Judikatūras krājums

TIESAS SPRIEDUMS (virspalāta)

2018. gada 4. septembrī*

Apelācija – Piekļuve Eiropas Savienības iestāžu dokumentiem – Regula (EK) Nr. 1049/2001 – Regula (EK) Nr. 1367/2006 – Ietekmes novērtējuma ziņojums, ietekmes novērtējuma ziņojuma projekts un Ietekmes novērtējuma padomes atzinums – Likumdošanas iniciatīvas vides jomā – Piekļuves atteikums – Tiesvedības laikā pieprasītu dokumentu publiskošana – Intereses celt prasību saglabāšanās – Izņēmums saistībā ar Eiropas Savienības iestādē notiekoša lēmumu pieņemšanas procesa aizsardzību – Vispārēja prezumpcija

Lietā C-57/16 P

par apelācijas sūdzību atbilstoši Eiropas Savienības Tiesas statūtu 56. pantam, ko 2016. gada 30. janvārī iesniedza

ClientEarth, Londona (Apvienotā Karaliste), kuru pārstāv *O. W. Brouwer*, *J. Wolfhagen* un *F. Heringa*, *advocaten*,

apelācijas sūdzības iesniedzēja,

ko atbalsta

Somijas Republika, ko pārstāv *H. Leppo* un *J. Heliskoski*, pārstāvji,

Zviedrijas Karaliste, ko pārstāv *A. Falk*, *C. Meyer-Seitz*, *U. Persson* un *N. Otte Widgren*, pārstāves,

personas, kas iestājušās lietā apelācijas tiesvedībā,

otra lietas dalībniece –

Eiropas Komisija, ko pārstāv *F. Clotuche-Duvieusart* un *M. Konstantinidis*, pārstāvji,

atbildētāja pirmajā instancē.

TIESA (virspalāta)

šādā sastāvā: priekšsēdētājs K. Lēnartss [*K. Lenaerts*], priekšsēdētāja vietnieks A. Ticano [*A. Tizzano*] (referents), palātu priekšsēdētāji R. Silva de Lapuerta [*R. Silva de Lapuerta*], T. von Danvics [*T. von Danwitz*], Ž. L. da Krušs Vilasa [*J. L. da Cruz Vilaça*], A. Ross [A. Rosas] un J. Malenovskis [*J. Malenovský*], tiesneši E. Juhāss [*E. Juhász*], E. Borgs Bartets [*A. Borg Barthet*], D. Švābi [*D. Šváby*], M. Bergere [*M. Berger*], E. Jarašūns [*E. Jarašiūnas*], K. Likurgs [*C. Lycourgos*], M. Vilars [*M. Vilaras*] un J. Regans [*E. Regan*],

ģenerāladvokāts: Ī. Bots [*Y. Bot*],

* Tiesvedības valoda – angļu.

sekretāre: L. Hjūleta [*L. Hewlett*], galvenā administratore,

ņemot vērā rakstveida procesu un 2017. gada 3. jūlija tiesas sēdi,

noklausījusies ģenerāladvokāta secinājumus 2017. gada 28. novembra tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

Spriedums

1 Ar savu apelācijas sūdzību *ClientEarth* lūdz atcelt Vispārējās tiesas 2015. gada 13. novembra spriedumu *ClientEarth*/Komisija (T-424/14 un T-425/14, turpmāk tekstā – "pārsūdzētais spriedums", EU:T:2015:848), ar kuru tā noraidīja tās prasības atcelt, pirmkārt, Komisijas 2014. gada 1. aprīļa lēmumu, ar ko ir atteikta piekļuve 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, un, otrkārt, Komisijas 2014. gada 3. aprīļa lēmumu, ar ko ir atteikta piekļuve ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos dalībvalstu līmenī Savienības vides politikas jomā un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumam (turpmāk tekstā kopā – "apstrīdētie lēmumi").

Atbilstošās tiesību normas

2 Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 1049/2001 (2001. gada 30. maijs) par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV 2001, L 145, 43. lpp.) 1., 2. un 6. apsvērumā ir paredzēts:

"(1) Līguma par Eiropas Savienību 1. panta otrajā daļā ir ietverts atklātības princips, saskaņā ar kuru šis Līgums iezīmē jaunu posmu ciešākas Eiropas tautu savienības izveidošanā, kur lēmumu pieņemšana notiek cik vien iespējams atklāti un cik vien iespējams tuvinot to pilsoņiem.

(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 [..], vienlaicīgi nodrošinot iestāžu lēmumu pieņemšanas procedūras efektivitāti. Šādiem dokumentiem vajadzētu būt tieši pieejamiem, ciktāl tas ir iespējams."

3 Saskaņā ar šīs regulas 1. pantu:

"Šīs regulas mērķis ir:

a) noteikt principus, nosacījumus un ierobežojumus, kas saistīti ar sabiedrības vai privātām interesēm, kuri reglamentē tiesības piekļūt [..] Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas [..] dokumentiem, nodrošinot iespējami plašāku piekļuvi tiem;

[..]."

4 Šīs regulas 4. panta "Izņēmumi" 3. punkta pirmajā daļā un 6. punktā ir noteikts:

"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.

[..]

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

5 Šīs pašas regulas 12. panta "Tieša piekļuve dokumentiem elektroniskā veidā vai ar reģistra palīdzību" 2. punktā ir paredzēts:

"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."

6 Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 1367/2006 (2006. gada 6. septembris) 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 (OV 2006, L 264, 13. lpp.), 2. un 15. apsvērumā ir noteikts:

"(2) Sestajā Kopienas vides rīcības programmā [..] uzsvērts, cik svarīgi ir sniegt pietiekamu vides informāciju un nodrošināt iespējas sabiedrībai efektīvi piedalīties ar vidi saistītu lēmumu pieņemšanā, tādējādi palielinot atbildību par lēmumu pieņemšanu un tās pārskatāmību, kā arī sekmējot sabiedrības informētību un atbalstu pieņemtiem lēmumiem. [..]

[..]

(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. [..]"

7 Regulas Nr. 1367/2006 2. panta 1. punkta d) apakšpunktā jēdziens "vides informācija" ir definēts šādi:

"jebkura informācija rakstiskā, vizuālā, audio, elektroniskā vai citā 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;

[..]

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

[..]."

8 Saskaņā ar šīs regulas 3. pantu "Regulas [Nr. 1049/2001] piemērošana":

"Regula [Nr. 1049/2001] attiecas uz jebkura pieprasījuma iesniedzēja pieprasījumu piekļūt vides informācijai, kas ir Kopienas iestāžu un struktūru rīcībā [..]."

9 Regulas Nr. 1367/2006 6. panta "Izņēmumu piemērošana pieprasījumiem piekļūt vides informācijai" 1. punktā ir noteikts:

"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."

Tiesvedības priekšvēsture

10 No pārsūdzētā sprieduma izriet, ka 2014. gada 20. janvārī *ClientEarth*, bezpeļņas organizācija, kuras mērķis ir vides aizsardzība, pamatojoties uz Regulu Nr. 1049/2001, iesniedza Komisijai divus pieteikumus par piekļuvi dokumentiem, kuri ir šīs iestādes rīcībā. Pirmais no šiem pieteikumiem attiecās 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 (turpmāk tekstā – "ietekmes novērtējuma dokumenti par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos"). Otrais pieteikums attiecās uz 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 šīs pašas padomes atzinumu par šo ziņojumu (turpmāk tekstā – "ietekmes novērtējuma dokumenti par inspekcijām un uzraudzību vides jomā" un kopā ar ietekmes novērtējuma dokumentiem par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos – "strīdīgie dokumenti").

11 Ar 2014. gada 13. un 17. februāra vēstulēm Komisija noraidīja šos abus pieteikumus, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu.

12 *ClientEarth* 2014. gada 4. martā, pamatojoties uz šīs regulas 7. panta 2. punktu, iesniedza Komisijai divus atkārtotus pieteikumus. Ar apstrīdētajiem lēmumiem Komisija apstiprināja atteikumu piekļūt strīdīgajiem dokumentiem.

13 Šajos lēmumos Komisija, pirmkārt, norādīja, ka šie dokumenti attiecas uz notiekošiem ietekmes novērtējumiem, kuri tiek veikti, lai pieņemtu likumdošanas iniciatīvas, kas attiecas, pirmkārt, uz inspekcijām un uzraudzību vides jomā, un, otrkārt, uz iespēju vērsties tiesā šajā pašā jomā. Tā šajā ziņā precizēja, ka ietekmes novērtējumu mērķis ir palīdzēt sagatavot tās leģislatīvo aktu priekšlikumus un ka šā novērtējuma saturs tika izmantots, lai pamatotu stratēģiskās izvēles, kas ir izdarītas šādos priekšlikumos. Tāpēc, Komisijas ieskatā, strīdīgo dokumentu publiskošana šajā posmā nopietni kaitētu notiekošajiem tās lēmumpieņemšanas procesiem. Proti, šī publiskošana ietekmētu tās rīcības brīvības robežas, samazinātu tās spēju rast kompromisu un riskētu radīt ārēju spiedienu, kas varētu ietekmēt šos sarežģītos procesus, kuros būtu jāvalda savstarpējās uzticēšanās gaisotnei. Komisija šajā ziņā atsaucās arī uz LES 17. panta 1. punkta un 3. punkta trešās daļas noteikumiem.

14 Konkrētāk runājot par ietekmes novērtējuma dokumentiem par inspekcijām un uzraudzību vides jomā, Komisija, pirmām kārtām, uzsvēra apstākli, ka šīs inspekcijas un šī uzraudzība ir publiskās politikas īstenošanas būtisks elements – tā esot joma, kurai iestādes kopš 2001. gada cenšas pievērst uzmanību un veicināt rīcību Savienības mērogā, – un, otrām kārtām, nepieciešamību diskusiju pasargāt no ārējās ietekmes faktoriem, jo šāda ietekme skartu pār dalībvalstīm īstenotās kontroles kvalitāti.

15 Runājot par ietekmes novērtējuma dokumentiem par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos, Komisija uzsvēra šā jautājuma sensitivitāti, iespējamās dalībvalstu viedokļu atšķirības un faktu, ka ir pagājuši desmit gadi, kopš tā 2003. gada 24. oktobrī iesniedza priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par iespēju vērsties tiesā saistībā ar vides jautājumiem (COM(2003) 624, galīgā redakcija) (OV 2004, C 96, 22. lpp.).

16 Turklāt Komisija piebilda, ka dažādi dokumenti, kas attiecas uz abiem notiekošajiem ietekmes novērtējumiem, jau ir pieejami internetā un ka visi pārējie dokumenti, kas attiecas uz šiem novērtējumiem, tikšot publicēti, kad komisāru kolēģija būs pieņēmusi leģislatīvo aktu priekšlikumus.

17 Komisija no tā secināja, ka piekļuve strīdīgajiem dokumentiem ir jāatsaka, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu, jo ar to saistītie lēmumpieņemšanas procesi ir ļoti agrīnā un sensitīvā stadijā.

18 Otrkārt, Komisija uzskatīja, ka nav nekādu sevišķu sabiedrības interešu, kas pamatotu strīdīgo dokumentu publiskošanu. Šajā ziņā tā būtībā norādīja, ka, pirmkārt, lai arī mērķis, kas ir vērsts uz vides kvalitātes un rezultātā – cilvēku veselības saglabāšanu, aizsardzību un uzlabošanu, var tikt sasniegts, pateicoties nediskriminējošai iespējai vērsties tiesā vides jautājumos, tā tomēr nespēja saprast, kā publiskošana šajā stadijā palīdzētu Savienībā dzīvojošām personām netieši ietekmēt vidi, kurā tās dzīvo. Proti, iespēja vērsties valstu tiesās jau pastāv un attiecīgie lēmumu pieņemšanas procesi ir vērsti tikai uz to, lai šo iespēju uzlabotu. Turklāt Komisija atgādināja, ka sabiedriskā apspriešana tika rīkota 2013. gadā un tās laikā ieinteresētās personas, tai skaitā pilsoniskā sabiedrība, varēja piedalīties priekšlikumu vispārīgā satura noteikšanā. Otrkārt, Komisija apgalvo, ka strīdīgo dokumentu publiskošana šajā stadijā būtu kaitējusi lēmumu pieņemšanas procesiem un būtu ietekmējusi iespēju panākt labāko iespējamo kompromisu. Sabiedrības intereses tiktu labāk nodrošinātas, ja šie procesi varētu tikt īstenoti bez jebkāda ārēja spiediena.

19 Treškārt, Komisija noraidīja iespēju atļaut daļēju piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem, pamatojoties uz Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 6. punktu, jo uz tiem pilnībā attiecas šīs regulas 4. panta 3. punkta pirmajā daļā paredzētais izņēmums.

Tiesvedība Vispārējā tiesā un pārsūdzētais spriedums

20 Ar prasības pieteikumiem, kas Vispārējās tiesas kancelejā iesniegti 2014. gada 11. jūnijā, *ClientEarth* cēla divas prasības atcelt attiecīgi 2014. gada 1. aprīļa lēmumu (lieta T-425/14) un 2014. gada 3. aprīļa lēmumu (lieta T-424/14), kuri ir minēti šā sprieduma 1. punktā. Tā turklāt lūdza piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus. Ar Vispārējās tiesas otrās palātas priekšsēdētāja 2015. gada 27. aprīļa rīkojumu šīs lietas tika apvienotas mutvārdu procesam un sprieduma taisīšanai.

21 Šajās lietās *ClientEarth* izvirzīja vienu pamatu, kas būtībā ir iedalīts divās daļās. Šī pamata pirmās daļas pamatošanai, ar kuru tiek apgalvots, ka ir pārkāpta Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmā daļa, tā izvirzīja trīs iebildumus, kuri attiecās, pirmkārt, uz šīs tiesību normas nepiemērojamību, otrkārt, uz nopietna kaitējuma riska Komisijas lēmumu pieņemšanas procesiem neesamību un, treškārt, uz tādu sevišķu sabiedrības interešu esamību, kuras attaisno strīdīgo dokumentu publiskošanu. *ClientEarth* Vispārējās tiesas sēdē skaidri atteicās no pirmā iebilduma, par ko tika izdarīta atzīme šīs tiesas sēdes protokolā. Minētā prasības pamata otrajā daļā *ClientEarth* apgalvoja, ka Komisija nav izpildījusi savu pienākumu norādīt pamatojumu.

22 Vispārējā tiesa vispirms izvērtēja šo otro daļu un to noraidīja.

23 Runājot par pirmo daļu, konstatējusi, ka Komisija nav veikusi strīdīgo dokumentu individuālu un konkrētu izvērtēšanu, Vispārējā tiesa tomēr pārbaudīja, vai šī iestāde varēja atteikt tiem piekļuvi atbilstoši Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajai daļai, pamatojoties uz vispārēju prezumpciju, ka šāda veida dokumentu publiskošana principā nodarot nopietnu kaitējumu tās notiekošajiem lēmumu pieņemšanas procesiem šīs tiesību normas izpratnē.

24 Šajā nolūkā Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 68.–75. punktā, pirmkārt, norādīja, ka strīdīgie dokumenti, ciktāl tie ir saistīti ar abu ietekmes novērtējumu veikšanu, ietilpst vienā un tajā pašā dokumentu kategorijā.

25 Otrkārt, Vispārējā tiesa minētā sprieduma 76.–84. punktā izvērtēja noteikumus, kuri reglamentē to, kā Komisija sagatavo un izstrādā politikas priekšlikumus, un kuri izriet tostarp no LES 17. panta 1.–3. punkta. Tā no šīs pārbaudes secināja, ka ar šiem noteikumiem šai iestādei – kad tā sagatavo un izstrādā šādus priekšlikumus – ir likts rīkoties pilnīgi neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs. Vispārējā tiesa no tā secināja, ka attiecīgi šai iestādei ir jāsniedz iespēja rīkoties šādā veidā.

26 Pārsūdzētā sprieduma 94.–96. punktā Vispārējā tiesa secināja, ka pēc apspriešanas publiskās daļas, kuru Komisija ietekmes novērtējuma procedūras ietvaros ir rīkojusi, lai iegūtu viedokļus no ieinteresētajām personām, šīs iestādes rīcībā bija jābūt patstāvīgu pārdomu telpai, kurā tā uz laiku tiek atbrīvota no jebkāda ārēja spiediena un ietekmes tā, lai tā, pamatojoties uz šīs procedūras laikā iegūto informāciju, pilnībā neatkarīgi un vispārējās interesēs, varētu lemt par iespējami ierosināmajām politikas iniciatīvām. Tādējādi Komisijas iniciatīvas pilnvaras ir jāaizsargā no jebkādas publisko vai privāto interešu ietekmes, kas ārpus rīkotās apspriešanās mēģinātu ierobežot šo iestādi, liekot tai pieņemt iniciatīvu, to grozīt vai pat izbeigt, un kas paildzinātu vai padarītu sarežģītāku minētajā iestādē notiekošo diskusiju. Proti, ietekmes novērtējuma ziņojumos esot ietverts Komisijas izvērtēto dažādo politikas risinājumu salīdzinājums. Tādējādi, Vispārējās tiesas ieskatā, minēto ziņojumu – pat priekšlikumu stadijā – un Ietekmes novērtējuma padomes par tiem sniegto atzinumu publiskošana palielinātu risku, ka trešās personas ārpus minētās apspriešanas mēģinātu mērķtiecīgi ietekmēt šīs iestādes veikto politikas risinājumu izvēli. Konkrētāk, pastāvētu risks, ka personas, kuras ir piedalījušās šajā apspriešanā, Komisijai sniegtu jaunus apsvērumus par tās apsvērtajiem risinājumiem vai pieņēmumiem vai tos no jauna kritizētu, apgalvojot, ka viņu nostāja nav pietiekami vai pareizi ņemta vērā.

27 Šajos apstākļos Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 97. punktā uzskatīja, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajā daļā paredzētā izņēmuma piemērošanas nolūkos Komisijai, neveicot katra ietekmes novērtējuma sagatavošanas kontekstā izstrādāta dokumenta konkrētu un individuālu pārbaudi, ir tiesības prezumēt, ka to publiskošana principā nopietni kaitētu tās lēmumu pieņemšanas procesam politikas priekšlikuma izstrādē.

28 Treškārt, Vispārējā tiesa minētā sprieduma 98. un 99. punktā precizēja, ka šī prezumpcija var tikt piemērota tik ilgi, kamēr Komisija nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu politikas priekšlikumu, proti, līdz brīdim, kad šī iestāde nolemj vai nu pieņemt politikas iniciatīvu, vai atteikties no tās.

29 Ceturtkārt, Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 100.–106. punktā izklāstīja, ka minētā prezumpcija ir piemērojama neatkarīgi no apsvērtā priekšlikuma būtības – vai tā būtu leģislatīva vai nē.

30 Piektkārt, Vispārējā tiesa minētā sprieduma 107.–110. punktā uzskatīja, ka Regulas Nr. 1367/2006 6. panta 1. punkts neliedz atzīt šādu prezumpciju.

31 Konkrētāk, runājot par strīdīgajiem dokumentiem, Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 116.–124. punktā, konstatēja, ka šie dokumenti attiecas uz minētās vispārējās prezumpcijas piemērošanas jomu un ka *ClientEarth* nav atsaukusies ne uz vienu apstākli, kas varētu apvērst šo pieņēmumu.

32 Visbeidzot, minētā sprieduma 133.–163. punktā Vispārējā tiesa uzskatīja, ka neviens no *ClientEarth* izvirzītajiem argumentiem neļaujot apšaubīt Komisijas veikto vērtējumu, saskaņā ar kuru nekādas sevišķas sabiedrības intereses neattaisno strīdīgo dokumentu publiskošanu.

33 Tādēļ Vispārējā tiesa noraidīja prasības atcelt tiesību aktu vienīgā pamata pirmo daļu un tādējādi – prasību kopumā.

Tiesvedība Tiesā un lietas dalībnieku prasījumi

34 *ClientEarth* lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, tostarp tos, kuri radušies personām, kas, iespējams, iestājas lietā.

35 Komisija lūdz Tiesu noraidīt apelācijas sūdzību kā nepamatotu un piespriest *ClientEarth* atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

36 Tiesas priekšsēdētājs ar 2016. gada 12. jūlija rīkojumu atļāva Somijas Republikai un Zviedrijas Karalistei iestāties lietā *ClientEarth* prasījumu atbalstam. Šīs dalībvalstis lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu. Zviedrijas Karaliste lūdz arī piespriest Komisijai segt tiesāšanās izdevumus, kuri tai ir radušies šajā apelācijas tiesvedībā.

Par apelācijas sūdzību

Par intereses celt prasību saglabāšanos

37 2017. gada 3. jūlija tiesas sēdē *ClientEarth* norādīja, ka internetā kā darba dokuments ir publicēta ietekmes novērtējuma ziņojuma par Komisijas priekšlikumu saistībā ar iespēju vērsties tiesā vides jautājumos galīgā redakcija, kura datums ir 2017. gada 28. jūnijs (SWD(2017) 255 *final*) – ko Komisija apstiprināja. Ņemot vērā Komisijas sniegtos paskaidrojumus šajā tiesas sēdē, šķiet, ka šī publikācija notika pēc tam, kad šī iestāde 2017. gada 28. aprīlī pieņēma paziņojumu par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos (C(2017) 2616 *final*).

38 Ar 2018. gada 2. februāra vēstuli Komisija informēja Tiesu, ka tā 2018. gada 29. janvārī nosūtīja *ClientEarth* ietekmes novērtējuma dokumentus par inspekcijām un uzraudzību vides jomā. Komisijas ieskatā, šī nosūtīšana notika pēc tam, kad šī iestāde 2018. gada 18. janvārī pieņēma paziņojumu par rīcību vidiskās atbilstības un pārvaldības uzlabošanai (COM(2018)10 *final*), kā arī lēmumu par jaunas Komisijas ekspertu grupas izveidi (Vidiskās atbilstības un pārvaldības forums) (C(2018)10 *final*). Komisija apgalvoja, ka pēc minētās nosūtīšanas *ClientEarth* ieguva piekļuvi visiem strīdīgajiem dokumentiem, kas varētu Tiesai likt konstatēt, ka atbilstoši tās Reglamenta 149. pantam tiesvedība par šo apelācijas sūdzību ir jāizbeidz.

39 Apsvērumos, kas Tiesā tika iesniegti 2018. gada 20. februārī, *ClientEarth* iebilda pret iespējamu tiesvedības izbeigšanu pirms sprieduma taisīšanas.

40 Šajā ziņā *ClientEarth* apgalvo, ka, pirmām kārtām, pretēji tam, ko Komisija ir norādījusi, tai ir bijusi piekļuve tikai trim no četriem strīdīgajiem dokumentiem, nevis visiem tiem. Proti, tai vēl neesot ticis paziņots Ietekmes novērtējuma padomes atzinums par ietekmes novērtējuma ziņojuma projektu attiecībā uz iespēju vērsties tiesā vides jautājumos. Otrām kārtām, *ClientEarth* apgalvo, ka tā katrā ziņā ir saglabājusi interesi, ka pārsūdzētais spriedums un apstrīdētie lēmumi tiek atcelti, pirmkārt, lai novērstu to, ka tajos pieļautās nelikumības tiek atkārtotas nākotnē, un, otrkārt, tāpēc, ka Komisija šos lēmumus formāli nav atcēlusi.

41 Ar 2018. gada 16. marta vēstuli Komisija informēja Tiesu par to, ka *ClientEarth* ar tās pašas dienas vēstuli ir ticis nosūtīts Ietekmes novērtējuma padomes ziņojums par ietekmes novērtējuma ziņojuma projektu attiecībā uz iespēju vērsties tiesā vides jautājumos, kura datums ir 2014. gada 21. maijs.

42 *ClientEarth* 2018. gada 27. martā iesniedza savus apsvērumus par šo vēstuli.

43 Šajā ziņā ir jāatgādina, ka atbilstoši Tiesas pastāvīgajai judikatūrai strīda priekšmetam – tāpat kā interesei celt prasību – ir jāturpina pastāvēt līdz tiesas nolēmuma pasludināšanai, pretējā gadījumā lieta ir jāizbeidz, kas nozīmē, ka prasības vai attiecīgā gadījumā apelācijas sūdzības rezultātā lietas dalībniekam, kurš cēlis šo prasību vai iesniedzis šo sūdzību, ir jāvar panākt labvēlīgu iznākumu (šajā nozīmē skat. spriedumus, 2013. gada 28. maijs, *Abdulrahim*/Padome un Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61. punkts un tajā minētā judikatūra, kā arī 2013. gada 27. jūnijs, *Xeda International* un *Pace International*/Komisija, C-149/12 P, nav publicēts, EU:C:2013:433, 31. punkts).

44 Šajā gadījumā nav strīda par to, ka *ClientEarth* bija interese celt prasību, kad tā cēla prasības atcelt tiesību aktus Vispārējā tiesā.

45 Turklāt, kaut arī šīs apelācijas tiesvedības laikā tika publicēti vai *ClientEarth* tika paziņoti dažādi dokumenti, kas minēti šā sprieduma 37., 38. un 41. punktā, ir jānorāda, pirmām kārtām, ka Komisija apstrīdētos lēmumus nav atcēlusi, tādējādi strīda priekšmets ir saglabājies (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2007. gada 7. jūnijs, *Wunenburger*/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 48. un 49. punkts).

46 Otrām kārtām – kā *ClientEarth* būtībā ir to uzsvērusi – tā šajā gadījumā vēlas piekļūt strīdīgajiem dokumentiem tāpēc, lai tostarp varētu paust nostāju Komisijā notiekošajos lēmumu pieņemšanas procesos un raisītu debates par šīs iestādes iecerēto rīcību, pirms tā ir pieņēmusi lēmumu par plānotajām iniciatīvām, vai nu attiecīgā gadījumā iesniedzot priekšlikumu, vai atsakoties no šīm iniciatīvām.

47 Ņemot vērā šā sprieduma 37. punktā izklāstītos apsvērumus un paskaidrojumus, ko Komisija sniedza Tiesas sēdē, šķiet, ka ietekmes novērtējuma ziņojuma un Ietekmes novērtējuma padomes atzinuma attiecībā uz iespēju vērsties tiesā vides jautājumos publiskošana notika pēc tam, kad Komisija pieņēma lēmumu neiesniegt leģislatīva akta priekšlikumu šajā jomā, bet pieņemt paziņojumu. Attiecībā uz ietekmes novērtējuma ziņojuma par inspekcijām un uzraudzību vides jomā dokumentu nosūtīšanu *ClientEarth* – no šā sprieduma 38. punkta izriet, ka tā notika pēc tam, kad Komisija pieņēma paziņojumu par vidiskās atbilstības un pārvaldības uzlabošanu, kā arī lēmumu par jaunas ekspertu grupas izveidi šajā jomā. Tāpēc šķiet, ka šo dažādo dokumentu publiskošana notika tikai pēc tam, kad Komisija pieņēma lēmumu par apsvērtajām iniciatīvām. Šajos apstākļos nešķiet, ka šī publiskošana varēja pilnībā sasniegt mērķus, kurus *ClientEarth* vēlējās sasniegt, iesniedzot piekļuves pieteikumus.

48 Trešām kārtām, no Tiesas judikatūras izriet, ka prasītājs noteiktos gadījumos var saglabāt interesi prasīt apstrīdētā akta atcelšanu un attiecīgā gadījumā – tā Vispārējās tiesas sprieduma atcelšanu, ar kuru ir noraidīta prasība, kas celta attiecībā uz šo aktu, lai liktu minētā akta autoram turpmāk veikt atbilstošus grozījumus un tādējādi izvairīties no riska, ka attiecīgajā aktā pieļautā nelikumība tiek atkārtota (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 28. maijs, *Abdulrahim*/Padome un Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 63. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra). Lai šī interese saglabātos, šai nelikumībai ir jāvar atkārtoties nākotnē neatkarīgi no attiecīgās lietas konkrētajiem apstākļiem (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2007. gada 7. jūnijs, *Wunenburger*/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 52. punkts).

49 Šajā gadījumā *ClientEarth* Vispārējai tiesai pārmet tostarp to, ka tā ir uzskatījusi, ka Komisijai bija tiesības atteikt piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem, balstoties uz vispārēju prezumpciju, saskaņā ar ko tādu dokumentu publiskošana, kuri ir sagatavoti ietekmes novērtējuma veikšanas ietvaros, principā

Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas izpratnē nopietni kaitētu tajā notiekošam lēmumu pieņemšanas procesam, kurā tiek izstrādāts politikas priekšlikums. Tādējādi viena no *ClientEarth* apgalvotajām nelikumībām būtībā attiecas uz šīs prezumpcijas piemērošanu.

50 Kā apgalvo *ClientEarth*, šī nelikumība var atkārtoties nākotnē neatkarīgi no šīs lietas konkrētajiem apstākļiem.

51 Šajā ziņā ir jāatgādina, ka atbilstoši pastāvīgajai judikatūrai, ja Savienības iestāde, kurā ir iesniegts pieteikums par piekļuvi kādam dokumentam, nolemj noraidīt šo pieteikumu, pamatojoties uz vienu no Regulas Nr. 1049/2001 4. pantā paredzētajiem izņēmumiem, tai principā ir jāpaskaidro, kādā veidā piekļuve šim dokumentam konkrēti un faktiski varētu kaitēt ar šo izņēmumu aizsargātajām interesēm. Turklāt šāda kaitējuma riskam ir jābūt saprātīgi paredzamam, nevis tikai hipotētiskam (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. punkts un tajā minētā judikatūra). Dažos gadījumos Tiesa ir atzinusi, ka šī iestāde tomēr šajā ziņā var pamatoties uz vispārējām prezumpcijām, kuras ir piemērojamas noteiktām dokumentu kategorijām, jo uz pieteikumiem par piekļuvi viena veida dokumentiem var attiekties līdzīgi vispārīgi apsvērumi (spriedums, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 69. punkts un tajā minētā judikatūra).

52 Tādēļ šādu prezumpciju mērķis ir sniegt iespēju attiecīgajai Savienības iestādei, pamatojoties uz šādiem vispārīgiem apsvērumiem, uzskatīt, ka noteiktu kategoriju dokumentu publiskošana principā kaitē interesei, kura ir aizsargāta ar izņēmumu, uz ko tā atsaucas, neuzliekot tai pienākumu konkrēti un individuāli izvērtēt katru pieprasīto dokumentu (šajā nozīmē skat. spriedumus, 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73. punkts, un 2017. gada 11. maijs, Zviedrija/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 47. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra).

53 Tādējādi vispārējo prezumpciju, ko Vispārējā tiesa ir atzinusi šajā lietā, Komisija nākotnē var piemērot atkal attiecībā uz jauniem pieteikumiem par piekļuvi tādiem dokumentiem, kuri ir sagatavoti notiekoša ietekmes novērtējuma veikšanas ietvaros, – minētā iestāde to turklāt neapstrīd.

54 Turklāt *ClientEarth* var it īpaši skart šāda minētās prezumpcijas turpmāka piemērošana. No pārsūdzētā sprieduma 1. punkta izriet, ka *ClientEarth* ir bezpeļņas organizācija, kuras mērķis ir vides aizsardzība. Šajā ziņā *ClientEarth* būtībā apgalvo – un Komisija to nenoliedz –, ka viens no tās uzdevumiem ir veicināt lielāku pārskatāmību un leģitimitāti Savienības likumdošanas procesā, tāpēc ir ticams, ka tā nākotnē atkal pieprasīs piekļuvi dokumentiem, kuri ir analogi strīdīgajiem dokumentiem, un ka Komisija atkal noraidīs šādu pieteikumu, balstoties uz minēto vispārējo prezumpciju. *ClientEarth* tad atkal būtu jāceļ prasība par tiesību akta atcelšanu, lai apstrīdētu šīs pašas prezumpcijas pamatotību.

55 Tādēļ no *ClientEarth* skatupunkta jautājums par šajā lietā aplūkotās vispārējās prezumpcijas tiesiskumu ir būtisks attiecībā uz turpmākiem pieteikumiem par piekļuvi šādiem dokumentiem (pēc analoģijas skat. spriedumu, 2007. gada 7. jūnijs, *Wunenburger*/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 59. punkts).

56 Šajos apstākļos ir uzskatāms, ka *ClientEarth* ir saglabājusi interesi celt prasību. Šādas intereses atzīšana, ņemot vērā apgalvotās nelikumības atkārtošanās risku un iepriekš minētos īpašos apstākļus, ir pareizas tiesvedības interesēs.

57 Tāpēc ir jālemj par šo apelācijas sūdzību.

Par pirmo pamatu

58 Ar pirmo apelācijas sūdzības pamatu tiek apgalvots, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 55.–127. punktā atzīstot, ka pastāv vispārēja prezumpcija, saskaņā ar kuru tādu ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavotu dokumentu publiskošana, kādi ir strīdīgie

dokumenti, principā var nopietni kaitēt Komisijā notiekošam lēmumu pieņemšanas procesam Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas izpratnē tik ilgi, kamēr šī iestāde nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikuma iesniegšanu. Šis pamats ir iedalīts piecās daļas – pirmā līdz ceturtā daļa ir izvirzīta galvenokārt, bet piektā daļa ir izvirzīta pakārtoti. Vispirms ir jāizskata pirmā līdz ceturtā daļa.

Lietas dalībnieku argumenti

59 Ar pirmā pamata pirmo daļu *ClientEarth*, kuru atbalsta Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste, apgalvo, ka, atzīstot minētās vispārējās prezumpcijas pastāvēšanu, Vispārējā tiesa ir kļūdaini piemērojusi Tiesas judikatūru.

60 Proti, kaut arī Tiesa ir atzinusi, ka pastāv vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas attiecībā uz dažādiem dokumentu veidiem, no šīs judikatūras izrietot, ka, pirmkārt, šīs prezumpcijas ir jāinterpretē un jāpiemēro strikti. Otrkārt, lietās, kurās Tiesa minētās prezumpcijas ir atzinusi, esot bijušas atšķirīgas īpatnības, no kurām neviena nav atrodama šajā lietā.

61 Konkrēti visas šīs lietas attiecoties uz dokumentu kopumu, ko skaidri nošķir tas, ka tie visi pieder notiekošas tiesvedības vai administratīvā procesa lietas materiāliem, savukārt šajā lietā tas tā neesot.

62 Turklāt lielākajā daļā minēto lietu attiecīgajiem dokumentiem esot bijis piemērojams īpašs tiesiskais regulējums, kas vienā vai otrā veidā ierobežoja piekļuvi tiem. Šajā gadījumā gan pastāvot īpašs tiesiskais regulējums, kas piemērojams strīdīgajiem dokumentiem, kuros esot ietverta vides informācija, proti, Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kas ir parakstīta Orhūsā 1998. gada 25. jūnijā ("Orhūsas konvencija") un kas Eiropas Kopienas vārdā ir apstiprināta ar Padomes Lēmumu 2005/370/EK (2005. gada 17. februāris) (OV 2005, L 124, 1. lpp.), kā arī Regula Nr. 1367/2006. Taču šā tiesiskā regulējuma mērķis, gluži pretēji, ir paplašināt tiesības uz piekļuvi šai informācijai.

63 Komisija noraida šos argumentus, jo, Komisijas ieskatā, *ClientEarth* no Tiesas judikatūras izsecina noteikumus, kuri tajā nav atspoguļoti. Proti, no šīs judikatūras izrietot – lai tiktu konstatēta vispārējā konfidencialitātes prezumpcija, pirmām kārtām, pieprasītajiem dokumentiem ir jāietilpst vienā un tajā pašā dokumentu kategorijā vai jābūt viena un tā paša veida dokumentiem un, otrām kārtām, piekļuvei šiem dokumentiem ir jārada risks, ka tiks kaitēts tā procesa pareizai norisei un mērķiem, uz kuru tie attiecas.

64 Ar sava pirmā pamata otro daļu *ClientEarth*, kuru atbalsta Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste, apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 55.–99. punktā uzskatot, ka LES 17. panta 1.–3. punkts ļaujot atzīt vispārēju konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz tādiem dokumentiem, kuri ir sagatavoti ietekmes novērtējuma ietvaros. Pirmām kārtām, Vispārējā tiesa jaucot konfidencialitāti un neatkarību. Proti, kaitējumu Komisijas neatkarībai varot nodarīt nevis pārskatāmība, bet gan nepārskatāmība. Pārskatāmība, gluži pretēji, nostiprinot šo neatkarību, sniedzot Komisijai iespēju labāk pretoties iespējamam ārējam spiedienam. Otrām kārtām – ja vien netiek pārkāpts princips, ka izņēmumi no tiesībām piekļūt iestāžu dokumentiem ir jāinterpretē strikti – LES 17. pants nevarot būt par vispārēju pamatu, kas ļauj Komisijai atteikt piekļuvi šādiem dokumentiem.

65 Komisija iebilst, ka Vispārējā tiesa ir pareizi interpretējusi noteikumus, kas reglamentē tās lēmumu pieņemšanas procesu, un, konkrētāk, tos, kas ir atrodami LES 17. panta 1.–3. punktā, kurā ir noteikts, ka Komisija, sagatavojot un izstrādājot politikas priekšlikumus, rīkojas pilnībā neatkarīgi un vispārējās interesēs. Pretēji *ClientEarth* apgalvotajam šie noteikumi neparedzot to, ka Komisija šajā saistībā uztur vairākus pastāvīgus dialogus ar ieinteresētajām pusēm. Kā Vispārējā tiesa pamatoti esot atzinusi pārsūdzētā sprieduma 79.–84. un 96. punktā, praksē Komisijas rīcībā nebūtu autonomas iespējas

apspriedēm un tā nevarētu īstenot savas iniciatīvas pilnvaras pilnīgi neatkarīgi, ja tā būtu pastāvīgi iesaistīta šādos dialogos. Šo pilnvaru būtība nevarētu tikt saglabāta, ja ieinteresētās puses ārpus šīs institūcijas rīkotās sabiedriskās apspriešanas mēģinātu to piespiest pieņemt iniciatīvu, to grozīt vai no tās atteikties. Turklāt sabiedrības interesēm saprast tās lēmumu pieņemšanas procesu vajadzētu tikt apmierinātām ar priekšlikuma iesniegšanu vai atteikšanos no apsvērtās iniciatīvas, jo kā vienā, tā otrā gadījumā visu vai daļas strīdīgo dokumentu galīgā versija būs pieejama atbilstoši 2009. gada 15. janvārī Komisijas pieņemtajām pamatnostādnēm par ietekmes novērtējumu (turpmāk tekstā – "2009. gada pamatnostādnes").

66 Ar pirmā pamata trešo daļu *ClientEarth*, kuru atbalsta Zviedrijas Karaliste, apgalvo, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, jo tā, nepārbaudot – it īpaši pārsūdzētā sprieduma 96. punktā – risku, ka šāda veida dokumentu publiskošana radīs īpašu, konkrētu un faktisku kaitējumu interesēm, kas aizsargātas ar Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu, ir atzinusi, ka attiecībā uz strīdīgajiem dokumentiem pastāv vispārēja konfidencialitātes prezumpcija. Proti, lai tiktu atzīta šāda prezumpcija, vispirms esot jāpierāda, ka pastāv šāda kaitējuma risks.

67 Komisija, gluži pretēji, apgalvo, ka Vispārējā tiesa minētajā 96. punktā ir paskaidrojusi, kāds bija objektīvais, reālais un īpašais risks, ko tajā notiekošajiem lēmumu pieņemšanas procesiem radītu šī publiskošana. Turklāt *ClientEarth*, paziņojot, ka tās iesniegtā piekļuves pieteikuma mērķis ir ļaut tai piedalīties šajos procesos, pati esot sniegusi pierādījumus tam, ka ārējais spiediens, ar ko Komisija varētu saskarties šādas publiskošanas gadījumā, ir reāls.

68 Ar pirmā pamata ceturto daļu *ClientEarth*, kuru atbalsta Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste, apgalvo, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 100.–106. punktā ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, jo tā nav ņēmusi vērā faktu, ka strīdīgie dokumenti iekļaujas likumdošanas kontekstā un ir neatraujami saistīti ar lēmumu turpināt vai neturpināt likumdošanas iniciatīvu.

69 Proti, pirmām kārtām, veicot ietekmes novērtējumu, Komisija piedaloties likumdošanas procesā un šajā saistībā sagatavotie dokumenti veidojot pamatu iespējamiem leģislatīviem aktiem. Šie dokumenti ir jākvalificē kā "likumdošanas" dokumenti Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta izpratnē, un tāpēc uz tiem ir jāattiecas lielākai pārskatāmībai. Otrām kārtām, Tiesas judikatūra nepamatojot vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas atzīšanu, kura attiecas uz šāda veida dokumentiem.

70 Komisija atbild, ka, pirmkārt, likumdošanas procedūra sākas tikai ar leģislatīvā akta priekšlikuma iesniegšanu. Vispārējās tiesas atzītā prezumpcija esot piemērojama tikai līdz tam brīdim, kad Komisija pieņem lēmumu par iespējamu šāda priekšlikuma pieņemšanu, proti, līdz brīdim, kurā vēl neesot neviena likumdošanas dokumenta. Komisija piebilst, ka pilsoņiem esot iespēja iepazīties ar Savienības likumdošanas rīcības pamatiem brīdī, kad, tiekot iesniegtam tās leģislatīvā akta priekšlikumam, sākas likumdošanas procedūra, jo strīdīgie dokumenti tiks publicēti šajā brīdī.

71 Otrkārt, kā Vispārējā tiesa esot konstatējusi pārsūdzētā sprieduma 105. punktā, pat pieņemot, ka strīdīgie dokumenti ir jākvalificē kā "likumdošanas" dokumenti Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta izpratnē, šī norma tomēr esot jāpiemēro, neskarot šīs regulas 4. un 9. pantu un tādējādi – iespēju atzīt vispārēju prezumpciju, kura attiecas uz šiem dokumentiem.

72 Treškārt, Tiesas judikatūra neizslēdzot šādas prezumpcijas atzīšanu likumdošanas kontekstā.

Tiesas vērtējums

– Ievada apsvērumi

73 Jāatgādina, ka saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 1. apsvērumu minētā regula ir saistīta ar LES 1. panta otrajā daļā izteikto vēlmi iezīmēt jaunu posmu aizvien ciešākas Eiropas tautu savienības izveidošanā, kur lēmumu pieņemšana notiek cik vien iespējams atbilstoši atklātības principam un cik vien iespējams tuvinot to pilsoņiem (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, 34. punkts).

74 Šis fundamentālais Savienības mērķis ir arī atspoguļots, pirmkārt, LESD 15. panta 1. punktā, kurā tostarp ir paredzēts, ka Savienības iestādes un struktūras darbojas iespējami atklāti, kas ir princips, kurš tāpat ir atkārtoti apstiprināts LES 10. panta 3. punktā un LESD 298. panta 1. punktā, kā arī, otrkārt, ar to, ka Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 42. pants ir veltīts tiesībām piekļūt dokumentiem (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2017. gada 18. jūlijs, Komisija/*Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 52. punkts).

75 No Regulas Nr. 1049/2001 2. apsvēruma izriet, ka pārskatāmība Savienības iestādēm var nodrošināt lielāku leģitimitāti, efektivitāti un atbildīgumu pret Savienības pilsoņiem demokrātiskā sistēmā. Pieļaujot, ka atšķirības starp vairākām nostājām tiek atklāti apspriestas, tā tostarp palielina pilsoņu uzticēšanos (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, 45. un 59. punkts).

76 Šajā nolūkā minētās regulas 1. pantā ir noteikts, ka tās mērķis ir piešķirt sabiedrībai iespējami plašāku piekļuvi Savienības iestāžu dokumentiem (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2017. gada 13. jūlijs, *Saint-Gobain Glass Deutschland*/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 61. punkts un tajā minētā judikatūra).

77 No minētās regulas 4. panta, kurā ir paredzēta šajā ziņā pastāvošā izņēmumu kārtība, izriet arī, ka šīs piekļuves tiesības tomēr var tikt ierobežotas publisku vai privātu interešu apsvērumu dēļ (spriedums, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57. punkts). Vienā no šiem izņēmumiem – šīs pašas regulas 4. panta 3. punkta pirmajā daļā ir paredzēts, ka var atteikt piekļuvi tādam dokumentam, kuru Savienības iestāde ir izdevusi iekšējām vajadzībām un 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.

78 Tā kā šādi izņēmumi ir atkāpes no principa, ka sabiedrībai nodrošināma iespējami plašāka piekļuve dokumentiem, šie izņēmumi ir jāinterpretē un jāpiemēro strikti (spriedums, 2017. gada 13. jūlijs, *Saint-Gobain Glass Deutschland*/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 63. punkts un tajā minētā judikatūra).

79 Kā tika atgādināts šā sprieduma 51. punktā, ja attiecīgā Savienības iestāde, pamatojoties uz minētajiem izņēmumiem, nolemj atteikt piekļuvi dokumentiem, kuru publiskošana ir pieprasīta, tā noteiktos gadījumos šajā ziņā var balstīties uz vispārējām prezumpcijām, kuras piemērojamas noteiktu kategoriju dokumentiem.

80 Kā izriet no šā sprieduma 51. punktā minētās judikatūras, lai tiktu atzīta vispārēja prezumpcija par labu jaunai dokumentu kategorijai, vispirms tomēr ir jāpierāda, ka tāda veida dokumentu publiskošana, kuri ietilpst šajā kategorijā, saprātīgi paredzamā veidā varētu faktiski kaitēt ar attiecīgo izņēmumu aizsargātajām interesēm. Turklāt, tā kā vispārējās prezumpcijas veido izņēmumu no Savienības iestādes pienākuma konkrēti un individuāli izvērtēt katru dokumentu, uz kuru attiecas piekļuves pieteikums, un

vispārīgāk – izņēmumu no principa par sabiedrības iespējami plašāku piekļuvi Savienības iestāžu rīcībā esošajiem dokumentiem, tās ir jāinterpretē un jāpiemēro strikti (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81. punkts).

81 Līdz šim Tiesa ir atzinusi, ka pastāv vispārējas konfidencialitātes prezumpcijas attiecībā uz piecām dokumentu kategorijām, proti, administratīvās lietas materiāliem par valsts atbalsta kontroles procedūru, Savienības tiesās notiekošā tiesvedībā iesniegtiem procesuāliem rakstiem, kamēr šī tiesvedība turpinās, dokumentiem, ar kuriem apmainās Komisija un ziņotāji vai trešās personas uzņēmumu koncentrācijas darījumu kontroles procesā, dokumentiem, kuri attiecas uz pienākumu neizpildes procesa pirmstiesas daļu, tai skaitā dokumentiem, ar kuriem Komisija un attiecīgā dalībvalsts ir apmainījusies *EU Pilot* procedūrā, un dokumentiem, kuri attiecas uz LESD 101. panta piemērošanas procedūru (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77. punkts, kā arī tajā minētā judikatūra; runājot par Savienības tiesās iesniegtiem procesuālajiem rakstiem, šajā nozīmē skat. spriedumu, 2017. gada 18. jūlijs, Komisija/*Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 41. punkts un tajā minētā judikatūra; runājot par dokumentiem, ar kuriem notikusi apmaiņa *EU Pilot* procedūrā, skat. spriedumu, 2017. gada 11. maijs, Zviedrija/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 51. punkts). Katrā no šīm lietām attiecīgais piekļuves atteikums skāra dokumentu kopumu, kas ir skaidri nošķirami to kopējās piederības lietas materiāliem saistībā ar notiekošu administratīvo vai tiesas procesu dēļ (spriedums, 2015. gada 16. jūlijs, *ClientEarth*/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78. punkts; skat. arī spriedumu, 2017. gada 11. maijs, Zviedrija/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Pirmā pamata pirmā līdz ceturtā daļa ir jāizvērtē kopā, ņemot vērā šos ievada apsvērumus.

83 Šajā nolūkā ir jānoskaidro, vai Vispārējā tiesa, nepieļaujot kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 68.–111. punktā varēja uzskatīt, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas piemērošanas nolūkos Komisijai bija tiesības izdarīt pieņēmumu – kamēr tā nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikumu, ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavotu dokumentu publiskošana principā nopietni kaitētu tajā notiekošam lēmuma pieņemšanas procesam, kurā tā izstrādā šādu priekšlikumu, neatkarīgi, pirmām kārtām, no tā, vai apsvērtajam priekšlikumam ir leģislatīvs raksturs vai nav, un, otrām kārtām, apstākļiem, ka attiecīgie dokumenti ietverot vides informāciju Regulas Nr. 1367/2006 2. panta 1. punkta d) apakšpunkta izpratnē.

– Par strīdīgo dokumentu izstrādes kontekstu un saturu

84 Pirmām kārtām, ir jāatgādina, ka Regulas Nr. 1049/2001 6. apsvērumā ir norādīts, ka plašāka piekļuve dokumentiem būtu jānodrošina gadījumos, kad Savienības iestādes darbojas kā likumdevējs. Proti, iespēja pilsoņiem kontrolēt un iepazīties ar visu informāciju, kura ir pamats Savienības likumdošanas rīcībai, ir nosacījums, lai pilsoņi varētu efektīvi īstenot savas demokrātiskās tiesības, kuras ir atzītas tostarp LES 10. panta 3. punktā (šajā nozīmē 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). Kā būtībā uzsver *ClientEarth*, šāda īstenošana nozīmē ne tikai to, ka pilsoņu rīcībā ir attiecīgā informācija, lai saprastu izvēli, ko izdara Savienības iestādes likumdošanas procesa kontekstā, bet arī ka viņi var piekļūt šai informācijai laikus, tādā brīdī, kurā tie spētu lietderīgi paust savu viedokli par šo izvēli.

85 Turklāt, kā ģenerāladvokāts ir uzsvēris secinājumu 64. un 65. punktā, no Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punkta, ar kuru tiek īstenots no šīs regulas 6. apsvēruma izrietošais princips, ir secināms, ka par "likumdošanas dokumentiem" ir jāuzskata un attiecīgi – ievērojot minētās regulas 4. un 9. pantu – jādara tieši pieejami ne tikai Savienības likumdevēja pieņemtie akti, bet arī, vispārīgāk, dokumenti, kas sagatavoti vai saņemti tādu procedūru kontekstā, kuru mērķis ir dalībvalstīs vai dalībvalstīm juridiski saistošu aktu pieņemšana.

86 Šajā ziņā ir taisnība – kā Vispārējā tiesa ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 103. punktā – kamēr Komisija sagatavo tādus ietekmes novērtējuma dokumentus kā strīdīgie dokumenti, tā pati nerīkojas kā likumdevējs. Turklāt ietekmes novērtējuma procedūra notiek pirms likumdošanas procedūras striktā nozīmē, kura formāli sākas tikai tad, kad Komisija iesniedz leģislatīva akta priekšlikumu.

87 Lai gan tas tā ir, ir jānorāda, ka saskaņā ar LES 17. panta 2. punktu Savienības leģislatīvo aktu var pieņemt tikai pēc Komisijas priekšlikuma, izņemot gadījumus, kad Līgumos ir paredzēts citādi. Iniciatīvas tiesības, kuras šai iestādei ir atzītas ar šo tiesību normu, pirmkārt, ietver tiesības lemt iesniegt vai neiesniegt priekšlikumu, izņemot gadījumus, kad minētajai iestādei ir pienākums iesniegt šādu priekšlikumu. Konkrēti, Komisijas lēmums pēc ietekmes novērtējuma atteikties no apsvērtās likumdošanas iniciatīvas noteikti izbeidz plānoto likumdošanas rīcību, kura var tikt atsākta tikai tad, ja šī iestāde groza šo lēmumu. Otrkārt, Komisijas iniciatīvas pilnvaras ietver pilnvaras noteikt iespējamā priekšlikuma priekšmetu, mērķi un saturu, turklāt ir jāatceras, ka atbilstoši LESD 293. panta 1. punktam, izņemot gadījumus, uz kuriem attiecas šī tiesību norma, Padome, ja tā saskaņā ar Līgumiem lemj pēc Komisijas priekšlikumu, var grozīt šo priekšlikumu tikai ar vienprātīgu lēmumu (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 14. aprīlis, Padome/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, 70. un 72. punkts).

88 Ņemot vērā šīs pilnvaras, Komisija ir būtisks likumdošanas procesa dalībnieks.

89 Šajā gadījumā – kā izriet no pārsūdzētā sprieduma 9. un 33. punkta – strīdīgie dokumenti attiecas uz ietekmes novērtējumiem, kas ir veikti saistībā ar likumdošanas iniciatīvām, kuras pieņemtu Komisija.

90 Šajā kontekstā – kā Vispārējā tiesa ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 86.–88. punktā – šīs iestādes veiktie ietekmes novērtējumi atbilstoši 2009. gada pamatnostādnēm ir uzskatāmi par būtiskiem instrumentiem, kas palīdz nodrošināt, ka minētās iestādes iniciatīvas un Savienības tiesību akti tiek sagatavoti, balstoties uz pārskatāmu, pilnīgu un līdzsvarotu informāciju. Tieši uz šīs informācijas pamata Komisija var novērtēt šādu iniciatīvu lietderīgumu, vajadzīgumu, būtību un saturu. Ietekmes novērtējuma ziņojumi konkrētāk ietver dažādo apsvērto politikas risinājumu izklāstu, ietekmes analīzi, šo risinājumu priekšrocības un trūkumus, kā arī minēto risinājumu salīdzinājumu. Lai gan šajās pamatnostādnēs ir norādīts, ka ar ietekmes novērtējumiem netiek aizstāts tas, ka lēmumus pieņem Komisija, no minēta sprieduma 9. punkta izriet, ka šī iestāde apstrīdētajos lēmumos ir norādījusi, ka tās leģislatīvo aktu priekšlikumos veiktā politikas risinājumu izvēle balstījās uz šo novērtējumu saturu.

91 No tā – tāpat kā to būtībā apgalvo *ClientEarth* un Somijas Republika – izriet, ka ietekmes novērtējumi un tiem pievienotie Ietekmes novērtējuma padomes atzinumi šādā kontekstā ir uzskatāmi par Savienības likumdošanas procesa svarīgiem elementiem, kuri veido daļu no tās likumdošanas rīcības pamata.

92 Lai gan ietekmes novērtējuma stadijā nav droši zināms, vai Komisija iesniegs leģislatīva rakstura priekšlikumu, šo dokumentu publiskošana var palielināt likumdošanas procesa pārskatāmību un atklātību kopumā, īpaši šā procesa sagatavošanas posmu, un tādējādi nostiprināt Savienības demokrātisko raksturu, ļaujot tās pilsoņiem izvērtēt šo informāciju un mēģināt ietekmēt minēto procesu. Proti, kā būtībā norāda *ClientEarth*, šāda publiskošana laikā, kad notiek Komisijas lēmumu pieņemšanas process, ļauj, pirmām kārtām, pilsoņiem saprast šīs iestādes apsvērtos risinājumus un tās izdarīto izvēli un tādējādi iepazīties ar apsvērumiem, kuri ir Savienības likumdošanas rīcības pamatā. Otrām kārtām, šī publiskošana sniedz pilsoņiem iespēju lietderīgi paust savu viedokli par šiem risinājumiem, pirms tie tiek galīgi pieņemti – gan attiecībā uz Komisijas lēmumu iesniegt leģislatīva akta priekšlikumu, gan šāda priekšlikuma saturu, no kura ir atkarīga Savienības likumdošanas rīcība.

93 No tā – kā norāda ģenerāladvokāts secinājumu 67. un 68. punktā – izriet, ka šie dokumenti, ņemot vērā to priekšmetu, ir daļa no Regulas Nr. 1049/2001 12. panta 2. punktā minētajiem dokumentiem.

94 Turklāt to, ka pilsoņiem ir svarīgi piekļūt dokumentiem, kuri ir sagatavoti ietekmes novērtējuma kontekstā, pat ja Komisijas lēmumu pieņemšanas process vēl notiek, neliek apšaubīt Komisijas uzsvērtais apstāklis, ka šajā gadījumā *ClientEarth* esot bijusi iespēja piedalīties sabiedriskajā apspriešanā, ko minētā iestāde ir rīkojusi attiecīgo ietekmes novērtējuma procedūru kontekstā, un ka zināms skaits ar šiem ietekmes novērtējumiem saistītu dokumentu brīdī, kad tika pieņemti apstrīdētie lēmumi, jau bija publiski pieejams. Lai gan šādas apspriešanās arī ir vērstas uz to, lai nodrošinātu Komisijas lēmumu pieņemšanas procesa pārskatāmību un pilsoņu līdzdalību šajā procesā, tās neaizstāj šiem pilsoņiem sniegtu iespēju pēc pieprasījuma piekļūt Ietekmes novērtējuma ziņojumiem un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumiem. Proti, no 2009. gada pamatnostādnēm izriet, ka Komisijas rīkotās apspriešanas ne obligāti ir atvērtas visai sabiedrībai. Turklāt šajā lietā nav ticis pierādīts, ka apspriešanas ietvaros paziņotā informācija un jau publiski pieejamajos dokumentos iekļautā informācija būtībā atbilst tai informācijai, kas ir atrodama strīdīgajos dokumentos.

95 No iepriekš minētā izriet, ka šā sprieduma 84. punktā atgādinātie iemesli, kas ir pamatā Regulas Nr. 1049/2001 6. apsvērumā aprakstītajam un šīs regulas 12. panta 2. punktā īstenotajam principam par plašāku piekļuvi tādiem dokumentiem, kurus Savienības iestādes sagatavo, kad tās rīkojas kā likumdevējas, attiecas arī uz ietekmes novērtējuma procedūrā sagatavotiem dokumentiem, kādi ir strīdīgie dokumenti, kuri izstrādāti, lai pieņemtu iespējamas Komisijas likumdošanas iniciatīvas. Kā apgalvo *ClientEarth*, piekļuve ir jāpiešķir arī šādiem dokumentiem.

96 Otrām kārtām, būtiski ir arī norādīt, ka strīdīgie dokumenti ietver vides informāciju Regulas Nr. 1367/2006 izpratnē.

97 Proti, atbilstoši šīs regulas 2. panta 1. punkta d) apakšpunkta v) punktam par šādu informāciju ir uzskatāma jebkura informācija rakstiskā, vizuālā, audio, elektroniskā vai jebkurā citā materiālā formā par izmaksu un ieguvumu analīzi un citādu ekonomisko analīzi un pieņēmumiem, ko izmanto saistībā ar tādiem pasākumiem kā politika, tiesību akti, plāni, programmas un nolīgumi vides jomā. Šajā ziņā, pirmkārt, no šā sprieduma 90. punkta izriet, ka ietekmes novērtējuma ziņojumi tostarp satur pētījumu par dažādo Komisijas apsvērto politikas risinājumu ietekmi, kā arī priekšrocībām un trūkumiem, lai, iespējams, pieņemtu likumdošanas iniciatīvu vai citādu iniciatīvu. Otrkārt, šajā gadījumā ir pierādīts, ka strīdīgie dokumenti attiecas uz likumdošanas iniciatīvām vides jomā.

98 Taču Regulas Nr. 1367/2006 mērķis atbilstoši tās 1. pantam ir garantēt pēc iespējas plašāku sistemātiska vides informācijas publiska pieejamību un izplatīšanu (spriedums, 2017. gada 13. jūlijs, *Saint-Gobain Glass Deutschland*/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 64. punkts un tajā minētā judikatūra). No šīs regulas 2. apsvēruma būtībā izriet, ka piekļuve šai informācijai faktiski ir vērsta uz to, lai veicinātu efektīvāku sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā, tādējādi palielinot kompetento iestāžu atbildību par lēmumu pieņemšanu, lai sekmētu sabiedrības informētību un atbalstu pieņemtajiem lēmumiem (spriedums, 2016. gada 23. novembris, Komisija/*Stichting Greenpeace Nederland* un *PAN Europe*, C-673/13 P, EU:C:2016:889, 80. punkts).

99 Šajā ziņā, lai gan Regulas Nr. 1367/2006 3. pantā ir noteikts, ka Regula Nr. 1049/2001 ir piemērojama visiem pieteikumiem par piekļuvi vides informācijai, pirmās minētās regulas 6. pantā papildus ir paredzētas konkrētākas normas attiecībā uz šiem pieprasījumiem, ar kurām daļēji ir atvieglota un daļēji ierobežota piekļuve dokumentiem (spriedums, 2017. gada 13. jūlijs, *Saint-Gobain Glass Deutschland*/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 65. punkts un tajā minētā judikatūra).

100 Konkrētāk, no Regulas Nr. 1367/2006 6. panta 1. punkta otrā teikuma, kas lasīts tās 15. apsvēruma gaismā, it īpaši izriet, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajā daļā norādītais atteikuma iemesls ir jāinterpretē strikti, kad ir runa par vides informāciju, ņemot vērā sabiedrības intereses pieprasītās informācijas izpaušanā, un tādējādi tā mērķis ir lielāka šīs informācijas pārskatāmība.

101 No šā sprieduma 84.–100. punktā izklāstītajiem apsvērumiem izriet, ka šajā gadījumā runa ir par dokumentiem, kuri ir daļa no likumdošanas procesa un kuri turklāt ietver vides informāciju, tāpēc Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmā daļa ir jāinterpretē un jāpiemēro vēl jo striktāk.

– Par pārsūdzētajā spriedumā atzīto vispārējo prezumpciju

102 Lai atzītu, ka attiecībā uz ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavotiem dokumentiem pastāv vispārēja konfidencialitātes prezumpcija, kamēr Komisija nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikumu, Vispārējā tiesa – kā tika atgādināts šā sprieduma 26. punktā – pārsūdzētā sprieduma 94.–96. punktā ir pamatojusies uz vispārīgiem apsvērumiem, kuri būtībā ir balstīti, pirmkārt, uz noteikumu, ka ir jāsaglabā Komisijas pārdomu telpa un tās spēja īstenot savas iniciatīvas pilnvaras pilnīgi neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs saskaņā ar LES 17. panta 1.–3. punktu, un, otrkārt, uz risku, ka notiekoša ietekmes novērtējuma procesā sagatavotu dokumentu publiskošana izraisīs ārēju spiedienu vai ietekmi, kas var skart šajā iestādē notiekošo lēmumu pieņemšanas procesu.

103 Pirmām kārtām, lai gan saskaņā ar LES 17. panta 1.–3. punktu Komisijai, veicot ietekmes novērtējumu, ir jārīkojas pilnīgi neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs, ir jānorāda, ka ietekmes novērtējuma procedūra nav tāda veida procedūra, kurai pašai par sevi ir iezīmes, kas principā nepieļauj pilnīgas pārskatāmības nodrošināšanu. Gluži pretēji, Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 93. punktā ir norādījusi, ka šī procedūra notiek tādēļ, lai Komisijas lēmumu pieņemšanas process būtu pārskatāms un atvērts. No šā sprieduma 84.–101. punkta izriet, ka tam tā vēl vairāk ir jābūt tad, ja minētā procedūra – kā šajā lietā – ir daļa no likumdošanas procesa vides jomā.

104 Turklāt, kā būtībā norāda *ClientEarth*, nostiprinot Komisijas lēmumu pieņemšanas procesa leģitimitāti, pārskatāmība garantē tās rīcības uzticamību attiecīgo organizāciju un pilsoņu uztverē un tādējādi tieši palīdz nodrošināt, ka šī iestāde rīkojas pilnībā neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs. Tieši tas, ka sabiedrībai nav informācijas, un debašu neesamība var radīt šaubas par to, ka minētā iestāde savus uzdevumus veic pilnībā neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs (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, 59. punkts).

105 Otrām kārtām – kā norāda *ClientEarth* un dalībvalstis, kas ir iestājušās lietā tās atbalstam, – neviens no iemesliem, kurus Vispārējā tiesa ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 94.–96. punktā, neļauj konstatēt, ka pastāvētu risks, ka tiks nopietni kaitēts Komisijā notiekošam lēmumu pieņemšanas procesam Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas izpratnē. Uz šādu iemeslu pamata atzīstot vispārēju konfidencialitātes prezumpciju attiecībā uz ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavotiem dokumentiem, kamēr Komisija nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikumu, Vispārējā tiesa nav pareizi izpratusi šo tiesību normu, kā arī tās striktas interpretācijas un piemērošanas principu, kuram, kā ir atgādināts šā sprieduma 101. punktā, ir īpaša nozīme, kad ir runa par dokumentiem, kas sagatavoti likumdošanas procesa gaitā un kas ietver vides informāciju.

106 Šajā ziņā, protams, nevar izslēgt – kā Vispārējā tiesa to ir norādījusi pārsūdzētā sprieduma 96. punktā –, ka gadījumā, ja šie ietekmes novērtējuma ziņojumi un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumi par šiem ziņojumiem tiktu publiskoti, pirms Komisija ir pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikumu, trešās personas mēģinātu īstenot ietekmi vai pat spiedienu attiecībā uz politikas izvēlēm, kuras ir jāizdara šai iestādei, vai ka ieinteresētās personas, kas ir iesniegušas apsvērumus minētās iestādes rīkotajā sabiedriskajā apspriešanā, ietekmes novērtējuma procedūras ietvaros iesniedz jaunas piezīmes vai jaunu kritiku par tās apsvērtajiem risinājumiem vai pieņēmumiem.

107 Tomēr, pirmkārt, ciktāl Komisija būtībā apgalvo, ka šādas publiskošanas gadījumā tā būtu iesaistīta vairākos pastāvīgos dialogos ar ieinteresētajām personām, ka tās rīcībā praktiski nebūtu autonomas pārdomu telpas un ka tā nevarētu pilnībā brīvi pieņemt lēmumu par, iespējams, pieņemamajiem priekšlikumiem, ir jānorāda, ka Savienības tiesībās šai iestādei principā nav uzlikts pienākums uzturēt šādu dialogu atsevišķos gadījumos, ko tā arī tieši atzina Tiesas sēdē. Šajā ziņā, lai gan LES 11. panta

2. punktā ir paredzēts, ka Savienības iestādes uztur atklātu, pārredzamu un pastāvīgu dialogu ar pārstāvību īstenojošām apvienībām un pilsonisko sabiedrību, šis noteikums tomēr nenozīmē, ka Komisijai būtu pienākums pēc būtības katrā atsevišķajā gadījumā atbildēt uz iespējamām piezīmēm, kuras ir saņemtas pēc tam, kad dokuments ir publiskots uz Regulas Nr. 1049/2001 pamata.

108 Otrkārt, katrā ziņā Vispārējā tiesa nav konstatējusi, ka ārējā ietekme vai spiediens, ar ko Komisija attiecīgā gadījumā varētu saskarties, ja tiktu publiskoti dokumenti, kuri ir sagatavoti tāda ietekmes novērtējuma ietvaros, kas attiecas uz notiekošu lēmumu pieņemšanas procesu, būtu tādi, ka tie vispārējā veidā un neatkarīgi no ietekmes novērtējuma un attiecīgā lēmumu pieņemšanas procesa konkrētā konteksta, kā arī katra pieprasītā dokumenta konkrētā satura varētu traucēt šai iestādei rīkoties pilnībā neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs vai arī ietekmēt, pagarināt vai būtiski sarežģīt minētajā iestādē notiekošās iekšējās diskusijas un tās lēmumu pieņemšanas procesu. Kā būtībā apgalvo *ClientEarth*, vispārīgie apsvērumi, kurus Vispārējā tiesa šajā ziņā ir izklāstījusi pārsūdzētā sprieduma 94.–96. punktā, nevar pamatot šādu risku. Šajā ziņā, kā izriet no šā sprieduma 92. un 98. punkta, sabiedrības vai ieinteresēto pušu izteikšanās par politikas risinājumiem, kurus Komisija ir apsvērusi saistībā ar savām iniciatīvām, it īpaši vides jomās likumdošanas iniciatīvām, pirms tā pieņem lēmumu par plānoto iniciatīvu, ir neatņemama Savienības pilsoņu demokrātisko tiesību daļa.

109 No tā izriet, ka, lai gan Komisijas rīcībā ir jābūt pārdomu telpai, lai tā varētu lemt par izvēlamajiem politikas risinājumiem un, iespējams, iesniedzamajiem priekšlikumiem, Vispārējā tiesa būtībā kļūdaini uzskatīja, ka nepieciešamība aizsargāt Komisijas iniciatīvas pilnvaras un nepieciešamība saglabāt šīs iestādes spēju īstenot šīs pilnvaras pilnīgi neatkarīgi un tikai vispārējās interesēs principā prasa to, lai šāda ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavoti dokumenti parasti varētu palikt konfidenciāli, līdz minētā iestāde ir pieņēmusi šādu lēmumu.

110 Turklāt, ciktāl Komisija Tiesas sēdē atsaucās uz apstākli, ka strīdīgie dokumenti esot tikai iekšēji, nepabeigti projekti, ir jāuzsver – kā šī iestāde to pati ir atgādinājusi savā replikas rakstā –, ka, lai atzītu strīdīgo vispārējo prezumpciju, Vispārējā tiesa nav konkrēti balstījusies nedz uz šo apstākli, nedz uz nepieciešamību aizsargāt ar šo dokumentu sagatavošanu saistīto procesu. Proti, no pārsūdzētā sprieduma 94.–97. punkta izriet, ka Vispārējā tiesa šajā nolūkā ir atsaukusies uz risku, ka ietekmes novērtējuma ziņojumu – neatkarīgi no tā, vai tie ir vai nav projekta stadijā, – un Ietekmes novērtējuma padomes atzinumu publiskošana nopietni kaitētu Komisijā notiekošajam lēmumu pieņemšanas procesam, kas ir saistīts ar šo priekšlikumu sagatavošanu un pieņemšanu.

111 Katrā ziņā ir jāprecizē, ka, pirmkārt, Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmā daļa attiecas uz piekļuvi iekšējiem dokumentiem, kuri skar jautājumu, par ko attiecīgā Savienības iestāde vēl nav pieņēmusi lēmumu. Taču nedz šīs tiesību normas formulējums, nedz intereses, ko tā aizsargā, neizslēdz iespēju pieprasīt piekļuvi dokumentiem, kuriem ir pagaidu raksturs. Otrkārt, šis raksturs kā tāds neļauj pierādīt, ka vispārēji un neatkarīgi no individuāla un konkrēta katra pieprasītā dokumenta vērtējuma pastāv nopietna kaitējuma risks Komisijas lēmumu pieņemšanas procesam. Proti, šāds kaitējums ir atkarīgs no tādiem faktoriem kā attiecīgā dokumenta pabeigtība un konkrētā stadija, kurā attiecīgais lēmumu pieņemšanas process ir brīdī, kad piekļuve šim dokumentam tiek atteikta, šā procesa specifiskais konteksts, kā arī jautājumi, par kuriem attiecīgajā iestādē vēl ir jāveic iekšējas diskusijas.

112 No visiem iepriekš izklāstītajiem apsvērumiem izriet, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā, pārsūdzētā sprieduma 94.–111. punktā konstatējot, ka Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmajā daļā paredzētā izņēmuma piemērošanas nolūkos Komisijai bija tiesības izdarīt prezumpciju, saskaņā ar kuru, kamēr tā nav pieņēmusi lēmumu par iespējamu priekšlikumu, tādu dokumentu publiskošana, kas sagatavoti ietekmes novērtējuma ietvaros, principā nopietni kaitētu tajā notiekošam lēmumu pieņemšanas procesam, kurā tā sagatavo šādu priekšlikumu, neatkarīgi, pirmkārt, no tā, vai apsvērtais priekšlikums leģislatīvs, un, otrkārt, no apstākļa, ka attiecīgie dokumenti ietver vides informāciju Regulas Nr. 1367/2006 2. panta 1. punkta d) apakšpunkta izpratnē.

113 Tādējādi, nepastāvot vajadzībai izvērtēt pārējos *ClientEarth* un dalībvalstu, kuras ir iestājušās lietā tās prasījumu atbalstam, izvirzītos argumentus, ir jāuzskata, ka pirmā pamata pirmā līdz ceturtā daļa ir pamatota.

114 Tā kā pirmais pamats šo iemeslu dēļ ir jāapmierina, pārsūdzētais spriedums ir jāatceļ un nav vajadzības izskatīt šā pamata piekto daļu, kura ir izvirzīta pakārtoti un kurā tiek apgalvots, ka Vispārējā tiesa atzīto vispārējo prezumpciju esot padarījusi neatspēkojamu, nedz arī otro pamatu, kurš arī ir izvirzīts pakārtoti un ar kuru tiek apgalvots, ka Vispārējā tiesa, neatzīstot, ka pastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas attaisno strīdīgo dokumentu publiskošanu, esot pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā.

Par prasību Vispārējā tiesā

115 Saskaņā ar Eiropas Savienības Tiesas statūtu 61. panta pirmo daļu, ja Tiesa atceļ Vispārējās tiesas nolēmumu, tā var nodot lietu atpakaļ sprieduma taisīšanai Vispārējā tiesā vai pati taisīt galīgo spriedumu attiecīgajā lietā, ja tā ir izskatāmā stāvoklī.

116 Konkrētajā gadījumā Tiesai pašai ir jātaisa galīgais spriedums lietā, jo tā ir izskatāmā stāvoklī.

117 Kā norādīts šā sprieduma 21. punktā, pirmajā instancē *ClientEarth* tostarp apgalvoja, ka ar apstrīdētajiem lēmumiem ir pārkāpta Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmā daļa, jo Komisija ir kļūdaini uzskatījusi, ka strīdīgo dokumentu publiskošana radītu risku, ka tiks nopietni kaitēts tajā notiekošiem lēmumu pieņemšanas procesiem šīs tiesību normas izpratnē.

118 Šajā ziņā no šiem lēmumiem, kuru saturs tika atgādināts šā sprieduma 13.–17. punktā, izriet – lai konstatētu šādu risku, Komisija ir pamatojusies, pirmkārt, uz vispārīgiem apsvērumiem par, vispirms, apstākli, ka ietekmes novērtējumi palīdzēs izdarīt stratēģiskās izvēles, kas šai iestādei būs jāveic leģislatīvo aktu priekšlikumos, turpinājumā – nepieciešamību saglabāt tās rīcības brīvību, neatkarību, spēju rast kompromisu un rīkoties tikai vispārējās interesēs, kā arī uz uzticēšanās gaisotni, kurai ir jāvalda tajā notiekošajās diskusijās, un visbeidzot – ārēja spiediena risku, kas var nopietni ietekmēt šo diskusiju norisi.

119 Otrkārt, tā ir atsaukusies uz konkrētākiem apsvērumiem par diviem notiekošiem lēmumu pieņemšanas procesiem, kuri attiecas it īpaši uz to agrīno un sensitīvo stadiju, uz faktu, ka apspriestie jautājumi jau ilgstoši ir pārdomu priekšmets, un uz šo jautājumu svarīgumu. Runājot par dokumentiem, kas saistīti ar ietekmes novērtējumu par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos, tā arī uzsver ar šo jautājumu saistītās problemātikas sensitivitāti un iespējamas viedokļu atšķirības starp dalībvalstīm. Attiecībā uz dokumentiem, kas saistīti ar ietekmes novērtējumu par inspekcijām un uzraudzību vides jomā, tā turklāt ir uzsvērusi nepieciešamību pasargāt diskusiju no ārējas ietekmes faktoriem, jo šāda ietekme iespaidotu pār dalībvalstīm īstenotās kontroles kvalitāti.

120 Runājot, pirmkārt, par vispārīgajiem apsvērumiem, kuri ir minēti šā sprieduma 118. punktā, tie būtībā atbilst tiem, uz kuriem Vispārējā tiesa ir atsaukusies pārsūdzētā sprieduma 78.–97. punktā. Taču no šā sprieduma 84.–112. punktā izklāstītajiem apsvērumiem izriet, ka Komisija nevar balstīties uz šādiem iemesliem, lai izdarītu prezumpciju, ka piekļuve ietekmes novērtējuma ietvaros sagatavotiem dokumentiem principā nopietni kaitē tajā notiekošiem lēmumu pieņemšanas procesiem Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas izpratnē, neveicot strīdīgo dokumentu konkrētu un individuālu izvērtējumu.

121 Otrkārt, runājot par iemesliem, kas saistīti ar abiem notiekošajiem lēmumu pieņemšanas procesiem, kuri kopsavilkuma veidā ir aplūkoti šā sprieduma 119. punktā, tie – kā *ClientEarth* to ir norādījusi pirmajā instancē – arī nevar pamatot konkrētu, faktisku un saprātīgi paredzamu risku, ka piekļuve strīdīgajiem dokumentiem nopietni kaitēs šiem procesiem.

122 Pirmām kārtām, apstāklis – ja tas tiktu pierādīts –, ka strīdīgie dokumenti ir pieprasīti lēmumu pieņemšanas procesa agrīnā stadijā, pats par sevi nav pietiekams, lai pierādītu šādu risku (pēc analoģijas skat. spriedumu, 2013. gada 17. oktobris, Padome/*Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 60. punkts).

123 Lai gan pirmajā instancē iesniegtajā iebildumu rakstā Komisija apgalvo, ka tai nevar uzlikt pienākumu paziņot sabiedrībai ietekmes novērtējuma ziņojumus pirmspriekšlikuma stadijā un iespējamus to vēlākos grozījumus, no šā sprieduma 111. punktā izklāstītajiem apsvērumiem izriet, ka dokumenta pagaidu raksturs kā tāds nevar pierādīt šādu risku. Komisija nav detalizēti pierādījusi visus iemeslus, kuru dēļ – it īpaši ņemot vērā konkrēto stadiju, kurā šajā lietā aplūkotās ietekmes novērtējuma procedūras atradās, un ievērojot īpašos jautājumus, par kuriem apstrīdēto lēmumu pieņemšanas datumā vēl bija jānotiek iekšējām diskusijām, – katra strīdīgā dokumenta publiskošana, skatīta atsevišķi, nopietni kaitētu tajā notiekošajiem lēmumu pieņemšanas procesiem.

124 Šajā ziņā nevar atbalstīt Komisijas argumentu, saskaņā ar kuru šo dokumentu paziņošana pirms ietekmes novērtējuma procedūras beigām noteiktām ieinteresētajām personām, kas mēģina ietekmēt šīs iestādes darbu, varētu radīt šo personu interešu pārlieku lielas pārstāvības, kā arī nesamērīgas ietekmes risku un tādējādi sagrozīt šīs iestādes lēmumu pieņemšanas procesu. Komisijai ir jāraugās, lai šāda situācija tiktu novērsta, nevis atsakot piekļuvi minētajiem dokumentiem, bet gan ņemot vērā visas pastāvošās intereses, tai skaitā to personu un grupu intereses, kuras šo piekļuvi nav pieprasījušas. Ir arī jānoraida šīs iestādes arguments, ka iegūt piekļuvi ietekmes novērtējuma ziņojumu un to secīgo grozījumu dažādajām versijām neesot sabiedrības interesēs, jo šāda piekļuve radītu sajukumu šo dokumentu adresātu vidū. Proti, lai gan nevar izslēgt, ka šāds apstāklis – ja tas tiek pierādīts – var tikt ņemts vērā, lai noraidītu tādu sevišķu sabiedrības interešu pastāvēšanu, kuras attaisno attiecīgā dokumenta publiskošanu, tomēr tas nevar pierādīt, ka pastāv nopietna kaitējuma risks Komisijas lēmumu pieņemšanas procesam. Proti, jautājums, vai šādas intereses pastāv, nerodas, ja šis risks nav pierādīts.

125 Otrām kārtām, Komisija apstrīdētajos lēmumos nav pierādījusi, kāpēc strīdīgajos dokumentos aplūkotie jautājumi un fakts, ka pārdomas par šiem jautājumiem notiek ilgu laiku, nozīmē, ka šo dokumentu publiskošana nopietni kaitētu Komisijā notiekošajiem lēmumu pieņemšanas procesiem.

126 Trešām kārtām, runājot par Komisijas argumentiem, kuri attiecas uz minēto jautājumu sensitivitāti, kā arī notiekošajām sarunām un iespējamām viedokļu atšķirībām starp dalībvalstīm, šie argumenti nav nekādā veidā pamatoti un ir pārlieku abstrakti, lai pierādītu, ka pastāv šāda kaitējuma risks – tāpēc tie nevar tikt atbalstīti.

127 Ceturtām kārtām, runājot par pamatojumu, kas attiecas uz vajadzību pasargāt diskusijas no ārējas ietekmes faktoriem, tas, ņemot vērā šā sprieduma 106.–109. punktā izklāstītos apsvērumus, ir noraidāms. Turklāt Komisija nav izskaidrojusi, kā šāda ietekme – kā tā apgalvo – varētu ietekmēt kontroles pār dalībvalstīm kvalitāti.

128 No iepriekš minētā izriet, ka Komisija ir pārkāpusi Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmo daļu, atsakoties publiskot strīdīgos dokumentus uz šīs tiesību normas pamata. Tāpēc apstrīdētais lēmums ir jāatceļ, un nav vajadzības izvērtēt pārējos argumentus, ko *ClientEarth* ir izvirzījusi savas prasības atcelt tiesību aktu pamatošanai.

Par tiesāšanās izdevumiem

129 Saskaņā ar Tiesas Reglamenta 184. panta 2. punktu, ja apelācijas sūdzība ir pamatota un Tiesa lietā taisa galīgo spriedumu, Tiesa lemj par tiesāšanās izdevumiem. Atbilstoši šī reglamenta 138. panta 1. punktam, kas piemērojams apelācijas tiesvedībā, pamatojoties uz tā 184. panta 1. punktu, lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis

lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Atbilstoši Reglamenta 140. panta 1. punktam, kurš saskaņā ar šī reglamenta 184. panta 1. punktu arī ir piemērojams apelācijas tiesvedībā, dalībvalstis, kas iestājušās lietā, sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.

130 Tā kā šajā apelācijas tiesvedībā Komisijas prasījumi nav apmierināti, *ClientEarth* ir prasījusi piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus un Tiesa ir apmierinājusi prasības, ko *ClientEarth* ir cēlusi Vispārējā tiesā, Komisijai ir jāpiespriež segt savus un atlīdzināt *ClientEarth* tiesāšanās izdevumus gan pirmajā instancē, gan šajā apelācijas tiesvedībā.

131 Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste savus tiesāšanās izdevumus, kas radušies šajā apelācijas tiesvedībā, sedz pašas.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (virspalāta) nospriež:

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

2) **Atcelt Eiropas Komisijas 2014. gada 1. aprīļa lēmumu, ar ko ir atteikta piekļuve 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.**

3) **Atcelt Eiropas Komisijas 2014. gada 3. aprīļa lēmumu, ar ko ir atteikta piekļuve ietekmes novērtējuma ziņojuma projektam par iespēju vērsties tiesā vides jautājumos dalībvalstu līmenī Eiropas Savienības vides politikas jomā, kā arī Ietekmes novērtējuma padomes atzinumam.**

4) **Eiropas Komisija sedz savus un atlīdzina *ClientEarth* tiesāšanās izdevumus gan pirmajā instancē, gan apelācijas tiesvedībā.**

5) **Somijas Republika un Zviedrijas Karaliste savus tiesāšanās izdevumus, kas radušies šajā apelācijas tiesvedībā, sedz pašas.**

[Paraksti]