GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2016 m. lapkričio 17 d.[1]

Byla C-562/14 P

Švedijos Karalystė
prieš

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas — Galimybė susipažinti su Europos Sąjungos institucijų dokumentais — Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 — Teisės susipažinti su dokumentais išimtis — 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka — Tyrimų tikslų apsauga — „ES Pilot“ procedūros byloje esantys dokumentai — Atsisakymas suteikti galimybę susipažinti — Atitinkamos institucijos pareiga atlikti individualų dokumentų, dėl kurių pateiktas prašymas leisti susipažinti, tyrimą“

1. Šiuo apeliaciniu skundu Švedijos Karalystė prašo panaikinti 2014 m. rugsėjo 25 d. Bendrojo Teismo sprendimą *Spirlea* / *Komisija*[2] . Tame sprendime Bendrasis Teismas atmetė Darius Nicolai Spirlea ir Mihaela Spirlea (toliau – sutuoktiniai Spirlea) ieškinį, kuriuo jie prašė panaikinti 2012 m. birželio 21 d. Europos Komisijos sprendimą nesuteikti jiems galimybės susipažinti su „ES Pilot“ procedūros bylos dokumentais (toliau – ginčijamas sprendimas)[3].

2. Reglamento (EB) Nr. 1049/2001[4] 4 straipsnyje nustatytos išimtys, kada galimybė susipažinti su ES institucijų dokumentais nesuteikiama. Teisingumo Teismas savo praktikoje yra nustatęs, kad ES institucijos gali netenkinti prašymų susipažinti su dokumentais, darydamos bendrąsias prezumpcijas dėl neatskleidimo, kai atitinkami dokumentai priskiriami prie vienos iš penkių kategorijų[5]. Tokiais atvejais atitinkama institucija, nagrinėdama paraiškas leisti susipažinti su dokumentais, neprivalo individualiai tikrinti prašomų dokumentų[6].

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (toliau – skundžiamas sprendimas).

3 — Žr. šios išvados 9–12 punktus.

4 — 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, 2001, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331).

5 — Kategorijos yra tokios: i) dokumentai, susiję su administracine byla dėl valstybės pagalbos kontrolės procedūros; ii) teismo procese institucijos pateikti pareiškimai; iii) dokumentai, kuriais pasikeitė Komisija ir pranešančios šalys arba tretieji asmenys vykstant įmonių koncentracijos kontrolės procedūrai; iv) dokumentai, susiję su ikiteisminiu procedūros dėl įsipareigojimų nevykdymo etapu; ir v) dokumentai, susiję su SESV 101 straipsnio taikymo procedūra. Žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *ClientEarth* / *Komisija*, C-612/13 P, EU:C:2015:486 (toliau – Sprendimas *ClientEarth*), 77 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką. Taip pat žr. šios išvados 38–41 punktus.

6 — Žr., pavyzdžiui, 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *LPN ir Suomija* / *Komisija*, C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738 (toliau – Sprendimas *LNP*), 39 punktą.

3. Pagrindinis šio apeliacinio skundo klausimas yra tai, ar Teisingumo Teismas turėtų nustatyti šeštą dokumentų, kuriems turėtų būti taikoma bendroji neatskleidimo prezumpcija, t. y. dokumentų, kuriuos Komisija turi vykdydama „ES Pilot“ procedūrą, kategoriją [7]. Norint atsakyti į šį klausimą, būtina nuspręsti, ar šios procedūros ir SESV 258 straipsnyje numatytos įsipareigojimų neįvykdymo procedūros (ypač šios procedūros etapo iki tyrimo pradžios) požymiai yra tokie panašūs, kad bendroji neatskleidimo prezumpcija, kuri taikoma pastarajai, turėtų apimti ir su „ES Pilot“ procedūra susijusius dokumentus.

Teisės aktai

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

4. SESV 15 straipsnio 1 dalyje nustatytas, *inter alia*, bendras principas, kad ES institucijos turi veikti kiek įmanoma gerbdamos atvirumo principą. SESV 15 straipsnio 3 dalies pirmoje ir antroje pastraipose numatyta, kad ES piliečiai turi teisę susipažinti su ES institucijų dokumentais. Šiai teisei taikomi tam tikri principai ir sąlygos, įskaitant viešojo ar privataus intereso pagrindus, kuriuos Europos Parlamentas ir Taryba nustato priimamuose reglamentuose.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

5. Teisė susipažinti su dokumentais įtvirtinta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 42 straipsnyje [8].

Reglamentas Nr. 1049/2001

6. Reglamento Nr. 1049/2001 konstatuojamosiose dalyse nustatyta, kad reglamento tikslas yra padaryti visuomenės teisę susipažinti su dokumentais kaip galima veiksmingesnę bei numatyti tokios galimybės principus ir ribas pagal SESV 15 straipsnį (4 konstatuojamoji dalis). Iš esmės visi institucijų dokumentai turėtų būti prieinami visuomenei, tačiau išimties tvarka turėtų būti apsaugomi tam tikri visuomenės ir asmeniniai interesai (11 konstatuojamoji dalis).

7. Reglamento 1 straipsnyje nustatyti SESV 15 straipsnyje numatytos teisės susipažinti su institucijų dokumentais principai, sąlygos bei visuomenės ar privačių interesų sąlygojami apribojimai, kad būtų užtikrinta „kaip galima platesnė susipažinimo su dokument[ais] galimybė“.

8. 4 straipsnis pavadintas „Išimtys“. Pagal 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką:

„Institucijos nesuteikia galimybės susipažinti su dokumentais, dėl kurių atskleidimo nukentėtų apsauga:

<…>

— inspekcijų, tyrimų ir audito tikslų,

nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas.“

7 — Žr. šios išvados 9 punktą.

8 — OL C 83, 2010, p. 389 (toliau – Chartija).

Dėl „ES Pilot“ procedūros

9. Komisija bandomąjį projektą, skirtą Sąjungos teisės taikymui pagerinti, pirmą kartą pasiūlė įgyvendinti komunikate „Rezultatų siekianti Europa – [Sąjungos] teisės taikymas“ [9]. Šios procedūros, kuri taikoma nuo 2008 m. balandžio mėn., konkretaus teisinio pagrindo Sutartyse nėra. 2010 m. Komisija nurodė, jog:

„<…> Projektas grindžiamas idėja, kad ši sistema turėtų būti naudojama visiems klausimams ir problemoms, kurie susiję su Sąjungos teisės taikymu, kai iš valstybės narės reikia gauti informacijos arba paaiškinimų <…>. Be to, manoma, jog reikia nuosekliai užtikrinti, kad prieš pradedant įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą būtų suteikta bent jau mažiausia galimybė rasti greitą ir teigiamą sprendimą ir taip pakeisti dabartinę administracinę tvarką [vadinamasis raštas prieš pradedant taikyti SESV 258 straipsnį] <…>“ [10]

Faktinės aplinkybės ir ginčijamas sprendimas

10. Sutuoktiniai Spirlea turėjo vaiką, kuris 2010 m. rugpjūčio mėn. mirė, kaip teigiama, dėl jam Diuseldorfe (Vokietija) įsikūrusioje privačioje klinikoje (toliau – privati klinika) taikyto terapinio gydymo autologinėmis kamieninėmis ląstelėmis. 2011 m. kovo 8 d. raštu jie Komisijos sveikatos reikalų generaliniam direktoratui pateikė skundą ir jame iš esmės tvirtino, jog privati klinika galėjo užsiimti tokia gydymo veikla dėl to, kad Vokietijos valdžios institucijos nesilaikė įsipareigojimų pagal Reglamentą (EB) Nr. 1394/2007 [11] dėl pažangiosios terapijos vaistinių preparatų. Komisija pradėjo „ES Pilot“ procedūrą [12], siekdama patikrinti, ar buvo pažeistas Reglamentas Nr. 1394/2007. Pagal šią procedūrą 2011 m. gegužės 10 d. ir spalio 10 d. Komisija Vokietijos valdžios institucijoms pateikė du prašymus suteikti informacijos. Šios į prašymus atsakė atitinkamai 2011 m. liepos 7 d. ir lapkričio 4 d.

11. Sutuoktiniai Spirlea, remdamiesi Reglamentu Nr. 1049/2001, paprašė leisti susipažinti su dokumentais, kuriuose yra su jų skundo nagrinėjimu susijusios informacijos. 2012 m. kovo 26 d. Komisija dviem atskirais raštais atmetė šį prašymą. 2012 m. balandžio 30 d. Komisija informavo sutuoktinius Spirlea negalinti pripažinti, kad Vokietijos Federacinė Respublika pažeidė Sąjungos teisę, visų pirma Reglamentą Nr. 1394/2007.

12. 2012 m. birželio 21 d. Komisija, remdamasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka, ginčijamame sprendime atsisakė suteikti galimybę susipažinti su prašytais dokumentais. Ji iš esmės nusprendė, kad dviejų prašymų suteikti informacijos, kuriuos 2011 m. gegužės 10 d. ir spalio 10 d. Komisija pateikė Vokietijos valdžios institucijoms per Procedūrą 2070/11 (toliau – nagrinėjami dokumentai) [13], atskleidimas gali pakenkti tinkamam Vokietijos valdžios institucijų atžvilgiu pradėtos tyrimo procedūros vykdymui. Be to, ji nusprendė, kad negalima leisti susipažinti ir su dalimi nagrinėjamų dokumentų pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 6 dalį. Komisija konstatavo, kad nėra jokio viršesnio viešojo intereso, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies paskutinę frazę, kuris pateisintų nagrinėjamų dokumentų atskleidimą. Galiausiai 2012 m. rugsėjo 27 d. Komisija informavo sutuoktinius Spirlea apie tai, kad Procedūra 2070/11 galutinai užbaigta.

9 — Toliau jį vadinu 2007 m. rugsėjo 5 d. komunikatu (KOM(2007) 502 galutinis). Iš pradžių projektą vykdė 15 valstybių narių: Austrija, Čekijos Respublika, Danija, Suomija, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Lietuva, Nyderlandai, Portugalija, Slovėnija, Ispanija, Švedija ir Jungtinė Karalystė. Dabar vadinamojoje „ES Pilot“ procedūroje dalyvauja visos 28 valstybės narės.

10 — Žr. 2010 m. kovo 3 d. Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Sistemos veikimo iki 2010 m. vasario mėn. pradžios faktai“, kuris yra Komisijos „ES Pilot“ vertinimo ataskaitos lydimasis dokumentas (KOM(2010) 70 galutinis) 3.1 punktą.

11 — 2007 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl pažangiosios terapijos vaistinių preparatų, iš dalies keičiantis Direktyvą 2001/83/EB ir Reglamentą (EB) Nr. 726/2004 (OL L 324, 2007, p. 121).

12 — „Pilot“ procedūra 2070/11/SNCO (toliau – Procedūra 2070/11).

13 — Nagrinėjamus dokumentus sudaro tik du Komisijos prašymai suteikti informacijos, bet ne valstybės narės atsakymas. Žr. šios išvados 21 punktą.

Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

13. 2012 m. liepos 6 d. sutuoktiniai Spirlea Bendrajame Teisme pareiškė ieškinį, kuriuo prašė panaikinti ginčijamą sprendimą. Palaikyti jų reikalavimų į bylą įstojo Danija, Suomija ir Švedija. Palaikyti Komisijos reikalavimų į bylą įstojo Čekijos Respublika ir Ispanija. Remdamasi Bendrojo Teismo nutartimi Komisija pateikė patikrinti nagrinėjamus dokumentus. Su dokumentais nebuvo leista susipažinti nei sutuoktiniams Spirlea, nei jokioms kitoms į bylą įstojusioms šalims.

14. Pateikdami pirmąjį ieškinio pagrindą sutuoktiniai Spirlea tvirtino, kad Komisija padarė teisės klaidą, nes Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką aiškino taip, kad gali atsisakyti atskleisti su „ES Pilot“ procedūra susijusius dokumentus neišnagrinėjusi jų konkrečiai ir individualiai. Atmesdamas šį ieškinio pagrindą Bendrasis Teismas nusprendė, kad taip aiškindama šią nuostatą Komisija nepadarė teisės klaidos [14]. Bendrasis Teismas nusprendė, jog, priešingai, nei tvirtina Švedija, Komisija nustatė, kad šie dokumentai buvo tebevykstančios tyrimo procedūros dalykas, dėl to jiems iš tiesų buvo taikytina bendroji neatskleidimo prezumpcija [15]. Todėl Bendrasis Teismas atmetė sutuoktinių Spirlea skundą, kad Komisija neteisingai palygino priešingų šalių interesus, nustatydama, ar yra viršesnis viešasis interesas [16].

15. Pateikdami antrąjį ieškinio pagrindą sutuoktiniai Spirlea tvirtino, kad Komisija pažeidė jų teisę susipažinti su dalimi nagrinėjamų dokumentų. Bendrasis Teismas šį ieškinio pagrindą atmetė kaip nepriimtiną [17]. Be to, Bendrasis Teismas atmetė sutuoktinių Spirlea trečiąjį ieškinio pagrindą, kad Komisija neįvykdė pareigos motyvuoti, kuri jai tenka pagal SESV 296 straipsnį [18]. Galiausiai Bendrasis Teismas atmetė ketvirtąjį ieškinio pagrindą, kad Komisija pažeidė ES piliečių skundų nagrinėjimo taisykles, išdėstytas 2002 m. kovo 20 d. Komisijos komunikate [19].

Apeliacinis skundas ir procesas Teisingumo Teisme

16. Švedijos vyriausybė Teisingumo Teismo prašo:

— panaikinti skundžiamą sprendimą,

— pripažinti ginčijamą sprendimą negaliojančiu ir

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

17. Švedija nurodo tris apeliacinio skundo pagrindus. Pateikdama pirmuosius du pagrindus ji tvirtina, kad Bendrasis Teismas neteisingai išaiškino Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką dviem aspektais: pirma, laikydamasis nuomonės, jog Komisija, remdamasi tyrimams taikoma išimtimi, savo sprendimą gali grįsti bendrąja prezumpcija, kad vykdant „ES Pilot“ procedūrą neturėtų būti suteikiama galimybė susipažinti, antra, nuspręsdamas, jog Komisija nesuklydo įvertinusi, kad jokio viršesnio viešojo intereso, kaip jis suprantamas pagal minėto reglamento 4 straipsnio 2 dalies paskutinę frazę, nebuvo. Pateikdama trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą Švedija teigia, kad Bendrasis Teismas

14 — Skundžiamo sprendimo 80 punktas.

15 — Skundžiamo sprendimo 85 punktas.

16 — Skundžiamo sprendimo 102 punktas.

17 — Skundžiamo sprendimo 107 punktas.

18 — Skundžiamo sprendimo 124 punktas.

19 — Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Europos ombudsmenui dėl ryšių su ieškovu [ES] teisės pažeidimų atvejais (KOM(2002) 141 galutinis). Žr. skundžiamo sprendimo 130 punktą.

netinkamai taikė Sąjungos teisę, nuspręsdamas, jog nagrinėjant pagal SESV 263 straipsnį pareikštą ieškinį dėl panaikinimo ginčijamo akto teisėtumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į faktines ir teisines aplinkybes, buvusias akto priėmimo metu, net jeigu aktas susijęs su prašymo, pateikto pagal Reglamentą Nr. 1049/2001, nagrinėjimu.

18. Danija ir Suomija pritaria Švedijos apeliaciniam skundui.

19. Vokietija įstojo į bylą palaikyti Komisijos reikalavimų, kuriems taip pat pritaria Čekijos Respublika ir Ispanija.

Pirmasis pagrindas: neteisingas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos aiškinimas – bendroji neatskleidimo prezumpcija, taikoma „ES Pilot“ procedūros dokumentams

20. Grįsdama pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą Švedija teigia, kad bendrasis principas, kuris turi būti taikomas nagrinėjant prašymus leisti susipažinti su dokumentais, yra kuo didesnio skaidrumo užtikrinimas. Atitinkamai tokio principo išimtys turėtų būti aiškinamos ir taikomos siaurai.

Skundžiamas sprendimas

21. Pirma, Bendrasis Teismas nusprendė, kad yra akivaizdu, jog ginčo dalykas – Komisijos atsisakymas leisti susipažinti su prašymais pateikti informacijos, kuriuos ji Vokietijos valdžios institucijoms pateikė 2011 m. gegužės 10 d. ir spalio 10 d., o ne atsisakymas leisti susipažinti su 2011 m. lapkričio 4 d. Vokietijos Federacinės Respublikos pastabomis [20]. Bendrasis Teismas konstatavo, kad priimant ginčijamą sprendimą Vokietijos Federacinės Respublikos atžvilgiu buvo vykdoma „ES Pilot“ procedūra. Nebuvo ginčijama, kad nagrinėjami dokumentai susiję su „tyrimų“ veikla, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytą išimtį. Bet kuriuo atveju iš 2007 m. rugsėjo 5 d. komunikato matyti, kad „ES Pilot“ procedūrų tikslas – patikrinti, ar valstybėse narėse laikomasi Sąjungos teisės ir ar ji teisingai taikoma [21].

22. Tuomet Bendrasis Teismas nagrinėjo, ar Komisija vis dėlto turėjo atlikti konkretų kiekvieno iš nagrinėjamų dokumentų turinio vertinimą, ar, priešingai, jai užteko pasiremti bendrąja prezumpcija, kad atskleidus informaciją bus pakenkta Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytoje išimtyje nurodytiems tikslams. Atlikdamas šį nagrinėjimą Bendrasis Teismas pažymėjo, kad Teisingumo Teismas kaip pagrindinio skaidrumo principo išimtį yra nustatęs, jog ES institucijoms leidžiama remtis kai kurioms dokumentų kategorijoms taikomomis bendrosiomis prezumpcijomis [22]. Individualaus ir konkretaus kiekvieno dokumento nagrinėjimo gali neprireikti tais atvejais, kai dėl konkrečių bylos aplinkybių akivaizdu, kad reikia neleisti arba, atvirkščiai, leisti susipažinti su dokumentais. Tokiais atvejais atitinkama institucija gali remtis kai kurioms dokumentų kategorijoms taikomomis bendrosiomis prezumpcijomis, jei panašūs bendro pobūdžio pagrindai gali būti taikomi prašymams leisti susipažinti su tokio paties pobūdžio ar tos pačios kategorijos dokumentais [23]. Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad tokios bendrosios prezumpcijos dėl Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytos išimties egzistuoja tam tikrais atvejais [24].

20 — Skundžiamo sprendimo 44 punktas.

21 — Skundžiamo sprendimo 45 punktas.

22 — Skundžiamo sprendimo 48 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

23 — Skundžiamo sprendimo 49 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

24 — Skundžiamo sprendimo 50 punkte Bendrasis Teismas įvardijo keturias bendrosios prezumpcijos kategorijas. Vėliau Teisingumo Teismas jas papildė penkta kategorija: žr. 5 išnašą.

23. Bendrasis Teismas pažymėjo, kad galimybė remtis bendrosiomis prezumpcijomis nėra nesvarbi: tokios prezumpcijos ne tik nustato ESS 11 straipsnyje, SESV 15 straipsnyje ir Reglamente Nr. 1049/2001 įtvirtinto pagrindinio skaidrumo principo ribas, bet ir praktiškai apriboja galimybę susipažinti su atitinkamais dokumentais. Todėl tokių prezumpcijų naudojimas turi būti grindžiamas svariomis ir įtikinamomis priežastimis, o bet kokią subjektyviosios teisės arba bendrojo Sąjungos teisės principo, taip pat SESV 15 straipsnio 3 dalyje, siejamoje su Reglamentu Nr. 1049/2001, numatytos teisės susipažinti su dokumentais išimtį reikia taikyti ir aiškinti siaurai [25].

24. Bendrasis Teismas nusprendė, kad: „<…> [sutuoktinių Spirlea] ir juos palaikyti į bylą įstojusių valstybių narių pateiktų argumentų, susijusių su neformaliu „ES Pilot“ procedūros pobūdžiu bei šios procedūros ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūros skirtumais, nepakanka tam, kad būtų konstatuota, jog Komisija padarė klaidą, kai [ginčijamame sprendime] pateiktuose samprotavimuose padarė prielaidą, kad, atsižvelgiant į „ES Pilot“ procedūros tikslą, bendroji atsisakymo leisti susipažinti su dokumentais prezumpcija, kurią pagal teismo praktiką galima taikyti procedūroms dėl įsipareigojimų neįvykdymo, įskaitant ikiteisminį jų etapą, per „ES Pilot“ procedūras taip pat turėtų būti taikytina. Iš tiesų *ratio decidendi*, kuriuo Teisingumo Teismas vadovavosi [Sprendime *LPN ir Suomija / Komisija* [26]], <…> ir „ES Pilot“ procedūros bei įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pagal SESV 258 straipsnį panašumai patvirtina tokią išvadą“ [27].

25. Bendrasis Teismas iš pradžių pažymėjo, kad Teisingumo Teismas savo samprotavimus, susijusius su įvairiomis dokumentų kategorijomis, kurių atžvilgiu leidžiama taikyti bendrąją atsisakymo leisti susipažinti su dokumentais prezumpciją, grindžia bendru veiksniu – gali būti pakenkta tinkamam tyrimo vykdymui. Šis bendras veiksnys taikomas ir „ES Pilot“ procedūroms. Ginčijamame sprendime Komisija rėmėsi ta pačia prielaida, kai paaiškino, jog per „ES Pilot“ procedūrą tarp Komisijos ir atitinkamos valstybės narės turi vyrauti abipusio pasitikėjimo atmosfera, kuri leistų pradėti derybas ir siekti kompromiso, siekiant taikiai išspręsti nesutarimus, kad nereikėtų pagal SESV 258 straipsnį inicijuoti įsipareigojimų neįvykdymo procedūros [28]. Taip yra, nepaisant to, kad „ES Pilot“ procedūra nėra visais atžvilgiais lygiavertė nei valstybės pagalbos ar koncentracijos kontrolės procedūrai, nei teisminei procedūrai, o pastarosios procedūros tarpusavyje irgi nėra lygiavertės. Vis dėlto tai nesutrukdė Teisingumo Teismui visais šiais atvejais pripažinti galimybę remtis bendrosiomis prezumpcijomis, taikomomis tam tikroms dokumentų kategorijoms [29].

26. Antra, „ES Pilot“ procedūros ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūra pagal SESV 258 straipsnį, visų pirma jos ikiteisminis etapas, turi panašumų, kurie pateisina bendro požiūrio taikymą abiem atvejais. Šie panašumai pranoksta bet kuriuos skirtumus [30]. Abi procedūros leidžia Komisijai geriau vykdyti jai pavestą Sutarčių saugotojos vaidmenį. „ES Pilot“ procedūrų ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų tikslas – užtikrinti Sąjungos teisės laikymąsi, suteikiant atitinkamai valstybei narei galimybę pasinaudoti turimomis gynybos priemonėmis ir išvengiant, jei įmanoma, teismo proceso. Manydama, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, Komisija abiem atvejais turi įvertinti galimybę imtis veiksmų prieš tą valstybę [31]. Be to, procedūros yra dvišalės, t. y. vyksta tarp Komisijos ir atitinkamos valstybės narės [32]. Galiausiai, nors „ES Pilot“ procedūra ne visais atžvilgiais lygiavertė įsipareigojimų neįvykdymo procedūrai, vis dėlto ji gali paskatinti Komisiją pradėti procedūrą pagal SESV 258 straipsnį, nes, baigusi pirmąją procedūrą, Komisija gali oficialiai pradėti pažeidimo tyrimą, išsiųsdama oficialų įspėjimą, ir galbūt kreiptis į Teisingumo Teismą, kad šis konstatuotų atitinkamos valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymą. Šiomis aplinkybėmis dokumentų atskleidimas per

25 — Skundžiamo sprendimo 52 ir 53 punktai.
26 — Žr. šios išvados 6 punktą.
27 — Skundžiamo sprendimo 56 punktas.
28 — Skundžiamo sprendimo 57 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.
29 — Skundžiamo sprendimo 58 punktas.
30 — Skundžiamo sprendimo 59 punktas.
31 — Skundžiamo sprendimo 60 punktas.
32 — Skundžiamo sprendimo 61 punktas.

„ES Pilot“ procedūrą galėtų pakenkti paskesniam etapui, t. y. įsipareigojimų neįvykdymo procedūrai. Be to, jeigu Komisija privalėtų leisti susipažinti su valstybių narių per „ES Pilot“ procedūrą pateikta neskelbtina informacija ir atskleisti jų gynybos argumentus, gali būti, kad valstybės narės iš pradžių vengtų ją pateikti [33].

27. Taigi Bendrasis Teismas nusprendė: „<…> tuo atveju, kai atitinkama institucija nurodo Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytą su tyrimais susijusią išimtį, ši institucija gali remtis bendrąja prezumpcija, kad atsisakytų leisti susipažinti su „ES Pilot“ procedūros, kuri yra prieš galimą formalią įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pradžią einantis etapas, dokumentais“ [34].

28. Bendrasis Teismas atmetė sutuoktinių Spirlea argumentus, įskaitant tvirtinimą, kad bendroji prezumpcija, kiek tai susiję su „ES Pilot“ procedūros dokumentais, bet kuriuo atveju gali būti taikoma, tik jei prašoma leisti susipažinti su „visais dokumentais“, o ne tik su dviem dokumentais, kaip yra nagrinėjamu atveju [35].

Šalių argumentai

29. Švedijos vyriausybė tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė toliau nurodytas teisės klaidas. Pirma, jis leido Komisijai remtis bendrąja neatskleidimo prezumpcija, kad ji galėtų netenkinti sutuoktinių Spirlea prašymo susipažinti su dokumentais. Bendrasis Teismas turėjo nuspręsti, kad Komisija privalėjo išnagrinėti kiekvieno dokumento individualų turinį. Antra, nors tokia bendroji dokumentų neatskleidimo prezumpcija taikoma įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pagal SESV 258 straipsnį ikiteisminiame etape, ji neturėtų būti bendro požiūrio, taikomo „ES Pilot“ procedūros dokumentams, pagrindas, nes šių dviejų procedūrų skirtumai pranoksta bet kuriuos panašumus. Trečia, bendroji prezumpcija, kiek tai susiję su „ES Pilot“ procedūros dokumentais, gali būti taikoma tik tada, jei prašoma leisti susipažinti su „visais dokumentais“, o ne tik su dviem dokumentais, kaip yra nagrinėjamu atveju.

30. Danija pritaria šiems argumentams ir teigia, kad „ES Pilot“ procedūros taikomos atvejams, kurie nesusiję su galimomis įsipareigojimų neįvykdymo procedūromis ir yra gerokai platesnio masto nei pastarųjų procedūrų ikiteisminis etapas. Maždaug ketvirtadalis „ES Pilot“ procedūrų, kuriose dalyvavo Danija, buvo susijusios tik su faktinėmis aplinkybėmis. Tokiais atvejais negalima daryti prielaidos, jog bendroji prezumpcija turi pateisinti atsisakymą leisti susipažinti su korespondencija.

31. Suomija pažymi, kad nereikėtų daryti prielaidos, jog „ES Pilot“ procedūros dokumentuose yra preliminari Komisijos ir valstybių narių nuomonė dėl įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų, kurių dokumentų atskleidimas pakenktų priemonės pagal SESV 258 straipsnį tikslui. Be to, Suomija pritaria Švedijos nuomonei, kad bendroji neatskleidimo prezumpcija taikoma tik tada, kai prašoma susipažinti su daug dokumentų. Bendrasis Teismas neteisingai nusprendė, kad atitinkamas kriterijus nustatant, ar taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija, yra ne kiekybinis, o kokybinis.

32. Komisija tvirtina, kad Švedijos vyriausybės argumentai yra nepagrįsti, ir teigia, kad bet kuriuo atveju iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, jog institucija gali atmesti prašymą leisti susipažinti su dokumentais, remdamasi bendrąja prezumpcija, net jeigu toks prašymas susijęs tik su keliais dokumentais.

33 — Skundžiamo sprendimo 62 punktas.

34 — Skundžiamo sprendimo 63 punktas.

35 — Skundžiamo sprendimo 72–76 punktai.

33. Čekijos Respublika ir Ispanija taip pat tvirtina, kad Bendrojo Teismo sprendimas yra teisingas. Jos visų pirma teigia manančios, kad „ES Pilot“ procedūros skirtos patikrinti, ar valstybės narės laikosi Sąjungos teisės reikalavimų, ir pažymi, jog praktiniai ar funkciniai „ES Pilot“ procedūros ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūros panašumai reiškia, kad jos yra palyginamos.

34. Vokietija taip pat mano, kad skundžiamas sprendimas yra teisingas. Ji pažymi, kad pažeidimų skaičius įdiegus „ES Pilot“ procedūrą sumažėjo, nes bylas galima išspręsti greičiau ir nebūtina pradėti įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų. Todėl labai svarbu, kad ši abipusio pasitikėjimo aplinka būtų išlaikyta ir ateityje. Pareiga atskleisti „ES Pilot“ procedūros dokumentus gali kliudyti tinkamai vykdyti procedūrą. Yra daug „ES Pilot“ procedūros ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminio etapo panašumų. Vokietija nesutinka su Švedijos tvirtinimu, kad „ES Pilot“ procedūrų taikymo spektras yra platesnis nei įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų. „ES Pilot“ procedūros taikomos sprendžiant tik tuos klausimus, kurie gali būti keliami pagal SESV 258 straipsnį. Vien faktiniai prašymai suteikti informacijos (minimi Švedijos ir Danijos) negali būti „ES Pilot“ procedūrų objektas, nebent yra susiję su galimu Sąjungos teisės pažeidimu.

35. Atsakydama į Vokietijos pastabas Švedija nurodo turinti kitokią „ES Pilot“ procedūrų taikymo patirtį nei Vokietija. Švedijoje bylos, susijusios su dideliu medžiagos kiekiu ir slapto pobūdžio dokumentais, yra išimtis. Šie skirtumai atspindi skirtingą valstybių narių poziciją dėl šios procedūros esmės ir neleidžia taikyti bendrosios konfidencialumo prezumpcijos visose „ES Pilot“ bylose. Be to, Suomija pažymi, kad iš neoficialaus „ES Pilot“ procedūrų pobūdžio matyti, jog Komisija ir valstybė narė keičiasi informacija ir diskutuoja visiškai kitaip nei vykstant įsipareigojimų neįvykdymo procedūroms. Tai reiškia, kad „ES Pilot“ dokumentams neturėtų būti taikoma bendroji neatskleidimo prezumpcija [36].

Vertinimas

Pirminės pastabos

36. Chartijos 42 straipsnyje įtvirtinta ES piliečių teisė susipažinti su institucijų dokumentais [37]. Pačiame Reglamente Nr. 1049/2001 aiškiai numatyta, kad jo tikslas yra padaryti visuomenės teisę susipažinti su ES institucijų dokumentais kuo veiksmingesnę [38]. Tuo pat metu išimties tvarka turėtų būti apsaugomi tam tikri visuomenės ir asmeniniai interesai, o ES institucijoms turėtų būti suteikta galimybė vykdyti užduotis [39]. Visos išimtys turi būti ir tinkamos, ir būtinos [40], taip pat aiškinamos ir taikomos siaurai, nes jomis nukrypstama nuo bendro principo – užtikrinti kuo platesnę susipažinimo su dokumentais galimybę [41]. Iš esmės Sąjungos institucijai leidžiama sprendimą netenkinti prašymo leisti susipažinti su dokumentais pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką grįsti tam tikrų kategorijų dokumentams taikomomis bendrosiomis prezumpcijomis, nes panašūs bendro pobūdžio pagrindai gali būti taikomi prašymams atskleisti tokio paties pobūdžio dokumentus [42].

36 — Suomija remiasi Teisingumo Teismo sprendimu *ClientEarth*, priimtu po to, kai Bendrasis Teismas priėmė skundžiamą sprendimą.

37 — Žr. šios išvados 4 ir 5 punktus.

38 — Žr. 4 konstatuojamąją dalį.

39 — Žr. 11 konstatuojamąją dalį.

40 — Žr. 2001 m. gruodžio 6 d. Sprendimo *Taryba / Hautala*, C-353/99 P, EU:C:2001:661, 27 ir 28 punktus.

41 — Žr. 2011 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Švedija / MyTravel ir Komisija*, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 75 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

42 — Žr. Sprendimo *ClientEarth* 69 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

37. Iš Bendrojo Teismo vertinimo, pateikto skundžiamo sprendimo 45 punkte, matyti, kad Procedūra 2070/11 laikytina tyrimu, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką. Jeigu nėra bendrosios prezumpcijos neleisti susipažinti su šios procedūros dokumentais, Komisija turi tikrinti kiekvieną dokumentą individualiai ir nuspręsti, ar reikėtų leisti su juo susipažinti. Tai automatiškai nereiškia, kad dokumentai turėtų būti atskleisti. [43]

Bendrosios neatskleidimo prezumpcijos

38. Visos penkios kategorijos, kai Teisingumo Teismas neleido susipažinti su dokumentais remdamasis bendrąja prezumpcija pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką, susijusios su dokumentų rinkiniais, kurie buvo aiškiai apibrėžti, nes priklausė su vykstančiu administraciniu ar teismo procesu susijusiai bylai. Todėl tikėtina, kad leidimas pasinaudoti bendra teise susipažinti su dokumentais būtų pakeitęs atitinkamos procedūros pobūdį ir eigą [44].

39. Keturių iš penkių kategorijų atveju Teisingumo Teismas nagrinėjo ir aiškino Sąjungos taisykles, kuriomis reglamentuojama atitinkama procedūra, kartu su Reglamento Nr. 1049/2001 nuostatomis dėl galimybės susipažinti su dokumentais. Sprendime *TGI* [45] buvo aiškinamos valstybės pagalbos taisyklės, Sprendime *API* [46] nagrinėtos taisyklės, kuriomis reglamentuojami Sąjungos teismuose vykstantys procesai, Sprendime *Éditions Odile Jacob* [47] – taisyklės, kuriomis reglamentuojama įmonių koncentracijos kontrolės procedūra, o Sprendime *EnBW* [48] – su karteliais susijusios taisyklės. Taip Teisingumo Teismas siekė nuoseklaus konkrečių atitinkamų procedūrinių taisyklių ir Reglamento Nr. 1049/2001 nuostatų aiškinimo. Teisingumo Teismo sprendimuose šiose bylose išlaikyta pusiausvyra, kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė nustatyti tarp nagrinėjamai procedūrai taikomų Sąjungos taisyklių ir reglamento.

40. Teisės aktų, kuriais būtų reglamentuojama „ES Pilot“ procedūra, nėra, kaip nėra ir jokių konkrečių procedūrinių taisyklių. Todėl nėra šios procedūros atitikmens taisyklėms, kuriomis reglamentuojamos valstybės pagalbos procedūros, teismo procesai, įmonių koncentracijos kontrolės procedūra ar su bendra rinka nesuderinami veiksmai.

41. Dėl penktosios kategorijos Teisingumo Teismas nusprendė, kad bendras bylos dokumentų atskleidimas įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminiame etape gali pakeisti šios procedūros pobūdį ir eigą, tad dėl atskleidimo iš esmės nukentėtų tyrimų tikslų apsauga, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką. Atskleidimas galėtų dar labiau apsunkinti Komisijos ir atitinkamos valstybės narės derybas ir susitarimo dėl tariamo pažeidimo užbaigimo sudarymą, kad būtų laikomasi Sąjungos teisės reikalavimų ir nereikėtų kreiptis į Sąjungos teismus [49].

42. Kadangi konkrečių taisyklių, kuriomis būtų reglamentuojamas įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminis etapas, nėra, Teisingumo Teismas neprivalėjo nagrinėti, ar bendros galimybės susipažinti suteikimas pagal Reglamentą Nr. 1049/2001 pakenktų kuriai nors procedūrinei nuostatai. Tokios pačios pozicijos laikomasi ir dėl „ES Pilot“ procedūros.

43 — Žr. šios išvados 74 punktą.

44 — Žr. šios išvados 5 išnašą.

45 — Žr. 2010 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, EU:C:2010:376 (toliau – Sprendimas *TGI*), 55–58 punktus.

46 — Žr. 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Švedija ir kt. / API ir Komisija*, C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541 (toliau – Sprendimas *API*), 96–100 punktus.

47 — Žr. 2012 m. birželio 28 d. Sprendimo *Komisija / Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393 (toliau – Sprendimas *Éditions Odile Jacob*), 118–121 punktus. Taip pat žr. 2012 m. birželio 28 d. Sprendimo *Komisija / Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 60 ir 64–66 punktus.

48 — Žr. 2014 m. vasario 27 d. Sprendimo Komisija / *EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112 (toliau – Sprendimas *EnBW*), 86–90 ir 93 punktus.

49 — Žr. Sprendimo *LPN* 55–65 punktus.

43. Ar „ES Pilot“ procedūrų ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų, visų pirma jų ikiteisminio etapo, panašumai yra tokie, kad pirmajai procedūrai taip pat turėtų būti taikoma bendroji dokumentų neatskleidimo prezumpcija?

44. Mano manymu, nors šios dvi procedūros iš dalies sutampa, jų aplinkybės nėra visiškai tapačios.

45. Oficialios „ES Pilot“ procedūros apibrėžties nėra. Komunikate „Rezultatų siekianti Europa – [Sąjungos] teisės taikymas“ Komisija išskiria užklausas ir skundus. Užklausoms reikia valstybės narės faktinės arba teisinės pozicijos išaiškinimo. Skundai susiję su tariamu Sąjungos teisės pažeidimu, kurį atitinkama valstybė narė turėtų ištaisyti per tam tikrą terminą. Jeigu sprendimo rasti nepavyksta, Komisija gali imtis tolesnių veiksmų, įskaitant pažeidimo procedūras [50]. Komisija neseniai pažymėjo: „Prieš pradėdama oficialias pažeidimo nagrinėjimo procedūras Komisija kartu su valstybėmis narėmis siekia spręsti problemas veiksmingai ir pagal Sąjungos teisę, vykdant struktūrinio šiuo tikslu sukurto dialogo sistemą su aiškiais terminais. Šis procesas vadinamas „ES Pilot“.“ [51]

46. Vienu klausimu šioje byloje dalyvaujančių valstybių narių nuomonė sutampa – „ES Pilot“ procedūra pakeitė įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminį etapą. Tačiau Švedija (jai pritaria Danija ir Suomija) tvirtina, kad „ES Pilot“ procedūros taikymo sritis yra platesnė nei SESV 258 straipsnio procedūros ikiteisminis etapas, nes ji apima ir kitus tyrimus, susijusius su Sąjungos teisės taikymu. Tos šalys teigia, kad kai kurios „ES Pilot“ procedūros laikytinos ne įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminiu etapu, o faktiniais paklausimais. Todėl šių dviejų procedūrų skirtumai pranoksta bet kuriuos panašumus. Danija pažymi, kad ketvirtadalis „ES Pilot“ procedūrų, kuriose ji dalyvavo, buvo susijusios tik su faktinėmis aplinkybėmis. Be to, Švedija, remdamasi „ES Pilot“ procedūros patirtimi, nurodo, kad keitimasis slapto pobūdžio medžiaga vyksta retai.

47. Komisija ir Čekijos Respublika, Vokietija ir Ispanija nesutinka su šiuo požiūriu.

48. Nors man aišku, kad „ES Pilot“ procedūra iš tiesų „gremėzdišką „rašto siuntimo pagal [SESV] 258 straipsnį“ per valstybių narių nuolatines atstovybes procedūrą pakeičia struktūriška aiškia procedūra“ [52], ji gali būti taikoma ir nustatant valstybių narių faktinę arba teisinę poziciją dėl Sąjungos teisės taikymo ne tik su įsipareigojimų neįvykdymo procedūromis susijusiais atvejais. Danijos vyriausybė aiškiai patvirtina turinti būtent tokios „ES Pilot“ procedūros taikymo patirties.

49. Be to, skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas pripažino, kad ne visos „ES Pilot“ procedūros yra lygiavertės įsipareigojimų neįvykdymo procedūroms [53]. Taikant pirmąsias bendras Sąjungos teisės taikymo stebėsenos siekis apima bendresnį pastarųjų, kuriomis siekiama suteikti atitinkamai valstybei narei galimybę, pirma, įvykdyti iš Sąjungos teisės kylančius įsipareigojimus, antra, tinkamai pateikti savo gynybos argumentus atsakant į Komisijos pateiktus kaltinimus, tikslą [54].

50. Taigi būtina atskirti „ES Pilot“ procedūras, kurios faktiškai pakeičia įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminį etapą pagal SESV 258 straipsnį, ir tas, kurios jo nepakeičia.

50 — Žr. 2007 m. rugsėjo 5 d. komunikato 2.2 punktą, p. 7 (žr. šios išvados 9 išnašą).

51 — Žr. Komisijos ataskaitą „Sąjungos teisės taikymo stebėjimo politika. 2014 m. metinė ataskaita“ (COM(2015) 329 *final*), p. 5.

52 — Kaip nurodyta Europos Parlamento vidaus politikos, piliečių teisių ir konstitucijos reikalų generalinio direktorato pranešime „Sąjungos teisės įgyvendinimo ir taikymo užtikrinimo priemonės ir jų efektyvumo vertinimas“, 2013 m., 5.3.1 punktas.

53 — Žr. skundžiamo sprendimo 62 punktą.

54 — Žr. Sprendimo *LPN* 62 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

51. Kadangi „ES Pilot“ procedūros taikymo sritis yra platesnė nei įsipareigojimų neįvykdymo procedūros, nėra galimybės tiksliai nustatyti, kuriais atžvilgiais atskleidimas pakenktų „ES Pilot“ procedūrų tikslui ir eigai [55]. Be to, faktas, jog nėra konkrečių taisyklių, kuriomis būtų reglamentuojama „ES Pilot“ procedūra, reiškia, kad bet kurios bendrojo skaidrumo principo išimties taikymo sritis būtų ypač neaiški.

52. Tad nepritariu, kad „ES Pilot“ procedūra laikytina nauja šeštąja dokumentų kategorija, kuriai turėtų būti taikoma bendroji neatskleidimo prezumpcija. Manau, tokia išvada atitinka reikalavimą, kad tokia bendroji prezumpcija turi būti aiškinama ir taikoma siaurai, nes ji yra taisyklės, pagal kurią atitinkama institucija privalo atlikti konkretų ir individualų kiekvieno dokumento, nurodyto prašyme leisti susipažinti pagal Reglamentą Nr. 1049/2001, nagrinėjimą, ir platesne prasme principo (įtvirtinto SESV 15 straipsnyje ir Chartijos 42 straipsnyje), pagal kurį turi būti užtikrinama kuo platesnė susipažinimo su ES institucijų turimais dokumentais galimybė, išimtis.

53. Iš to išplaukia, kad nuspręsdamas, jog „ES Pilot“ procedūros dokumentams taikoma bendroji neatskleidimo prezumpcija, skundžiamo sprendimo 63 punkte Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą.

54. Tačiau kitokia pozicija būtų tais atvejais, kai „ES Pilot“ procedūra pakeičia įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminį etapą. Tokiomis aplinkybėmis būtų taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija, nes visiškas atskleidimas galėtų kelti pavojų Komisijos ir atitinkamos valstybės narės deryboms tame procedūros pagal SESV 258 straipsnį etape tvyrant abipusio pasitikėjimo atmosferai ir todėl pakenkti institucijos atliekamų tyrimų tikslui [56].

55. Ar bendroji neatskleidimo prezumpcija, susijusi su įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminiu etapu, taikoma sutuoktinių Spirlea prašymui pagal Reglamentą Nr. 1049/2001?

56. Manau, atsakymas yra „ne“.

57. Sprendime *ClientEarth* Teisingumo Teismas išaiškino savo praktiką, susijusią su bendrosiomis neatskleidimo prezumpcijomis, kai institucijos, siekdamos atmesti prašymus leisti susipažinti su dokumentais, remiasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka. Teisingumo Teismas iš dalies tenkino *ClientEarth* apeliacinį skundą dėl Bendrojo Teismo sprendimo, kuriuo buvo atmestas prašymas panaikinti Komisijos sprendimą nesuteikti galimybės susipažinti su visais tam tikrų studijų dokumentais, susijusiais su įvairių valstybių narių teisės aktų atitiktimi Sąjungos aplinkos teisei.

58. Teisingumo Teismas toje byloje nagrinėtas studijas padalijo į dvi kategorijas. Viena vertus, buvo išskirtos studijos, kurios Komisijos sprendimo nesuteikti galimybės susipažinti su visais dokumentais priėmimo dieną jau buvo prijungtos prie bylos, susijusios su ikiteisminiu įsipareigojimų neįvykdymo procedūros, pradėtos išsiunčiant atitinkamai valstybei narei oficialų pranešimą, etapu. Šios kategorijos atveju dėl atskleidimo būtų nukentėjusi tyrimų tikslų apsauga vykdant įsipareigojimų neįvykdymo procedūras [57]. Kita vertus, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, pripažindamas, jog Komisija gali išplėsti neatskleidimo prezumpcijos taikymo sritį taip, kad ji apimtų ir antrą studijų, kurias atlikusi Komisija priima sprendimą *nesiųsti* oficialaus pranešimo, kategoriją. Tuo metu vis dar nebuvo aišku, ar remdamasi tomis studijomis Komisija pradės įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminį etapą. Todėl Komisija privalėjo individualiai nagrinėti kiekvieną prašymą susipažinti su šiomis studijomis [58].

55 — Žr., pavyzdžiui, šios išvados 9 punktą.

56 — Žr. Sprendimo *ClientEarth* 74–76 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką.

57 — Žr. Sprendimo *ClientEarth* 71–76 punktus.

58 — Žr. Sprendimo *ClientEarth* 77–82 punktus.

59. Šis argumentavimas pagal analogiją *a fortiori* tinka sutuoktinių Spirlea atvejui. Kai 2012 m. birželio 21 d. buvo priimtas ginčijamas sprendimas, Komisija jau buvo juos informavusi (2012 m. balandžio 30 d.), kad mano, jog Reglamentas Nr. 1394/2007 *nebuvo* pažeistas, todėl įsipareigojimų neįvykdymo procedūra prieš Vokietiją nebus pradėta. Todėl man atrodo, kad to sprendimo priėmimo metu bendroji neatskleidimo prezumpcija negalėjo būti taikoma „ES Pilot“ procedūros dokumentams. Vykdant Procedūrą 2070/11 Vokietijos valdžios institucijoms nebuvo išsiųstas oficialus pranešimas ir Komisija iš tikrųjų priėmė sprendimą *nepradėti* įsipareigojimų neįvykdymo procedūros ikiteisminio etapo.

60. Tad manau, kad Bendrasis Teismas, skundžiamame sprendime pripažindamas, jog Komisija gali teisėtai išplėsti bendrosios prezumpcijos taikymo sritį ir neatskleisti dviejų nagrinėjamų Procedūros 2070/11 dokumentų, padarė teisės klaidą.

61. Prieidama prie šios išvados nepalaikau Švedijos ir Suomijos nuomonės, kad bendroji neatskleidimo prezumpcija gali būti taikoma tik tada, kai prašoma leisti susipažinti su daug dokumentų. Šiuo atveju sutuoktiniai Spirlea pageidavo susipažinti tik su dviem dokumentais. Mano manymu, prašyme leisti susipažinti nurodytų dokumentų skaičius nėra svarbus. Kai remiamasi Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos išimtimi, lemiamas klausimas nustatant, ar taikoma bendroji neatskleidimo prezumpcija, yra toks – ar patenkinus bendrą prašymą leisti susipažinti su dokumentais nebus pakenkta nagrinėjamos procedūros tikslui. Šis kriterijus yra ne kiekybinis, o kokybinis. Atsižvelgdama į bendrą Sąjungos teisės aktų leidėjo suteikiamą teisę susipažinti su dokumentais pažymiu, kad administracinis nepatogumas nagrinėjant didelį dokumentų skaičių nėra pateisinama priežastis institucijai nesilaikyti teisinių pareigų užtikrinti skaidrumą [59].

62. Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nenusprendė, kad Komisija privalėjo konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kiekvieną iš dviejų dokumentų, kurių prašė sutuoktiniai Spirlea. Todėl manau, kad pirmasis apeliacinio skundo pagrindas yra pagrįstas.

Antrasis ir trečiasis apeliacinio skundo pagrindai: neteisingas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies paskutinės frazės aiškinimas – viršesnis viešasis interesas ir ginčijamo sprendimo faktinės aplinkybės, į kurias reikia atsižvelgti

63. Jeigu Teisingumo Teismas pritaria mano išvadai dėl apeliacinio skundo pirmojo pagrindo, antrojo ir trečiojo pagrindų vertinti nereikia. Tačiau dėl išsamumo trumpai juos panagrinėsiu.

Antrasis apeliacinio skundo pagrindas

64. Pateikdama antrąjį apeliacinio skundo pagrindą Švedija tvirtina, kad Bendrasis Teismas neteisingai aiškino viršesnio viešojo intereso, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies paskutinę frazę, sąvoką.

65. Iš skundžiamo sprendimo 94 punkto matyti, kad Komisija nusprendė, jog geriausias būdas tenkinti bendrąjį interesą yra užbaigti „ES Pilot“ procedūrą, netikrinant atitinkamų dokumentų arba netenkinant sutuoktinių Spirlea prašymo. Bendrasis Teismas pritarė Komisijos nuomonei, kad ši institucija, gindama viešąjį interesą, per „ES Pilot“ procedūrą turi pati išsiaiškinti, ar Vokietijos valdžios institucijos laikėsi Sąjungos teisės [60].

59 — Šios pozicijos dėl Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos išimties aiškinimo laikausi neatsižvelgdama į tai, kad labai didelės apimties arba labai didelio dokumentų skaičiaus atvejais pagal šio reglamento 6 straipsnio 3 dalį atitinkama institucija ir prašymą pateikęs asmuo gali sudaryti neoficialų susitarimą, kad būtų surastas tinkamas sprendimas. Žr. generalinės advokatės J. Kokott išvados byloje *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, EU:C:2009:520, 63–69 punktus.

60 — Žr. skundžiamo sprendimo 98 punktą.

66. Vis dėlto Komisija, priimdama ginčijamą sprendimą, jau buvo nutarusi nuspręsti, kad Sąjungos teisė nebuvo pažeista. Todėl manau, kad šiame etape jau buvo atsižvelgta į viešąjį interesą. Interesų pusiausvyra pasislinko, bent jau tiek, kad Komisija turėjo patikrinti nagrinėjamus dokumentus ir nustatyti, ar reikia juos atskleisti. Todėl manau, kad Bendrasis Teismas suklydo vertindamas viešąjį interesą pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies paskutinę frazę.

Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas

67. Bendrojo Teismo nagrinėtoje byloje sutuoktiniai Spirlea priekaištavo Komisijai, kad ši jiems neleido, atsižvelgiant į viešąjį interesą, susipažinti su atitinkamais dokumentais net užbaigus „ES Pilot“ procedūrą (2012 m. gruodžio 27 d.). Skundžiamo sprendimo 100 punkte Bendrasis Teismas nurodė: „<…> iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, jog nagrinėjant pagal SESV 263 straipsnį pareikštą ieškinį dėl panaikinimo ginčijamo akto teisėtumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į faktines ir teisines aplinkybes, buvusias akto priėmimo metu <…>. [Procedūra 2070/11] užbaigta po to, kai priimtas ginčijamas sprendimas. Todėl [sutuoktinių Spirlea] argumentą reikia atmesti“ [61].

68. Pateikdama trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą Švedija ginčija tokį vertinimą. Ji tvirtina, kad prieš Sąjungos teismui procese pagal SESV 263 straipsnį vertinant tokių sprendimų teisėtumą reikėtų atsižvelgti ne tik į aplinkybes, egzistuojančias tuomet, kai Sąjungos institucija pagal Reglamentą Nr. 1049/2001 priima sprendimą neleisti susipažinti, bet ir faktines aplinkybes po tokio sprendimo priėmimo. Grįsdama šią nuomonę Švedija teigia, kad priešingu atveju naujas aplinkybes būtų galima vertinti tik atitinkamai institucijai pateikus naują prašymą. Tai reikštų procedūrų daugėjimą ir atitinkamą vėlavimą. Be to, Švedija pažymi, kad skundžiamame sprendime Bendrojo Teismo nurodyti teismo praktikos principai yra susiję su valstybės pagalbos procedūromis. Jie neturėtų būti taikomi sprendimams pagal Reglamentą Nr. 1049/2001, nes kiekvienos rūšies atvejui yra būdingi savi ypatumai [62].

69. Komisija, kuriai pritaria Vokietija, ginčija tokį požiūrį.

70. SESV 263 straipsnyje numatyta, kad Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo priežiūra apima tik ginčijamos priemonės teisėtumo nagrinėjimą. Vykdydamos priežiūrą ES teisminės institucijos negali ginčijamo akto rengėjo motyvų pakeisti savaisiais [63]. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką akto teisėtumas turi būti vertinamas pagal jo priėmimo metu buvusias teisines ir faktines aplinkybes [64].

71. Jeigu Sąjungos teismai turėtų atsižvelgti į aplinkybes, atsiradusias priėmus ginčijamą aktą (šioje byloje – užbaigus „ES Pilot“ procedūrą), tai prilygtų motyvų pakeitimui. Tokiu atveju reikėtų atsižvelgti klausimus, kurių autorius nenagrinėjo iki ginčijamo akto priėmimo arba priimdamas ginčijamą aktą.

72. Sprendimams neleisti susipažinti su dokumentais pagal Reglamentą Nr. 1049/2001 nereikalinga išimtis dėl faktų ir aplinkybių vertinimo apimties. Švedija klaidingai aiškina Bendrojo Teismo sprendimą *Koninklijke Grolsch*. Jame Bendrasis Teismas nenurodė, kad su karteliais susiję atvejai, kai pažeidžiamas SESV 101 straipsnis, yra laikomi principo, pagal kurį ginčijamas aktas turi būti

61 — Grįsdamas savo nuomonę Bendrasis Teismas rėmėsi 2009 m. rugsėjo 30 d. Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, T-432/07, nepaskelbtas Rink., EU:T:2009:373, 43 punktu ir jame nurodyta teismo praktika.

62 — Švedija visų pirma remiasi atvejais, susijusiais su susitarimais, kuriais vidaus rinkoje, pažeidžiant SESV 101 straipsnį, trukdoma, ribojama arba iškraipoma konkurencija, kai naujus klausimus galima keisti net ir pareiškus ieškinį; žr., pavyzdžiui, 2011 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Koninklijke Grolsch / Komisija*, T-234/07, EU:T:2011:476 (toliau – Sprendimas *Koninklijke Grolsch*), 37–41 punktus.

63 — Žr. 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 141 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

64 — Pagal analogiją žr. 2015 m. balandžio 16 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-317/13 ir C-679/13, EU:C:2015:223, 45 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

vertinamas atsižvelgiant į jo priėmimo metu buvusias faktines aplinkybes, išimtimi. Kaip teisingai pažymi Vokietija, Bendrasis Teismas tiesiog patvirtino, kad asmuo, kuriam skirtas sprendimas, pranešime apie kaltinimus nurodytas atskiras faktines arba teisines aplinkybes gali ginčyti tokių procedūrų administraciniame etape arba vėlesniame teismo procese.

73. Taigi manau, kad trečiasis apeliacinio skundo pagrindas yra nepagrįstas.

Post scriptum

74. Šis apeliacinis skundas pateiktas *ne* dėl Komisijos ir valstybės narės susirašinėjimo vykstant „ES Pilot“ procedūrai automatiško atskleidimo. Jame keliamas klausimas, ar esamos penkios kategorijos pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnį turėtų būti išplėstos taip, kad Komisija tokiais atvejais galėtų remtis neatskleidimo *prezumpcija*. Jeigu, kaip siūlau, apeliacinis skundas būtų patenkintas, Komisija, išnagrinėjusi bylą, vis dar galėtų atsisakyti leisti susipažinti su atitinkamais dokumentais, jeigu toks atsisakymas būtų pagrįstas.

75. Neseni įvykiai labai aiškiai parodė skatinimo arba sutikimo pavojus esant situacijai, kai paprastas pilietis jaučia, kad vyriausybė yra toli ir su juo nekomunikuoja ar juo nesirūpina. Papildomi administraciniai nepatogumai Komisijos tarnyboms, kai jos turi nagrinėti konkrečius dokumentus ir priimti sprendimą dėl atskleidimo, yra nedidelė kaina, kurią reikia mokėti už didesnį skaidrumą ir pasitikėjimą tarp Sąjungos administracinių institucijų ir jos piliečių [65]. Raginu Teisingumo Teismą turėti omenyje šiuos principus priimant sprendimą dėl apeliacinio skundo.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

76. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį ir 140 straipsnio 1 dalį Komisija, kaip šį apeliacinį procesą pralaimėjusi šalis, padengia bylinėjimosi išlaidas. Čekijos Respublikos, Danijos, Suomijos, Vokietijos ir Ispanijos vyriausybės padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Išvada

77. Remdamasi išdėstytais samprotavimais, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

— patenkinti apeliacinį skundą,

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas,

— Čekijos Respublikos, Danijos Karalystės, Suomijos Respublikos, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Ispanijos Karalystės vyriausybės padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

65 — Žr. šios išvados 4 punktą.