, per kurias siekiama priimti valstybėse narėse ar joms pačioms teisiškai privalomus aktus.

86 Šiuo atžvilgiu tiesa, kad, kaip Bendrasis Teismas pažymėjo skundžiamo sprendimo 103 punkte, kai Komisija rengia poveikio vertinimo dokumentus, kaip antai ginčijamus dokumentus, ji pati neveikia kaip teisės aktų leidėja. Be to, poveikio vertinimo procedūra vykdoma prieš teisėkūros procedūrą siaurąja prasme, kuri iš tiesų oficialiai prasideda tik Komisijai pateikus pasiūlymą dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto.

87 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, svarbu pažymėti, kad vadovaujantis ESS 17 straipsnio 2 dalimi Sąjungos įstatymo galią turintis aktas gali būti priimtas tik remiantis Komisijos pasiūlymu, išskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip. Komisijai suteikta iniciatyvos teisė pagal šią nuostatą apima, pirma, teisę nuspręsti, ar pateikti pasiūlymą, išskyrus atvejus, kai institucija yra įpareigota pateikti tokį pasiūlymą. Konkrečiai kalbant, atlikus poveikio vertinimą Komisijos priimamu sprendimu atmesti numatytą teisėkūros iniciatyvą galutinai nutraukiami planuoti teisėkūros veiksmai, kurie gali būti atnaujinti tik jei ši institucija tokį sprendimą pakeistų. Antra, Komisijos iniciatyvos teisė apima teisę nustatyti galimo pasiūlymo dalyką, tikslą ir turinį, nepamirštant, kad pagal SESV 293 straipsnio 1 dalį, išskyrus šioje nuostatoje numatytus atvejus, kai pagal Sutartis Taryba sprendžia remdamasi Komisijos pasiūlymu, ji gali iš dalies keisti šį pasiūlymą tik spręsdama vieningai (šiuo klausimu žr. 2015 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Taryba / Komisija*, C-409/13, EU:C:2015:217, 70 ir 72 punktus).

88 Atsižvelgiant į šią teisę, Komisija yra esminė teisėkūros procedūros veikėja.

89 Taigi nagrinėjamu atveju, kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 9 ir 33 punktų, ginčijami dokumentai yra susiję su poveikio vertinimais, atliktais siekiant priimti Komisijos teisėkūros iniciatyvas.

90 Atsižvelgiant į tai, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 88–86 punktuose, poveikio vertinimai, kuriuos atliko ši institucija, pagal 2009 m. gaires yra pagrindinės priemonės, kuriomis užtikrinama, kad Komisijos iniciatyvos ir Sąjungos teisės aktai būtų parengti remiantis skaidria, išsamia ir subalansuota informacija. Būtent remdamasi šia informacija Komisija galės įvertinti galimybes ir būtinybę priimti tokias iniciatyvas, jų pobūdį ir turinį. Konkrečiai į poveikio vertinimo ataskaitas įtraukiamas skirtingų numatytų politinių galimybių pristatymas, poveikio tyrimas, šių galimybių privalumai ir trūkumai, taip pat jų palyginimas. Nors šiose gairėse nurodyta, kad poveikio vertinimai nepakeičia Komisijos priimto sprendimo, iš minėto sprendimo 9 punkto matyti, kad ši institucija ginčijamuose sprendimuose nurodė, kad jos pasiūlymuose dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamų aktų padaryti politiniai pasirinkimai paremti šių vertinimų turiniu.

91 Iš to išplaukia, kad, kaip iš esmės tvirtina *ClientEarth* ir Suomijos Respublika, poveikio vertinimo ataskaitoje ir su ja pateiktoje Poveikio vertinimo valdybos nuomonėje tokiomis aplinkybėmis yra informacijos, sudarančios svarbius Sąjungos teisėkūros procedūros elementus, kurie laikomi teisėkūros priemonės pagrindo dalimi.

92 Vis dėlto, nors poveikio vertinimo etape neaišku, ar Komisija pateiks pasiūlymą dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto, tokių dokumentų atskleidimas gali padidinti visos teisėkūros procedūros, visų pirma parengiamųjų šios procedūros etapų, skaidrumą ir atvirumą ir taip sustiprinti Sąjungos demokratinį pobūdį, suteikiant galimybę jos piliečiams kontroliuoti šią informaciją ir bandyti daryti įtaką minėtam procesui. Iš tiesų, kaip iš esmės teigia *ClientEarth*, toks atskleidimas, t. y. vykstant Komisijos sprendimų priėmimo procesui, pirma, leidžia piliečiams suprasti šios institucijos numatytas galimybes ir jos daromus pasirinkimus, ir taip sužinoti Sąjungos teisėkūros priemonės pagrindus. Antra, tokiu atskleidimu piliečiams suteikiama galimybė veiksmingai pareikšti savo nuomonę dėl šių pasirinkimų prieš juos galutinai priimant – tiek dėl Komisijos sprendimo pateikti pasiūlymą dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamo akto, tiek dėl tokio pasiūlymo, nuo kurio priklauso Sąjungos teisėkūros priemonė, turinio.

93 Taigi, kaip savo išvados 67 ir 68 punktuose pažymėjo generalinis advokatas, tokie dokumentai, atsižvelgiant į jų tikslą, yra Reglamento Nr. 1049/2001 12 straipsnio 2 dalyje nurodytų dokumentų dalis.

94 Be to, svarba to, kad piliečiai galėtų susipažinti su vertinant poveikį parengtais dokumentais net vykstant Komisijos sprendimų priėmimo procesui, nekelia abejonių atsižvelgiant į šios institucijos nurodytą aplinkybę, jog nagrinėjamu atveju *ClientEarth* turėjo galimybę dalyvauti viešose konsultacijose, organizuotose minėtos institucijos vykstant šioje byloje nagrinėjamoms poveikio vertinimo procedūroms, ir kad tam tikri su šiais vertinimais susiję dokumentai jau buvo viešai prieinami nuo tada, kai buvo priimti ginčijami sprendimai. Nors tokiomis konsultacijomis taip pat siekiama užtikrinti Komisijos sprendimų priėmimo proceso skaidrumą ir piliečių dalyvavimą šiame procese, jos nepakeičia galimybės šiems paprašius susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitomis ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone. Iš tikrųjų iš 2009 m. gairių matyti, kad Komisijos organizuojamos konsultacijos nebūtinai yra atviros visai visuomenei. Be to, šioje byloje neįrodyta, kad informacija, pateikta vykstant šioms konsultacijoms ir esanti jau viešai prieinamuose dokumentuose, iš esmės sutapo su ginčijamuose dokumentuose esančia informacija.

95 Iš to, kas pasakyta, išplaukia, kad priežastys, kuriomis grindžiamas Reglamento Nr. 1049/2001 6 konstatuojamojoje dalyje numatytas ir šio reglamento 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas platesnės galimybės susipažinti su Sąjungos institucijų, veikiančių kaip įstatymų leidėjos, priimtais dokumentais principas ir kurios nurodytos šio sprendimo 84 punkte, taip pat turėtų būti taikomos per poveikio vertinimo procesą priimtiems dokumentams, kaip antai ginčijamiems dokumentams, parengtiems siekiant galimai priimti Komisijos teisėkūros iniciatyvas. Kaip tvirtina *ClientEarth*, turi būti sudaryta galimybė susipažinti ir su šiais dokumentais.

96 Antra, taip pat svarbu pažymėti, kad ginčijamuose dokumentuose yra informacijos apie aplinką, kaip ji suprantama pagal Reglamentą Nr. 1367/2006.

97 Iš tiesų pagal 2 straipsnio 1 dalies d punkto v papunktį tokią informaciją sudaro, be kita ko, rašytinės, vaizdinės, akustinės, elektroninės arba kitos materialios formos informacija apie gautą naudą ir kitas ekonomines analizes ir prielaidas, naudojamas tokiose priemonėse kaip aplinkosaugos politika, teisės aktai, planai, programos ir susitarimai. Šiuo klausimu iš šio sprendimo 90 punkto matyti, kad, pirma, poveikio vertinimo ataskaitose, be kita ko, pateikiamas poveikio tyrimas ir įvairių politinių galimybių, Komisijos numatytų siekiant priimti galimą teisėkūros ar kitokio pobūdžio iniciatyvą, privalumai ir trūkumai. Antra, šioje byloje nustatyta, kad ginčijami dokumentai susiję su teisėkūros iniciatyvomis, numatytomis aplinkos srityje.

98 Vis dėlto Reglamentu 1367/2006, remiantis jo 1 straipsniu, siekiama užtikrinti, kad informacija apie aplinką būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama (2017 m. liepos 13 d. Sprendimo *Saint-Gobain Glass Deutschland / Komisija*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 64 puntas ir jame nurodyta jurisprudencija). Iš šio reglamento 2 konstatuojamosios dalies iš esmės matyti, kad teise gauti šią informaciją iš tiesų siekiama sudaryti veiksmingesnes galimybes visuomenei dalyvauti priimant

sprendimus ir kartu patvirtinti kompetentingų institucijų pareigą atsiskaityti, taip prisidedant prie visuomenės informuotumo ir paramos priimtiems sprendimams (2016 m. lapkričio 23 d. Sprendimo *Komisija / Stichting Greenpeace Nederland ir PAN Europe*, C-673/13 P, EU:C:2016:889, 80 punktas).

99 Šiuo atžvilgiu, nors Reglamento Nr. 1367/2006 3 straipsnyje numatyta, kad Reglamentas Nr. 1049/2001 taikomas visoms paraiškoms leisti susipažinti su informacija apie aplinką, šio reglamento 6 straipsnyje nustatytos konkretesnės taisyklės dėl tokių paraiškų, kuriomis galimybė susipažinti su dokumentais iš dalies palengvinama ir iš dalies apribojama (2017 m. liepos 13 d. Sprendimo *Saint-Gobain Glass Deutschland / Komisija*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 65 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

100 Visų pirma iš Reglamento Nr. 1367/2006 6 straipsnio 1 dalies antro sakinio, aiškinamo atsižvelgiant į šio reglamento 15 konstatuojamąją dalį, matyti, kad, be kita ko, atsisakymo pagrindas, įtvirtintas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje, dėl informacijos apie aplinką turi būti aiškinamas griežtai, atsižvelgiant į visuomenės interesą, kuris būtų patenkinamas atskleidus prašomą informaciją, taip siekiant didesnio šios informacijos skaidrumo.

101 Iš to, kas išdėstyta šio sprendimo 84–100 punktuose, matyti, kad šioje byloje nagrinėjami dokumentai yra teisėkūros procedūros dalis, kuriuose, be to, esama informacijos apie aplinką, todėl Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirma pastraipa turi būti aiškinama ir taikoma dar siauriau.

– *Dėl ginčijamame sprendime pripažintos bendrosios prezumpcijos*

102 Tam, kad pripažintų, jog egzistuoja bendra dokumentų, priimtų atliekant poveikio vertinimą, konfidencialumo prezumpcija, kol Komisija nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo, kaip nurodyta šio sprendimo 26 punkte, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 94–96 punktuose rėmėsi bendro pobūdžio argumentais, iš esmės grindžiamais, pirma, būtinybe išsaugoti Komisijos apsvarstymų erdvę ir galimybę jai visiškai nepriklausomai įgyvendinti savo iniciatyvos teisę siekiant vien bendrojo intereso pagal ESS 17 straipsnio 1–3 dalis, ir, antra, grėsme, kad atliekant su vykstančiu sprendimų priėmimo procesu susijusį poveikio vertinimą priimtų dokumentų atskleidimas lems išorės spaudimą ir įtaką, galinčius paveikti šios institucijos sprendimų priėmimo proceso eigą.

103 Visų pirma, nors atlikdama poveikio vertinimą Komisija pagal ESS 17 straipsnio 1–3 dalis turi veikti visiškai nepriklausomai ir tik dėl viešojo intereso, svarbu pažymėti, kad poveikio vertinimo procedūra nėra procedūra, kuriai iš principo būdingos savybės, neleidžiančios užtikrinti visiško skaidrumo. Atvirkščiai, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 93 punkte, ši procedūra vykdoma siekiant Komisijos sprendimų priėmimo proceso skaidrumo ir atvirumo. Iš šio sprendimo 84–101 punktų matyti, kad tas pats juo labiau turi būti taikoma, kai minėta procedūra yra, kaip šiuo atveju, teisėkūros procedūros aplinkosaugos srityje dalis.

104 Be to, kaip iš esmės teigia *ClientEarth*, stiprinant Komisijos sprendimų priėmimo proceso teisėtumą, skaidrumu užtikrinamas piliečių ir atitinkamų organizacijų pasitikėjimas Komisijos priimta priemone ir taip būtent prisidedama užtikrinant, kad ši institucija galėtų veikti nepriklausomai ir tik siekdama bendrojo intereso. Būtent viešos informacijos ir diskusijų trūkumas gali sukelti abejonių dėl to, ar minėta institucija įvykdo savo užduotis visiškai nepriklausomai ir tik siekdama bendrojo intereso (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba*, C-39/05 P ir C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59 punktą).

105 Antra, kaip teigia *ClientEarth* ir palaikyti jos reikalavimų į bylą įstojusios valstybės narės, nė vienas iš pagrindų, kuriais Bendrasis Teismas rėmėsi skundžiamo sprendimo 94–96 punktuose, neleidžia apibūdinti vykstančiam Komisijos sprendimų priėmimo procesui galinčios kilti grėsmės, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą. Remdamasis šiais pagrindais pripažinęs, kad yra bendroji dokumentų, priimtų atliekant poveikio vertinimą, konfidencialumo prezumpcija, kol Komisija nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo, Bendrasis

Teismas nepaisė šios nuostatos ir siauro jos aiškinimo, taip pat taikymo principo, kuris, kaip nurodyta šio sprendimo 101 punkte, yra ypač svarbus, kiek tai susiję su dokumentais, priimtais vykstant teisėkūros procedūrai ir turinčiais informacijos apie aplinką.

106 Žinoma, šiuo klausimu, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 96 punkte, poveikio vertinimo ataskaitų ir dėl šio poveikio vertinimo pateiktos Poveikio vertinimo valdybos nuomonės atskleidimo, kol Komisija nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo, atveju negalima atmesti, kad tretieji asmenys bandys daryti poveikį ar net spaudimą šios institucijos politiniams pasirinkimams arba kad suinteresuotosios šalys, pateikusios pastabas per šios institucijos atliekant poveikio vertinimą organizuotas viešas konsultacijas, pateiks naujų pastabų dėl šios institucijos numatytų galimybių ar prielaidų arba naujos kritikos dėl jų.

107 Vis dėlto, pirma, kadangi Komisija iš esmės nurodė, kad tokio atskleidimo atveju ji privalėtų nuolat palaikyti daugelį dialogų su suinteresuotosiomis šalimis, todėl būtų praktiškai neįmanoma, kad ji turėtų erdvę savarankiškiems apmąstymams ir galėtų priimti visiškai nepriklausomą sprendimą dėl galimų priimti pasiūlymų, pažymėtina, kad pagal Sąjungos teisę konkrečiais atvejais ši institucija iš principo neprivalo palaikyti tokių dialogų, o tai ji aiškiai pripažino per teismo posėdį Teisingumo Teisme. Šiuo klausimu, nors ESS 11 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Sąjungos institucijos palaiko atvirą, skaidrų ir pastovų dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene, ši nuostata vis dėlto nereiškia, kad Komisija įpareigota iš esmės ir kiekvienu konkrečiu atveju atsakyti į galimas pastabas, gautas po dokumento atskleidimo pagal Reglamentą Nr. 1049/2001.

108 Antra, bet kuriuo atveju Bendrasis Teismas neįrodė, kad įtaka ar išorės spaudimas, kuriuos Komisija galėtų tam tikrais atvejais patirti, jei būtų atskleisti dokumentai, parengti atliekant poveikio vertinimą, susijusį su vykstančiu sprendimų priėmimo procesu, būtų tokie, kurie bendrai ir nepriklausomai nuo konkrečių aplinkybių, kurioms esant atliekamas nagrinėjamas poveikio vertinimas ir vyksta nagrinėjamas sprendimų priėmimo procesas, taip pat nuo konkretaus kiekvieno prašomo dokumento turinio, galėtų sutrukdyti šiai institucijai veikti visiškai nepriklausomai ir tik siekiant bendrojo intereso ar net smarkiai paveikti, prailginti arba apsunkinti sklandžią minėtos institucijos vidaus diskusijų ir sprendimų priėmimo proceso eigą. Kaip iš esmės tvirtina *ClientEarth*, bendro pobūdžio argumentai, Bendrojo Teismo išdėstyti skundžiamo sprendimo 94–96 punktuose, neparodo tokios grėsmės. Šiuo klausimu, kaip matyti iš šio sprendimo 92 ir 98 punktų, visuomenės ar suinteresuotųjų šalių nuomonės pareiškimas dėl Komisijos padarytų pasirinkimų ir numatytų politinių galimybių, susijusių su iniciatyvomis, visų pirma dėl teisėkūros iniciatyvų aplinkos srityje, kol ji nepriėmė sprendimo dėl planuojamos iniciatyvos, yra neatskiriama demokratinių Sąjungos piliečių teisių įgyvendinimo dalis.

109 Vadinasi, nors Komisija turi turėti galimybę naudotis apmąstymams skirta erdve tam, kad galėtų nuspręsti dėl politinių pasirinkimų ir galimų pateikti pasiūlymų, Bendrasis Teismas iš esmės klaidingai konstatavo, kad Komisijos iniciatyvos teisės apsauga ir galimybės šiai institucijai įgyvendinti šią teisę visiškai nepriklausomai ir tik siekiant viešojo intereso išsaugojimas iš principo reikalauja, kad dokumentai, parengti atliekant poveikio vertinimą, bendrai išliktų konfidencialūs tol, kol minėta institucija nepriėmė tokio sprendimo.

110 Be to, kadangi per teismo posėdį Teisingumo Teisme Komisija nurodė aplinkybę, kad ginčijami dokumentai yra tik nebaigti vidaus projektai, pažymėtina, jog, kaip pati institucija priminė savo atsiliepime, tam, kad pripažintų ginčijamą bendrąją prezumpciją, Bendrasis Teismas konkrečiai nesirėmė nei šia aplinkybe, nei būtinybe apsaugoti procesą, su kuriuo siejamas šių dokumentų parengimas. Iš tiesų, kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 94–97 punktų, Bendrasis Teismas šiuo tikslu bendrai nurodė, kad yra grėsmė, jog poveikio vertinimo ataskaitų (neatsižvelgiant į tai, ar tai tik projektai) ir Poveikio vertinimo valdybos nuomonės atskleidimas gali rimtai pakenkti Komisijoje vykstančiam sprendimų priėmimo procesui, susijusiam su šių pasiūlymų parengimu ir priėmimu.

111 Bet kuriuo atveju svarbu pažymėti, kad, pirma, Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta galimybė susipažinti su vidaus naudojimui skirtais dokumentais, kuriuose sprendžiamas klausimas, dėl kurio atitinkama Sąjungos institucija dar nepriėmė sprendimo. Tačiau nei šios nuostatos tekste, nei atsižvelgiant į joje saugomą interesą neatmetama galimybė prašyti leisti susipažinti su laikinais dokumentais. Antra, vien remiantis tokiu laikinu pobūdžiu bendrai ir neatliekant individualios ir konkrečios kiekvieno prašomo dokumento analizės negali būti įrodyta, kad yra grėsmė, jog bus rimtai pakenkta Komisijos sprendimų priėmimo procesui. Iš tiesų toks pavojus priklauso nuo įvairių veiksnių, kaip antai nagrinėjamo dokumento išbaigtumo ir konkretaus šio nagrinėjamo sprendimų priėmimo proceso etapo tuo metu, kai atsisakoma leisti susipažinti su dokumentu, konkrečių aplinkybių, kurioms esant vyksta šis procesas, ir klausimų, dėl kurių atitinkamoje institucijoje dar turi būti diskutuojama.

112 Iš viso to, kas išdėstyta, matyti, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidų, kai skundžiamo sprendimo 94–111 punktuose nusprendė, jog siekdama taikyti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatytą išimtį Komisija turėjo teisę preziumuoti, kad atliekant poveikio vertinimą parengtų dokumentų atskleidimas, kol ji nepriėmė sprendimo dėl galimo pasiūlymo, iš principo kelia didelę grėsmę, jog bus pakenkta sprendimų priėmimo procesui, vykstančiam siekiant priimti tokį pasiūlymą, ir tai nepriklauso nuo to, ar, pirma, numatomas pasiūlymas yra pagal teisėkūros procedūrą priimamas teisės aktas, ir, antra, nuo aplinkybės, ar atitinkamuose dokumentuose yra informacijos apie aplinką, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 1367/2006 2 straipsnio 1 dalies d punktą.

113 Taigi, nesant būtinybės nagrinėti kitų argumentų, kuriuos pateikė *ClientEarth* ir jos reikalavimų palaikyti įstojusios į bylą valstybės narės, konstatuotina, kad pirma–ketvirta pirmojo pagrindo dalys yra pagrįstos.

114 Kadangi pirmasis apeliacinio skundo pagrindas yra priimtinas, reikia panaikinti skundžiamą sprendimą, nesant reikalo nagrinėti šio pagrindo penktos dalies, subsidiariai grindžiamos tuo, kad Bendrasis Teismas nusprendė, jog nustatyta bendroji prezumpcija nenuginčijama, nei antrojo pagrindo, taip pat pateikto subsidiariai, kuriame teigiama, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nepripažino, jog yra viršesnis viešasis interesas, kuriuo pateisinamas ginčijamų dokumentų atskleidimas.

Dėl ieškinių Bendrajame Teisme

115 Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnio pirmą pastraipą tuo atveju, kai Bendrojo Teismo sprendimas yra panaikinamas, Teisingumo Teismas gali arba grąžinti bylą Bendrajam Teismui, kad šis priimtų sprendimą, arba pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti.

116 Šiuo atveju Teisingumo Teismas turi priimti galutinį sprendimą dėl ginčo, nes šioje bylos stadijoje tai galima daryti.

117 Kaip buvo nurodyta šio sprendimo 21 punkte, pirmojoje instancijoje *ClientEarth*, be kita ko, teigė, kad ginčijamais sprendimais pažeista Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirma pastraipa, nes Komisija klaidingai nusprendė, jog ginčijamų dokumentų atskleidimas galėtų rimtai pakenkti vykstančiam sprendimų priėmimo procesui, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą.

118 Šiuo atžvilgiu iš minėtų sprendimų, kurių turinys primintas šio sprendimo 17–13 punktuose, matyti, kad siekdama nustatyti tokios grėsmės buvimą Komisija rėmėsi, pirma, bendrais argumentais, visų pirma grindžiamais aplinkybe, jog poveikio vertinimais būtų remiamasi šiai institucijai darant strateginius pasirinkimus savo pasiūlymuose dėl pagal teisėkūros procedūrą priimamų aktų, būtinybe

išsaugoti jos diskreciją, nepriklausomumą, gebėjimą rasti kompromisą ir veikti tik siekiant viešojo intereso, taip pat pasitikėjimo atmosferą, kuri turi vyrauti per diskusijas Komisijoje, ir galiausiai grėsme kilti išoriniam spaudimui, kuris gali stipriai paveikti šių diskusijų eigą.

119 Antra, ji taip pat rėmėsi konkretesniais argumentais, susijusiais su dviem vykstančiais sprendimų priėmimo procesais, kurie ankstyvame ir jautriame etape visų pirma susiję su klausimais, dėl kurių buvo seniai diskutuojama, ir su šių klausimų svarba. Dėl poveikio vertinimo dokumentų dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais ji taip pat pabrėžė su šiuo klausimu susijusios problematikos opumą ir galimų valstybių narių skirtingų nuomonių buvimą. Dėl poveikio vertinimo dokumentų dėl patikros ir priežiūros aplinkosaugos srityje ji taip pat pabrėžė būtinybę apsaugoti diskusijas nuo išorės įtakos veiksnių, nes tokia įtaka paveiktų valstybių narių kontrolės kokybę.

120 Pirma, dėl bendro pobūdžio argumentų, nurodytų šio sprendimo 118 punkte, pažymėtina, kad jie iš esmės atitinka tuos, kuriuos nurodė Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 78–97 punktuose. Tačiau iš šio sprendimo 84-112 punktuose išdėstytų argumentų matyti, kad Komisija negalėjo remtis tokiais pagrindais, kad preziumuotų, jog galimybė susipažinti su dokumentais, parengtais atliekant poveikio vertinimą, iš esmės rimtai pakenktų vykstančiam sprendimų priėmimo procesui, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, konkrečiai ir individualiai neišnagrinėjusi ginčijamų dokumentų.

121 Antra, dėl pačių dviejų vykstančių sprendimų priėmimo procesų pagrindų, kurie apibendrinti šio sprendimo 119 punkte, pažymėtina, kaip pirmojoje instancijoje tvirtino ir *ClientEarth*, kad jie neparodo konkrečios, veiksmingos ir pagrįstai numatomos grėsmės, kad galimybė susipažinti su ginčijamais dokumentais labai pakenktų šiems procesams.

122 Pirma, pačios aplinkybės (jeigu ji būtų įrodyta), kad ginčijamų dokumentų buvo prašoma ankstyvame sprendimų priėmimo proceso etape, nepakanka nustatyti tokią grėsmę (pagal analogiją žr. 2013 m. spalio 17 d. Sprendimo *Taryba / Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 60 punktą).

123 Nors savo atsiliepime į ieškinį pirmojoje instancijoje Komisija teigė, kad neprivalo atskleisti visuomenei poveikio vertinimo ataskaitų, kol tai yra pirminiai projektai, ir galimų vėlesnių jų pakeitimų, iš to, kas išdėstyta šio sprendimo 111 punkte, matyti, kad remiantis pačiu dokumento laikinumu taip pat negali būti įrodyta tokia grėsmė. Tačiau Komisija išsamiai nenurodė priežasčių, dėl kurių, visų pirma atsižvelgiant būtent į konkretų šioje byloje nagrinėjamo poveikio vertinimo procedūros etapą ir konkrečius klausimus, dėl kurių dar turėjo vykti vidaus diskusijos tą dieną, kai buvo priimti ginčijami sprendimai, kiekvieno dokumento atskleidimas galėjo rimtai pakenkti vykstantiems sprendimų priėmimo procesams.

124 Šiuo klausimu negalima pritarti Komisijos pateiktam argumentui, kad šių dokumentų perdavimas tam tikroms suinteresuotosioms šalims, kurios siekė daryti įtaką šios institucijos darbui, kol nepasibaigė poveikio vertinimo procedūra, gali lemti per didelę ir neproporcingą šių šalių interesų įtaką ir taip iškreipti šios institucijos sprendimų priėmimo procesą. Iš tiesų Komisija turi siekti užkirsti kelią tokiai situacijai ne atsisakydama suteikti galimybę susipažinti su minėtais dokumentais, bet atsižvelgdama į visus esamus interesus, įskaitant asmenų ar interesų grupių, kurios neprašė leisti susipažinti su šiais dokumentais, interesus. Taip pat atmestinas šios institucijos argumentas, kad leidimas susipažinti su įvairiomis poveikio vertinimo ataskaitų versijomis ir jų vėlesniais pakeitimais neatitinka viešojo intereso, nes tai supainiotų šių dokumentų gavėjus. Iš tiesų, nors negalima atmesti, kad į tokią aplinkybę (darant prielaidą, kad ji teisinga) gali būti atsižvelgta siekiant atmesti, kad yra viršesnis viešasis interesas, pateisinantis atitinkamo dokumento atskleidimą, ji vis dėlto neįrodo grėsmės, kad bus rimtai pakenkta Komisijos sprendimų priėmimo procesui. Tačiau klausimas, ar toks interesas egzistuoja, nekeltinas, nes tokia grėsmė nebuvo įrodyta.

125 Antra, Komisija ginčijamuose sprendimuose nenurodė, kodėl ginčijamuose dokumentuose nagrinėjamų klausimų svarba ir aplinkybė, kad dėl šių klausimų diskutuojama jau seniai, reiškia, kad šių dokumentų atskleidimas rimtai pakenktų vykstantiems sprendimų priėmimo procesams.

126 Trečia, kiek tai susiję su Komisijos argumentais, grindžiamais minėtų klausimų ir vykstančių derybų opumu ir galimomis skirtingomis valstybių narių nuomonėmis, šie argumentai niekaip nepagrįsti ir yra pernelyg abstraktūs, kad būtų galima nustatyti tokią grėsmę, taigi jiems negalima pritarti.

127 Ketvirta, dėl pagrindų, grindžiamų būtinybe apsaugoti diskusiją nuo išorės veiksnių, pažymėtina, kad, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta šio sprendimo 106–109 punktuose, juos reikia atmesti. Be to, Komisija nepaaiškino, kaip toks poveikis galėtų, kaip ji teigia, daryti įtaką valstybių narių kontrolės kokybei.

128 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Komisija pažeidė Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą, nes remdamasi šia nuostata atsisakė atskleisti ginčijamus dokumentus. Todėl reikia panaikinti ginčijamus sprendimus, nesant reikalo nagrinėti kitų argumentų, kuriuos *ClientEarth* pateikė, grįsdama savo ieškinius dėl panaikinimo.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

129 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 184 straipsnio 2 dalį, jeigu apeliacinis skundas yra pagrįstas ir pats Teismas priima galutinį sprendimą byloje, išlaidų klausimą sprendžia Teisingumo Teismas. Pagal šio reglamento 138 straipsnio 1 dalį, taikomą apeliaciniame procese pagal jo 184 straipsnio 1 dalį, iš pralaimėjusio asmens priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Pagal minėto Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį, taip pat taikomą apeliaciniam procesui pagal šio reglamento 184 straipsnio 1 dalį, į bylą įstojusios valstybės narės pačios padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

130 Kadangi Komisija pralaimėjo bylą šiame apeliaciniame procese, o *ClientEarth* prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas, ir kadangi Teisingumo Teismas patenkino *ClientEarth* ieškinius, pareikštus Bendrajame Teisme, reikia nuspręsti, kad Komisija padengia savo ir *ClientEarth* pirmojoje instancijoje ir šiame apeliaciniame procese patirtas bylinėjimosi išlaidas.

131 Suomijos Respublika ir Švedijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas, susijusias su šiuo apeliaciniu procesu.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

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

2. **Panaikinti 2014 m. balandžio 1 d. Europos Komisijos sprendimą, kuriuo atsisakoma leisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaita dėl privalomosios poveikio priemonės projekto, kuriame apibrėžta strateginė programa dėl rizika pagrįstų patikros ir priežiūros procedūrų, susijusių su Europos Sąjungos aplinkosaugos teisės aktais, ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone.**

3. **Panaikinti 2014 m. balandžio 3 d. Europos Komisijos sprendimą, kuriuo atsisakoma leisti susipažinti su poveikio vertinimo ataskaitos projektu dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais valstybių narių lygmeniu Europos Sąjungos aplinkos politikos srityje ir Poveikio vertinimo valdybos nuomone.**

4. **Europos Komisija padengia savo ir *ClientEarth* pirmojoje instancijoje ir šiame apeliaciniame procese patirtas bylinėjimosi išlaidas.**

5. Suomijos Respublika ir Švedijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas, susijusias su šiuo apeliaciniu procesu.

Parašai.