Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PEDRO KRUSA VILJALONA
[*PEDRO CRUZ VILLALÓN*] SECINĀJUMI,
sniegti 2015. gada 14. aprīlī[1]

Lieta C-612/13 P

ClientEarth
pret

Komisiju

Apelācija — Regula Nr. 1049/2001 un Regula Nr. 1367/2006 — Piekļuve iestāžu dokumentiem — Dokumenti attiecībā uz direktīvu vides jautājumos transponēšanu, kurus Komisija lūgusi sagatavot privātam konsultantam — Izņēmums attiecībā uz izmeklēšanas mērķu aizsardzību — Izmeklēšanas jēdziens — Vispārēja prezumpcija, kas izslēdz konkrētu un individuālu pārbaudi — Orhūsas konvencija — Sevišķas sabiedrības intereses

1. Šīs apelācijas sūdzības sākums rodams pieteikuma par piekļuvi dokumentiem noraidījumā, pamatojoties uz nepieciešamību aizsargāt izmeklēšanas mērķus, un tādējādi sniedz Tiesai iespēju pilnveidot tās doktrīnu attiecībā uz piekļuvi iestāžu dokumentiem[2], konkrēti, attiecībā uz Regulas (EK) Nr. 1049/2001[3] 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā paredzēto izņēmumu. Viens no jautājumiem, par kuru ir strīds šajā lietā, ir tieši jēdziena "izmeklēšana" koncepcija tādā nozīmē, vai tā sevī ietver jebkādas darbības, kuru rezultātā var tikt uzsākta procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi vai vienīgi darbības, kas īstenotas pēc tam, tiklīdz pieņemts lēmums par tieši šādas procedūras uzsākšanu.

2. Tas nav vienīgais jautājums, kas būtu jānoskaidro šajā tiesvedībā, jo, lai secinātu, vai apstrīdētās darbības veido "izmeklēšanu" Regulas Nr. 1049/2001 izpratnē, būtu jāizlemj, vai šīs regulas 4. panta 2. punkta trešais ievilkums atbilst Orhūsas konvencijas[4] 4. panta 4. punkta c) apakšpunktam, kas rosinātu jautājumu par Regulu (EK) Nr. 1367/2006[5], un, vispirms, jautājumu par to, vai šī konvencija var tikt izmantota Regulas Nr. 1049/2001 interpretācijas mērķiem.

1 — Oriģinālvaloda – spāņu.

2 — Doktrīna, kas attīstīta judikatūrā attiecībā uz dokumentiem saistībā ar valsts atbalsta kontroles procedūrām (Komisija/*Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), konkurences kontroles procedūrām (Komisija/*Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), procedūrām saistībā ar pienākumu neizpildi (*Liga para a Protecção de Natureza* (*LPN*)/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738)) un tiesvedībām (Zviedrija/*API* un Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

3 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2001. gada 30. maija Regula par publisku piekļuvi Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem (OV L 145, 43. lpp.).

4 — Konvencija par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem, kas parakstīta 1998. gada 25. jūnijā un Eiropas Kopienas vārdā apstiprināta ar Padomes 2005. gada 17. februāra Lēmumu 2005/370/EK (OV L 124, 1. lpp.).

5 — Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 6. septembra Regula 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 L 264, 13. lpp.).

I – **Tiesiskais regulējums**

A – *Starptautiskās tiesības*

3. Orhūsas konvencijas preambulā ir noteikts, ka

“[..]

atzīstot, ka vides aizsardzības jomā plašākas iespējas iegūt informāciju un sabiedrības dalība lēmumu pieņemšanā uzlabo lēmumu kvalitāti un sekmē to ieviešanu, veido sabiedrības izpratni par vides jautājumiem, dod iespēju sabiedrībai izteikt savas bažas un ļauj valsts iestādēm šādām bažām pievērst atbilstošu uzmanību,

cenšoties tādējādi veicināt atbildību un atklātību lēmumu pieņemšanā un stiprināt sabiedrības atbalstu lēmumiem vides jomā,

[..]

apliecinot, ka valsts iestādes glabā vides informāciju sabiedrības interesēs,

[..]”.

4. Saskaņā ar Orhūsas konvencijas 1. pantu, “lai pašreizējā un nākamajās paaudzēs aizsargātu ikvienas personas tiesības dzīvot vidē, kas atbilstu personas veselības stāvoklim un labklājībai, katra Puse saskaņā ar šīs konvencijas noteikumiem garantē tiesības piekļūt informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem”.

5. Atbilstoši šīs konvencijas 2. panta 2. punkta d) apakšpunkta pirmajai daļai “valsts iestāde” ir “visu to reģionālo ekonomiskās integrācijas organizāciju institūcijas, kuras minētas 17. pantā un ir šīs konvencijas Puses”.

6. Saskaņā ar konvencijas 3. panta 1. punktu, “lai izveidotu un uzturētu skaidru, atklātu un saskaņotu struktūru šīs konvencijas noteikumu īstenošanai, katra Puse veic vajadzīgos pasākumus likumdošanas un valsts pārvaldes jomā un citus pasākumus, tostarp tādus, kuru mērķis ir nodrošināt tādu noteikumu savstarpējo saderību, ar kuriem īsteno šīs konvencijas noteikumus par informāciju, sabiedrības dalību un iespēju griezties tiesu iestādēs, kā arī atbilstošus piespiedu izpildes pasākumus”.

7. Orhūsas konvencijas 4. pantā ir paredzēts šādi:

“1. Katra Puse nodrošina to, ka, atbildot uz lūgumu sniegt vides informāciju, valsts iestādes – ievērojot turpmākos šā panta punktus un attiecīgās valsts tiesību aktus – sabiedrībai dara pieejamu lūgto informāciju, *tostarp* – pēc atbilstoša lūguma un saskaņā ar šā punkta b) apakšpunktu – to dokumentu kopijas, kuros ir attiecīgā informācija, neatkarīgi no tā, vai tajos ir arī cita informācija:

a) neprasot, lai sabiedrība pamato savu interesi;

b) prasītajā formā, izņemot gadījumus, kad:

   i) valsts iestādei ir pamatots iemesls attiecīgo informāciju darīt pieejamu citā formā, šajā gadījumā ir jāpaskaidro iemesli; vai

   ii) attiecīgā informācija jau ir publiski pieejama citā formā.

2. Šā panta 1. punktā minēto vides informāciju dara pieejamu iespējami ātri un ne vēlāk kā vienu mēnesi pēc lūguma iesniegšanas, izņemot gadījumus, kad informācijas apjoma un sarežģītības dēļ šis termiņš ir jāpagarina līdz ilgākais diviem mēnešiem. Lūguma iesniedzēju informē par jebkādu šā termiņa pagarinājumu un tā iemesliem.

3. Lūgumu sniegt vides informāciju var noraidīt, ja:

[..]

c) lūgums attiecas uz dokumentiem, kas ir sagatavošanas stadijā, vai valsts iestāžu iekšējo saziņu, un ja šāds izņēmums ir paredzēts attiecīgās valsts tiesību aktos vai parastajā praksē, ņemot vērā sabiedrības intereses saistībā ar lūgtās informācijas izpaušanu.

4. Lūgumu sniegt vides informāciju var noraidīt, ja tās izpaušana varētu nelabvēlīgi ietekmēt:

[..]

c) tiesvedību, personu izredzes uz taisnīgu lietas iztiesāšanu vai valsts iestāžu iespējas veikt izmeklēšanu krimināllietā vai disciplinārlietā;

[..].

Iepriekšminētos atteikuma iemeslus interpretē sašaurināti, ņemot vērā sabiedrības intereses saistībā ar lūgtās informācijas izpaušanu, kā arī to, vai lūgtā informācija attiecas uz izmešiem [emisijām] vidē.

[..]”

B – *Savienības tiesības*

1) Regula Nr. 1049/2001

8. Atbilstoši Regulas Nr. 1049/2001 2. panta 1. punktam: “ikvienam Savienības pilsonim un fiziskai personai, kas pastāvīgi dzīvo kādā dalībvalstī, vai juridiskai personai, kuras juridiskā adrese ir kādā dalībvalstī, ir tiesības piekļūt iestāžu dokumentiem, ievērojot šajā regulā noteiktos principus, nosacījumus un ierobežojumus.”

9. Regulas 4. panta ar nosaukumu “Izņēmumi” 2. punktā ir paredzēts, ka “iestādes var atteikt piekļuvi dokumentam, ja iepazīšanās ar to var kaitēt:

— [..]

— [..]

— pārbaužu, izmeklēšanas un revīziju mērķiem, ja vien iepazīšanās ar to nav saistīta ar sevišķām sabiedrības interesēm”.

2) Regula Nr. 1367/2006

10. Regulas Nr. 1367/2006 preambulas 15. apsvērumā ir noteikts šādi:

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

11. Saskaņā ar Regulas Nr. 1367/2006 1. panta 1. punktu tās "mērķis ir veicināt to pienākumu īstenošanu, kas izriet no Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas (ANO/EEK) Konvencijas par pieeju informācijai, sabiedrības dalību lēmumu pieņemšanā un iespēju griezties tiesu iestādēs saistībā ar vides jautājumiem (turpmāk – "Orhūsas konvencija"), paredzot noteikumus par konvencijas piemērošanu Kopienas iestādēm un struktūrām, jo īpaši:

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

[..]."

12. Šīs pašas Regulas 3. pantā ir noteikts šādi:

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

[..]"

13. Saskaņā ar Regulas Nr. 1367/2006 6. panta 1. punktu "attiecībā uz Regulas (EK) 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 (EK) 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."

II – **Tiesvedības priekšvēsture**

14. ClientEarth ir saskaņā ar Lielbritānijas tiesībām dibināta asociācija, kuras darbības mērķis it īpaši ir vides aizsardzība. Ar 2010. gada 8. septembra pieteikumu tā lūdza Komisijai piekļuvi noteiktiem dokumentiem saskaņā ar Regulu Nr. 1049/2001 un Regulu Nr. 1367/2006. Konkrēti, runa bija par dažādiem dokumentiem, kas minēti Vides ģenerāldirektorāta plānā "Management Plan 2010. DG Environment" un publicēti šī ģenerāldirektorāta interneta vietnē.

15. Komisija 2010. gada 29. oktobrī daļēji noraidīja šo pieteikumu, atsaucoties uz to, ka izņemot vienu no diviem gadījumiem, uz atteikumu sniegt piekļuvi dokumentiem attiecas Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā un 3. punkta pirmajā daļā paredzētie izņēmumi (pārbaužu, izmeklēšanas un revīziju mērķu aizsardzība un lēmumu pieņemšanas iestādē aizsardzība).

16. Pieteikuma iesniedzēja 2010. gada 10. novembrī atbilstoši Regulas Nr. 1049/2001 7. panta 2. punktam iesniedza atkārtotu pieteikumu saistībā ar daļēju atteikumu. Nesaņemot Komisijas atbildi, tā 2011. gada 21. februārī cēla Vispārējā tiesā šo prasību par netiešo tās pieteikuma noraidījumu. Visbeidzot, 2011. gada 30. maijā Komisija tieši pauda viedokli par atkārtoto pieteikumu, piešķirot *ClientEarth* piekļuvi pilnam 22 pētījumu saturam – izņemot, atsevišķos gadījumos, piekļuvi to autoru uzvārdiem – attiecībā uz dalībvalstu tiesību aktu atbilstību Savienības tiesībām vides jomā, kurus Komisijas uzdevumā bija veicis privātuzņēmums un kurus Komisija bija saņēmusi 2009. gadā. Turpretim tā atteica piekļuvi daļai no 41 cita pētījuma satura.

17. Informācija, kurai piešķirta piekļuve saistībā ar šiem iepriekš minētajiem pētījumiem, attiecībā uz katru no šiem pētījumiem ietvēra satura rādītāju, norādi uz priekšmetu, izmantoto saīsinājumu sarakstu, pielikumu ar izpētītajiem tiesību aktiem un dažādas apakšnodaļas ar nosaukumiem "Ievads", "Vispārējs dalībvalsts tiesiskā regulējuma apskats" un "Transponēšanas un īstenošanas tiesiskais regulējums". Turpretim Komisija atteica piekļuvi apakšnodaļām ar nosaukumiem "Kopsavilkums", "Transponēšanas līdzekļu juridiskā analīze" un "Secinājumi", kā arī pielikumam, kurā iekļauta norāde par atbilsmēm starp attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem un atbilstošajiem Savienības tiesību aktiem.

18. Pētījumus, kuriem atteikta piekļuve, Komisija iedalīja divās kategorijās. Pirmajā kategorijā ietilpa viens pētījums par Savienības tiesību transponēšanu, kuras izvērtējums nesen bija uzsākts saziņā ar attiecīgo dalībvalsti. Otrajā ietilpa pārējie 40 pētījumi, attiecībā uz kuriem bija noticis detalizētāks dialogs ar attiecīgajām dalībvalstīm.

19. Komisija pamatoja piekļuves atteikumu, pamatojoties uz trīs izņēmumu esamību:

A) izmeklēšanas mērķu aizsardzība (Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešais ievilkums). Komisijas ieskatā attiecīgie pētījumi bija veikti, lai dotu tai iespēju kontrolēt to, kā dalībvalstis transponē dažādas direktīvas, un, ja nepieciešams, uzsākt LESD 258. pantā paredzēto procedūru sakarā ar [valsts] pienākumu neizpildi. Attiecībā uz iepriekšminētajā pirmajā kategorijā ietilpstošo pētījumu Komisija norādīja, ka tā vēl nav izdarījusi secinājumus par konkrētās direktīvas transponēšanu. Tās ieskatā šajā pētījumā iekļautās informācijas un secinājumu – kas vēl nav pārbaudīti un attiecībā uz kuriem attiecīgajai dalībvalstij nav bijusi iespēja reaģēt – izpaušana būtu izraisījusi to, ka tā varētu tikt, iespējams, nepamatoti kritizēta un būtu kaitējusi savstarpējās uzticēšanās gaisotnei, kas vajadzīga, lai novērtētu attiecīgās direktīvas transponēšanu. Attiecībā uz strīdīgajiem pētījumiem, kas ietilpst iepriekš minētajā otrajā kategorijā, Komisija norādīja, ka atsevišķos gadījumos tā ir uzsākusi procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi pret attiecīgajām dalībvalstīm un pārējos gadījumos tā vēl nav izlēmusi, vai šī procedūra ir jāuzsāk. Komisijas ieskatā strīdīgo pētījumu izpaušana būtu kaitējusi savstarpējās uzticēšanās gaisotnei, kas vajadzīga, lai atrisinātu domstarpības starp to un attiecīgajām dalībvalstīm, neizmantojot minētās procedūras tiesvedības posmu;

B) lēmumu pieņemšanas iestādēs aizsardzība (Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmā daļa). Komisija apgalvoja, ka pēc tās lūguma veiktie pētījumi bija paredzēti vienīgi iekšējai izmantošanai, veicot izmeklēšanas par Savienības tiesību transponēšanu sākotnējo posmu. Komisija piebilda, ka tā bija tiesīga nepiekrist šo pētījumu secinājumiem un izmantot citus izmeklēšanas līdzekļus, tostarp tās pašas veiktu iekšējo vērtējumu un dialogā ar attiecīgajām dalībvalstīm iegūtu informāciju. Tā uzskatīja, ka, tā kā tā vēl nav pieņēmusi lēmumu ne par valsts tiesību aktu saderību ar Savienības tiesībām, ne arī par iespēju uzsākt procedūru sakarā ar [valsts] pienākumu neizpildi, attiecībā uz ko tai ir plaša rīcības brīvība, pieprasītā iepazīšanās [ar informāciju] būtu kaitējusi tās iekšējai lēmumu pieņemšanai, kas varētu izraisīt neatbilstošu ārēju spiedienu;

C) personu privātās dzīves un neaizskaramības aizsardzība (Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 1. punkta b) apakšpunkts). Komisijas ieskatā šis izņēmums bija piemērojams attiecībā uz dažu pieprasīto pētījumu autoru uzvārdu izpaušanu.

20. Visbeidzot, Komisija secināja, ka nepastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas attaisno apstrīdēto dokumentu izpaušanu. Tā uzskatīja, ka sabiedrības intereses tiktu labāk ievērotas, aizsargājot, pirmkārt, savstarpējās uzticēšanās starp dalībvalstīm un Komisiju gaisotni un, otrkārt, tās rīcības brīvību pieņemt administratīvos lēmumus par iespējamajiem pārkāpumiem. Turklāt Komisija norādīja, ka atkārtotajā pieteikumā nav ietverti argumenti, kuri varētu pierādīt sevišķu sabiedrības interešu esamību, kuras varētu attaisnot [dokumentu] izpaušanu.

21. ClientEarth cēla Vispārējā tiesā prasību par tiesību akta atcelšanu, kas kopumā balstīta uz septiņiem pamatiem: 1) Regulas Nr. 1049/2001 8. panta 1. un 2. punkta pārkāpums tāpēc, ka Komisija prettiesiski ir pagarinājusi termiņu atbildes uz atkārtoto pieteikumu sniegšanai; 2) Orhūsas konvencijas 4. panta 1., 2. un 4. punkta pārkāpums tāpēc, ka minētajā normā nav paredzēts nekāds cits izņēmums attiecībā uz piekļuvi dokumentiem, balstoties uz izmeklēšanas mērķu aizsardzību, ja vien šai izmeklēšanai nav kriminālties isisks vai disciplinārs raksturs; 3) Orhūsas konvencijas 5. panta 3.–7. punktā un Regulas Nr. 1367/2006 4. panta 2. punkta b) apakšpunktā paredzētā pienākuma aktīvi izplatīt informāciju vides jomā neizpilde; 4) Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma pārkāpums tāpēc, ka Komisija ir pārkāpusi minētajā normā nostiprināto tiesību piekļūt dokumentiem robežas; 5) Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 3. punkta pirmās daļas pārkāpums tāpēc, ka iespēja, ka pilnīga iepazīšanās ar strīdīgajiem pētījumiem kaitētu Komisijas lēmumu pieņemšanai, bija hipotētiska un nebija saprātīgi paredzama; 6) Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta *in fine* un 3. punkta *in fine* pārkāpums, jo pastāv sevišķas sabiedrības intereses, kas pamato iepazīšanos [ar dokumentiem], un 7) būtisks un atkārtots Regulas Nr. 1049/2001 8. panta 1. un 2. punkta un Orhūsas konvencijas 4. panta 1. punkta pārkāpums, ko pieļāvusi Komisija, kādēļ Vispārējai tiesai esot jāpieņem preventīvi pasākumi.

III – **Vispārējās tiesas spriedums**

22. Vispārējā tiesa 2013. gada 13. septembrī taisīja spriedumu, noraidot prasību [6].

23. Vispārējā tiesa ir sadalījusi prasības pamatus divās grupās, pirmajā grupā iekļaujot tos prasības pamatus, saistībā ar kuriem apšaubīts apstrīdētā lēmuma pamatojums, uzskatot to par kļūdainu, bet otrajā grupā iekļaujot tos pamatus, kas nav saistīti ar kļūdainu apstrīdētā lēmuma pamatojumu. Vispārējā tiesa ir secinājusi, ka prasītājai nav izdevies pierādīt, ka Komisija šajā lietā pieļāvusi kļūdu, atsakot piekļuvi [dokumentiem], lai aizsargātu tās izmeklēšanas mērķus, tādējādi nav jāvērtē, vai Komisija ir pieļāvusi kļūdu, atsaucoties arī uz lēmumu pieņemšanas mērķiem. Visbeidzot, Vispārējā tiesa ir nolēmusi, ka prasītājai nav izdevies pierādīt sevišķas sabiedrības intereses, kas attaisno piekļuvi pieprasītajiem dokumentiem.

IV – **Apelācijas sūdzība**

24. ClientEarth iesniegtajā apelācijas sūdzībā ir izvirzīti trīs pamati: A) kļūda, interpretējot jēdzienus "izmeklēšana" un "mēģinājums aizsargāt izmeklēšanas mērķus" Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma izpratnē; B) kļūda tiesību piemērošanā, pārkāpjot Orhūsas konvencijas 4. panta 1. un 4. punktu; C) kļūdaina "sevišķu sabiedrības interešu" jēdziena Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta *in fine* izpratnē interpretācija.

6 — Lieta T-111/11 (EU:T:2013:482).

V – **Tiesvedība Tiesā**

A – *Pirmais apelācijas sūdzības pamats*

25. Pirmais pamats iedalāms divās daļās. Pirmajā daļā tiek apstrīdēti motīvi, kas ir ļāvuši Vispārējai tiesai uzskatīt, ka strīdīgie pētījumi ietilpst Komisijas izmeklēšanas jomā. *ClientEarth* uzskata, ka jēdziens "izmeklēšana" paredz formāla Komisijas lēmuma esamību, kas izskatāmajā lietā ietvertu procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi uzsākšanu. Šāda lēmuma – tostarp varētu pieļaut, ka tas netiek pieņemts tieši pirms attiecīgā dokumenta, ar nosacījumu, ka minētais dokuments būs starplēmums, lai pieņemtu lēmumu – neesamības gadījumā attiecīgie dokumenti nav izmeklēšanas, uz ko attiecas vispārējā prezumpcija par konfidencialitāti, administratīvās lietas daļa.

26. Komisija apgalvo, ka ikviens dokuments, kas paredzēts, lai ļautu Komisijai pārbaudīt, kā dalībvalstis ievēro Savienības tiesības, ir saistīts ar izmeklēšanu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta izpratnē. Tā uzskata, ka šim mērķim neesot svarīgi, vai dalībvalsts tiesību atbilstības Savienības tiesībām pirmo vērtējumu veic pašas Komisijas dienesti vai trešā persona pēc Komisijas lūguma.

27. Saistībā ar [pirmā pamata] otro daļu *ClientEarth* apgalvo, ka, pat ja pieļauj, ka strīdīgie pētījumi var tikt uzskatīti par tādiem, kas veido daļu no izmeklēšanas, Vispārējā tiesa esot kļūdījusies, uzskatot, ka to izpaušana varētu kaitēt izmeklēšanas mērķu aizsardzībai, atzīstot Komisijas tiesības piemērot vispārējo konfidencialitātes prezumpciju. Šajā ziņā tā norāda uz apstākli, ka runa ir par īpašiem dokumentiem, kuru izpaušana nebūtu kaitējusi turpmāku procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi mērķim.

28. Komisija piekrīt pārsūdzētajam spriedumam, kas tās ieskatā pareizi atbilst Tiesas judikatūrai.

B – *Otrais apelācijas sūdzības pamats*

29. Otrais apelācijas sūdzības pamats ir balstīts uz pieciem argumentiem. Pirmkārt, Vispārējā tiesa neesot ievērojusi pienākumu šauri interpretēt Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunktu. Otrkārt, apelācijas sūdzības iesniedzēja pārmet Vispārējai tiesai, ka tā ir vērtējusi Orhūsas konvencijas 4. panta tiešo piemērojamību, lai gan tas nebija nepieciešams, lai pārbaudītu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma tiesiskumu šīs konvencijas gaismā. Treškārt, *ClientEarth* apgalvo, ka pārsūdzētajā spriedumā nav ievērots pienākums interpretēt Orhūsas konvenciju atbilstoši Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 26. un 31. pantam, jo Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunkts esot interpretēts tādā nozīmē, kas neatbilst ne tā formulējumam, ne garam. Ceturtkārt, Vispārējā tiesa esot arī kļūdījusies, uzskatot, ka Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunkts nav tieši piemērojams attiecībā uz Savienības iestādēm. Visbeidzot, apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka pārsūdzētajā spriedumā esot pieļauta kļūda, akceptējot izņēmumu attiecībā uz Orhūsas konvencijas piemērošanu, pamatojoties uz Savienības "specifiskumu".

30. Komisija, kuru atbalsta Eiropas Parlaments un Padome, uzskata, ka Vispārējā tiesa nav pieļāvusi nekādu kļūdu un ir rīkojusies atbilstoši Tiesas judikatūrai, it īpaši attiecībā uz trim kumulatīvajiem nosacījumiem, kuriem ir jāīstenojas, lai Savienības tiesa varētu vērtēt Savienības tiesību akta saderīgumu ar starptautisku nolīgumu. Komisijas ieskatā Orhūsas konvencija ir tikusi inkorporēta Savienības tiesībās ar Regulu Nr. 1367/2006, kuras gaismā ir jāpārbauda apstrīdētā lēmuma tiesiskums. Turklāt trīs iestādes norāda, ka konvencijā paredzētie izņēmumi ir formulēti tādā redakcijā, kas ļauj Savienībai tos inkorporēt savā tiesību sistēmā, aizsargājot visas leģitīmās intereses, kas atzītas saskaņā ar Regulas Nr. 1049/2001 4. pantu.

C – *Apelācijas sūdzības trešais pamats*

31. ClientEarth apstrīd Vispārējās tiesas vērtējumu, norādot, ka "sevišķas sabiedrības intereses" Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta *in fine* izpratnē, kas varētu attaisnot dokumenta izpaušanu, kas kaitētu tiesiskajām interesēm, kuras aizsargā izņēmums, ir jānošķir no šīs regulas pamatā esošajiem principiem, proti, tiesībām uz piekļuvi informācijai un pārskatāmību, un tām jābūt pārākām pār nepieciešamību aizsargāt strīdīgos dokumentus. *ClientEarth* apgalvo, ka Vispārējā tiesa, pārmetot tai, ka tā ir izvirzījusi vienīgi vispārējus apsvērumus un nav pierādījusi, ka pārskatāmības principam ir jābūt pārākam pār iemesliem, kas attaisno [dokumentu] izpaušanas atteikumu, ir apvērsusi pierādīšanas pienākumu, kas saskaņā ar judikatūru šajā gadījumā esot bijis Komisijai.

32. Komisija apgalvo, ka, pamatojoties uz vispārējo prezumpciju, tai ir tiesības atteikt piekļuvi strīdīgajiem dokumentiem, tādēļ *ClientEarth* bija jāpierāda sevišķu sabiedrības interešu esamība, kas var attaisnot šo dokumentu publicēšanu, kas šajā gadījumā tā nav.

VI – **Vērtējums**

A – *Apelācijas sūdzības pirmais pamats*

1) Pirmā daļa: "izmeklēšana" un procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi esamība

33. ClientEarth saistībā ar [apelācijas sūdzības pirmā pamata] pirmo daļu apgalvo, ka jēdziens "izmeklēšana" Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma izpratnē paredz formāla Komisijas lēmuma par procedūras uzsākšanu esamību. Turpretim Komisija apgalvo, ka ikviens dokuments, kas paredzēts, lai dotu Komisijai iespēju pārbaudīt, kā dalībvalstis ievēro Savienības tiesības, ir saistīts ar izmeklēšanu minētās tiesību normas izpratnē.

34. Tādējādi problēmas būtība slēpjas tajā, ka ir jānoskaidro, vai jēdziens "izmeklēšana" Regulas Nr. 1049/2001 izpratnē paredz formāla lēmuma par procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi uzsākšanu esamību vai arī pietiek ar to, ka attiecīgie dokumenti var būt pamats, lai Komisija nolemtu uzsākt šo procedūru.

35. ClientEarth, aizstāvot savu tēzi par to, ka Savienības tiesības neatļauj uzsākt nekādu izmeklēšanas procedūru bez tieša Komisijas lēmuma šajā ziņā, norāda uz 2013. gada 14. novembra spriedumu lietā *Liga para Protecção da Natureza* (*LPN*)/Komisija[7]. Tomēr, manā ieskatā, ne šis spriedums, ne tajā minētā judikatūra nevar būt pamats apelācijas sūdzības iesniedzējas secinājumam tieši tāpēc, ka izskatāmajā lietā apstrīdētie dokumenti bija jau notiekošas procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi administratīvās lietas daļa. Patiešām, šī lieta ir pirmais gadījums, kurā rodas jautājums, vai "izmeklēšanu" var sākt pirms procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi formālas uzsākšanas, tādējādi šajā ziņā nav agrāku nolēmumu, kas var būt tūlītēji noderīgi.

36. Tomēr vispirms ir jānorāda, ka apstākļi saistībā ar strīdīgajiem pētījumiem nav tādi paši tieši attiecībā uz konkrētās procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi esamību. Proti, kā ir konstatēts pārsūdzētajā spriedumā[8], viens no strīdīgajiem pētījumiem attiecās uz dalībvalsti, attiecībā uz kuru Komisija vēl nebija izdarījusi secinājumus par to, vai attiecīgā direktīva ir pareizi transponēta. Attiecībā uz pārējiem pētījumiem, "atsevišķos gadījumos" bija uzsāktas procedūras pret attiecīgajām dalībvalstīm sakarā ar pienākumu neizpildi, kamēr "pārējos gadījumos" tā vēl nebija izlēmusi, vai ir jāuzsāk šī procedūra.

7 — Apvienotās lietas C-514/11 P un C-605/11 P (EU:C:2013:738).

8 — Pārsūdzētais spriedums, 17. punkts.

37. Vispārējā tiesa nav ņēmusi vērā šo atšķirību, ietverot jēdzienā "izmeklēšana" gan pētījumus, kas attiecās uz lietām, kurās vēlāk tika uzsākta procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi, gan pētījumus, attiecībā uz kuru priekšmetu vēl nebija ticis pieņemts lēmums par šādas procedūras uzsākšanu. Vispārējās tiesas ieskatā, neraugoties uz šo atšķirību, izšķirošais ir tas, "ka strīdīgie pētījumi nav izstrādāti informatīviem vai akadēmiskiem nolūkiem, bet ir konkrēti instrumenti, lai atklātu konkrētus Savienības tiesību neizpildes gadījumus" [9], no kā izriet, "ka strīdīgie pētījumi ietilpst Komisijas izmeklēšanas procesā Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma izpratnē" [10].

38. Šī pieeja, saskaņā ar kuru netiek nošķirti pētījumi, kas likuši uzsākt procedūru [sakarā ar pienākumu neizpildi], no vienas puses, un pētījumi, kas nav likuši uzsākt šo procedūru, no otras puses, ir balstīta pastāvīgajā Tiesas judikatūrā, atbilstoši kurai "Komisija var leģitīmi piemērot Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā norādīto izņēmumu, lai atteiktu piekļuvi dokumentiem, kas attiecas uz iespējamu Savienības tiesību pārkāpumu izmeklēšanu, kas *var likt uzsākt procedūru sakarā ar valsts pienākumu neizpildi vai kas faktiski ir noveduši pie šādas procedūras*" [11], tā kā "šajos gadījumos piekļuves atteikums ir jāuzskata par pamatotu ar to, ka attiecīgās dalībvalstis ir tiesīgas sagaidīt no Komisijas, ka tā ievēros šo pētījumu konfidencialitāti pat vēl noteiktu laiku pēc tās beigām (skat. [..] spriedumu lietā *API*/Komisija [12], 120. punkts un tajā minētā judikatūra)" [13].

39. Atbilstoši Vispārējās tiesas turpmākajai argumentācijai "strīdīgie pētījumi ir dokumenti ar mērķi analizēt, kā konkrēta dalībvalsts ir transponējusi konkrētu direktīvu, un ir uz to vērsti un tiem ir jākļūst par Komisijas lietas, kas attiecas uz šo transpozīciju, daļu. Ja procedūra sakarā ar valsts pienākumu neizpildi jau ir uzsākta, nevar uzskatīt, ka šie pētījumi nav attiecīgās procedūras lietas daļa, jo, tieši pamatojoties uz šiem pētījumiem, Komisija ir nolēmusi uzsākt minēto procedūru. Attiecībā uz pētījumiem, attiecībā uz kuriem Komisija vēl nav uzsākusi procedūru sakarā ar valsts pienākumu neizpildi, arī ir jāsaglabā to konfidencialitāte, jo informācija publiskā jomā nevar tikt no tās izņemta procedūras uzsākšanas laikā, kā Komisija pamatoti apgalvo" [14].

40. Visbeidzot, saistībā ar pētījumiem, "attiecībā uz kuriem Komisija vēl nav uzsākusi procedūru sakarā ar valsts pienākumu neizpildi", Vispārējā tiesa neuzskata, ka ir nepieciešams, lai šāda procedūra beidzot tiktu uzsākta, jo tās ieskatā "izņēmums, kas attiecas uz izmeklēšanas mērķu aizsardzību, ir piemērojams ne tikai dokumentiem, kas attiecas notiekošām procedūrām sakarā ar valsts pienākumu neizpildi, bet arī uz dokumentiem, kas attiecas uz izmeklēšanām, kas, *iespējams*, varētu novest pie [šādas] procedūras" [15]. Tādējādi varētu būt *gadījums*, kurā netiek uzsākta nekāda procedūra un, neraugoties uz to, tāpat tiktu piemērots šis izņēmums.

41. Manuprāt, attiecībā uz pētījumiem, kuri brīdī, kad ir iesniegts pieteikums par piekļuvi tiem, jau ir likuši uzsākt procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi, principā var tikt piemērota tāda pati attieksme kā attiecībā uz pētījumiem, kuri vairāk vai mazāk ir bijuši pirms šāda veida procedūras uzsākšanas. Tomēr, manuprāt, šajos gadījumos nevar tikt ietverti pētījumi, kuri nav ne likuši uzsākt procedūru, ne arī ir tās faktisko uzsākšanu sagatavojošs elements.

9 — Pārsūdzētais spriedums, 49. punkts.

10 — Pārsūdzētais spriedums, 50. punkts.

11 — Pārsūdzētais spriedums, 58. punkts. Mans izcēlums.

12 — 2007. gada 12. septembra spriedums (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Pārsūdzētais spriedums, 58. punkts, beigu daļa.

14 — Pārsūdzētais spriedums, 79. punkts.

15 — Pārsūdzētais spriedums, 80. punkts. Mans izcēlums.

42. Ir jāsecina, ka procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi nevar tikt uzsāktas abstrakti, bet pirms tām noteikti ir jābūt konstatētām šaubām, kas minimāli pamatotas ar attiecīgās dalībvalsts rīcību, kas nozīmē, ka Komisijas rīcībā ir jābūt zināmas pakāpes informācijai. Tas runātu par labu plašai jēdziena "izmeklēšana" interpretācijai, ietverot tajā darbības pirms formālas procedūras uzsākšanas. Patiešām, kā Komisija apgalvo savā iebildumu rakstā [16], faktiski pirms visām procedūrām notiek minimāla izmeklēšana un Tiesa vairāk vai mazāk tieši parasti apstiprina šādu praksi [17].

43. Tomēr šai minimālajai iepriekšējai izmeklēšanai katrā ziņā ir jāattiecas uz eventuālu procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi uzsākšanu. Proti, pretēji Komisijas paustajam tiesas sēdē, atbildot uz vienu no maniem jautājumiem, "izmeklēšana" Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma izpratnē nevar tikt sajaukta ar "uzraudzību", kas saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu vispārēji ir uzticēta Komisijai saistībā ar "Savienības tiesību piemērošanu". Patiešām, pastāv skaidra līmeņu atšķirība starp izmeklēšanu, uz kuru veikta atsauce attiecīgajā Regulas Nr. 1049/2001 normā, un informāciju, kas nepieciešama, lai Komisija varētu izpildīt savu *Līgumu izpildes uzrauga* lomu.

44. Savienības tiesību piemērošanas uzraudzīšana, vispārējo Savienības interešu sekmēšana vai Līgumu piemērošanas nodrošināšana, tāpat kā pārējās Komisijai saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu piešķirtās funkcijas veido pamatdarbības, kas tikai atspoguļojas īpašajās juridiskajās pilnvarās, kuras ietilpst vienīgi Komisijai ar Līgumiem piešķirtās kompetences ietvaros. Tādējādi Komisijai piešķirtais pilnvarojums nodrošināt pareizu primāro tiesību piemērošanu un uzraudzīt Savienības tiesību piemērošanu nepiešķir tai tiesības pieņemt jebkādus pasākumus vai tiesisko regulējumu, ko Komisija uzskata par piemērotu šī mērķa īstenošanai, bet katrā ziņā vienīgi to, kas paredzēts konkrētās rīcības procedūrās, kuras nostiprinātas Savienības tiesību sistēmā.

45. Komisijas pieejas atbalstīšana būtu pielīdzināma pārmērīgai izņēmuma attiecībā uz piekļuves tiesībām informācijai paplašināšanai, kas tāpat kā visi izņēmumi attiecībā uz tiesību īstenošanu ir jāinterpretē šauri [18]. Galu galā tas nozīmētu atzīt, ka Komisija faktiski varētu atteikt piekļuvi jebkādai tās rīcībā esošai informācijai, argumentējot, ka tā ir tikusi iegūta, īstenojot tās Līgumu piemērošanas nodrošināšanas pienākumus, proti, īstenojot jebkuras no savām pilnvarām, nevis, kā šķiet esam pareizāk, vienīgi tās kontroles pilnvaras, kas īstenojamas īpašu procedūru ietvaros, kā, piemēram, procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi vai konkurences procedūru ietvaros.

46. Manuprāt, šādi Vispārējā tiesa ir izveidojusi vispārēju kategoriju, proti, "izmeklēšana pirms jebkādam procedūrām", kurā nenošķirot ir iekļauta jebkura ar informāciju saistīta darbība, ko veic Komisija. Manā ieskatā tas nav saderīgi ar pareizu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma izpratni, kurā atsaucei uz "pārbaužu, izmeklēšanas un revīziju mērķiem" ir konkrēta un īpaša nozīme saistībā ar īpašām Līgumos paredzētām procedūrām, nevis vispārēja un abstrakta nozīme, lai atsauktos uz jebkādu Komisijas darbību, kas izriet no tās pienākuma nodrošināt pareizu Līguma normu ievērošanu un uzraudzīt Savienības tiesību piemērošanu.

47. Tādā juridiskā kontekstā, kuram ir skaidra saistība ar aplūkojamo lietu, Tiesa ir izvēlējusies kritēriju, kas var būt noderīgs, lai noteiktu apjomu, kādā izmeklēšana pirms procedūras uzsākšanas var tikt uzskatīta par vēlāk integrētu vai ietvertu šādā procedūrā. Proti, spriedumā lietā *Mecklenburg* [19] tika aplūkots jautājums, vai jēdziens "pirmstiesas izmeklēšana", kas ietverts Direktīvas 90/313/EEK par brīvu piekļuvi vides informācijai [20] 3. panta 2. punkta trešajā ievilkumā – saskaņā ar kuru dalībvalstis var

16 — 18.–22. punkts.

17 — Komisija šajā ziņā min vairākus Vispārējās tiesas spriedumus, kurus apelācijas tiesvedībā ir apstiprinājusi Tiesa: *Bavarian Lager* (T-309/97, EU:T:1999:257); *API* (EU:T:2007:258); *Technische Glasswerke Ilmenau* (T-237/02, EU:T:2007:257) un *Odile Jacob* (T-237/05, EU:T:2006:395). Tiesa skaidrāk ir nospriedusi lietā *Mecklenburg* (C-321/96, EU:C:1998:300, 30. punkts).

18 — It īpaši un attiecībā uz piekļuvi informācijai vides jomā Regulas Nr. 1367/2006 preambulas 15. apsvērumā ir noteikts, ka atteikuma iemesli ir jāinterpretē šauri.

19 — 1988. gada 17. jūnija spriedums (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Padomes 1990. gada 7. jūnija Direktīva (OV L 158, 56. lpp.).

paredzēt, ka šādas informācijas pieprasījums tiek noraidīts, ja tā ietekmē "lietas, kas ir vai bijušas tiesvedībā vai izmeklēšanā (arī disciplinārlietas izmeklēšanā), vai lietas pirmstiesas izmeklēšanā" –, ir jāinterpretē tādējādi, ka tas ietver administratīvu procesu, kurā tiek vienīgi sagatavota administratīva pasākuma pieņemšana.

48. Tātad Tiesa nosprieda, ka ""pirmstiesas izmeklēšanas" jēdziens [..] ir jāinterpretē tādējādi, ka tas ietver administratīvo procesu [..], kurā vienīgi tiek sagatavots administratīvs pasākums, ar nosacījumu, ka tūlīt pēc tā notiek tiesas process vai tiesas procesam līdzīgs process un to nosaka nepieciešamība iegūt pierādījumus vai izmeklēt lietu pirms attiecīgā procesa uzsākšanas"[21].

49. Šādā kontekstā, manuprāt, saistībā ar izskatāmo lietu Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā paredzētais izņēmums varētu attiekties vienīgi uz tiem pētījumiem, kuri brīdī, kad tika lūgta piekļuve tiem, ir bijuši iekļauti jau notiekošā procedūrā sakarā ar pienākumu neizpildi, un arī tiem pētījumiem, kuri, lai gan neattiecas uz lietu, saistībā ar kuru jau ir uzsākta procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi, bija paredzēti tikt iekļauti procedūrā, kuras uzsākšana bija nenovēršama.

50. Visbeidzot, uzskatu, ka *ClientEarth* ir pamats apgalvot par Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešā ievilkuma pārkāpumu tāpēc, ka jēdzienā "izmeklēšana" ir kļūdaini iekļauti tie pētījumi, pēc kuriem nekavējoties nav tikusi uzsākta procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi.

51. Līdz ar to šajā daļā apelācijas sūdzība būtu jāapmierina.

52. Apelācijas sūdzības pirmā pamata pirmās daļas apmierināšana nozīmē nepieciešamību noteikt, tieši kuri pētījumi, kas tāpēc, ka piekļuves pieteikuma iesniegšanas brīdī ir saistīti ar jau uzsāktu vai drīzumā uzsākamu procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi, var tikt uzskatīti par iekļautiem šāda rakstura procedūrā. Šī nepieciešamība ir pamats, lai, kā ir paskaidrots šo secinājumu 76. punktā, lieta tiktu nodota atpakaļ izskatīšanai Vispārējai tiesai.

53. Tomēr, tiklīdz Vispārējā tiesa noskaidros, kādi pētījumi ir saistīti ar jau uzsāktu vai drīzumā uzsākamu procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi, būs jāizvērtē, vai to izpaušana var tikt atteikta saskaņā ar vispārēju prezumpciju, ka šāds atteikums ir nepieciešams, lai aizsargātu Komisijas izmeklēšanu mērķi, proti, piemērojot Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā paredzēto izņēmumu.

2) Otrā daļa – izmeklēšanas aizsardzība un vispārējā prezumpcija, kas atbalsta piekļuves dokumentiem atteikumu

54. Tāds ir jautājums, kas izvirzīts pirmā apelācijas sūdzības pamata otrās daļas ietvaros, apstrīdot to, ka izskatāmajā lietā varētu piemērot vispārējo konfidencialitātes prezumpciju, uz kuru Komisija atsaucās, lai atteiktu piekļuvi pieprasītajiem dokumentiem.

21 — *Mecklenburg* (C-321/96, EU:C:1998:300, 30. punkts).

55. Tiesas judikatūrā ir atzīta iespēja, ka iestāde, kurai adresēts piekļuves pieteikums, var atsaukties uz vispārējo konfidencialitātes prezumpciju saistībā ar noteiktu dokumentu kategoriju gadījumā, kad piekļuves pieteikums attiecībā uz šiem dokumentiem var būt līdzīgu vispārēju apsvērumu priekšmets. It īpaši Vispārējā tiesa ir atzinusi šāda rakstura vispārēju apsvērumu attiecībā uz dokumentiem, kas saistīti ar valsts atbalsta kontroles procedūrām [22], ar kontroles procedūrām konkurences jomā [23], ar procedūrām sakarā ar pienākumu neizpildi [24] un, visbeidzot, ar tiesvedībām [25].

56. Tomēr izskatāmajā lietā pastāv šaubas, vai strīdīgie pētījumi – kopumā un nenošķirot – var apdraudēt mērķi aizsargāt Komisijas izmeklēšanu tādā veidā, kā tā to ir apgalvojusi tiesvedības laikā.

57. Ir jāņem vērā, ka visos gadījumos runa faktiski ir par pētījumiem, kurus pēc Komisijas lūguma ir veicis privāts konsultants attiecībā uz to, kādā apjomā vairākas dalībvalstis ir izpildījušas pienākumu transponēt konkrētas direktīvas [26]. Saskaņā ar pārsūdzēto spriedumu "Komisija šos pētījumus ir pasūtījusi saistībā ar tās pienākumu atbilstoši LES 17. pantam uzraudzīt Savienības tiesību piemērošanu, ko kontrolē Tiesa" [27]. Tādējādi, šķiet, nerodas šaubas, ka strīdīgie pētījumi gan no to priekšmeta (konkrētu direktīvu transponēšanas pārbaude), gan no to autoru (ārējais konsultants) viedokļa nekādā ziņā nevar ietvert "sensitīvu" informāciju, kas var kompromitēt Komisiju.

58. Pieļauju, ka šajos pētījumos var būt iekļauta ne tikai ikvienam indivīdam pieejama informācija, jo, kā to tiesas sēdē paskaidroja Komisija, to autori varēja atsaukties uz Komisiju, lai iegūtu attiecīgo pētījumu sagatavošanai nepieciešamo informāciju, kas, iespējams, ļāva tiem piekļūt avotiem, kuri nav pieejami indivīdiem. Tāpat pieļauju, ka pētījumu autori rīkojās Komisijas vārdā, iegūstot informāciju, pamatojoties uz kuru tie sagatavoja pētījumus. Tomēr, pat pieļaujot to, nozīme šajā gadījumā ir tam, ka šādi pētījumi, tostarp tajos ietvertie vērtējumi par to, kādā apjomā dalībvalstis izpildījušas savus pienākumus, un secinājumi, kuri, iespējams, varētu būt pamats konkrētam priekšlikumam par procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi uzsākšanu, katrā ziņā bija pētījumi, kuri bija attiecināmi uz to autoriem un nekādā ziņā ne uz pašu Komisiju.

59. Tiktāl, ciktāl tas tā ir, uzskatu, ka nevar piekrist Komisijas izvirzītajam argumentam par to, ka pētījumu izpaušana būtu varējusi kaitēt savstarpējās uzticēšanās gaisotnei starp Komisiju un dalībvalstīm, tāpēc ka to saturs nepauda Komisijas viedokli, kura vienmēr varētu atsaukties uz to, ka attiecīgie pētījumi neatspoguļo tās viedokli par valsts tiesību atbilstību Savienības tiesībām, un uzsvērt, ka tiem ir vienīgi informatīvs raksturs un tie ir līdzeklis, kas tieši paredzēts, lai ļautu tai veidot savu viedokli.

60. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka, lai gan, kā esmu norādījis, pētījumu autori ir varējuši iegūt izmantoto informāciju, atsaucoties uz Komisiju, galu galā šī informācija neattiecās uz to, kādā apmērā dalībvalstis ir izpildījušas savu pienākumu transponēt konkrētas direktīvas vides jautājumos, proti, jautājumu, kuram galvenokārt un pēc definīcijas ir jāietilpst publiskas informācijas jomā un kā tādam jābūt pieejamam ikvienam indivīdam. Tas, ka Savienības, kuras sastāvā tobrīd bija 27 dalībvalstis, kontekstā visu attiecīgo tiesību aktu pārbaude radītu visnotaļ būtiskas tehniskas grūtības kaut vai tikai

22 — 2010. gada 29. jūnija spriedums Komisija/*Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Attiecībā uz koncentrācijas darījumiem 2012. gada 28. jūnija spriedums Komisija/*Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393) un arī procedūrām saskaņotu darbību gadījumos, 2014. gada 27. februāra spriedums Komisija/*EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:12). Attiecībā uz šo jautājumu skat. Lenaerts, K., "The Interplay between Regulation n°1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law", no: *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Brisele: Larcier, 2014, 483.–492. lpp.

24 — Lieta *LPN*/Komisija (C-514/11 P un C-05/11 P, EU:C:2013:738).

25 — 2010. gada 21. septembra spriedums Zviedrija/*API* un Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P un C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Kā ir minēts pārsūdzētā sprieduma 49. punktā, "[..] strīdīgie pētījumi attiecas uz noteiktu Savienības direktīvu vides aizsardzības jomā transpozīciju 19 dalībvalstīs".

27 — *Ibidem.*

lingvistisku iemeslu dēļ, ir cits jautājums, tāpēc ir jāatzīst intereses, kas apelācijas sūdzības iesniedzējai kā organizācijai, kuras mērķis ir vides aizsardzība, varētu rasties attiecībā uz pētījumiem, un līdz ar to jāatzīst pārākums, kas šajā kontekstā ir jāpiešķir pārskatāmības principam un, attiecīgi, Savienības Pamattiesību hartas 42. pantā atzītajām tiesībām piekļūt informācijai un dokumentiem.

61. Katrā ziņā, tā kā apelācijas sūdzības iesniedzēju interesējošos pētījumus bija sagatavojis ārējais konsultants un tajos nebija ietverti nekādi papildinājumi vai vērtējumi, kurus būtu veikusi Komisija, tie nebūtu jāattiecina uz Komisiju, bet gan uz trešo personu, tādējādi atbilstoši Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 4. punktam, "kas attiecas uz trešo personu dokumentiem, iestāde apspriežas ar attiecīgo trešo personu ar mērķi noskaidrot, vai ir jāpiemēro 1. vai 2. punktā paredzētais izņēmums, ja nav skaidrības par to, vai šo dokumentu drīkst izsniegt vai ne".

62. Tādēļ uzskatu, ka [pirmā apelācijas sūdzības pamata] otrā daļa arī ir jāapmierina. Katrā ziņā Vispārējai tiesai būtu jāizvērtē, vai katrā no pētījumiem, kas uzskatāmi par iekļautiem procedūrā sakarā ar pienākumu neizpildi, ir ietverta informācija, viedokļi vai vērtējumi, kas jebkādā veidā var kompromitēt Komisiju tiktāl, lai kaitētu tās izmeklēšanas aizsardzības mērķim, līdz ar to tā nevar atsaukties uz vispārējo prezumpciju, ka pastāv šāda kaitējuma iespēja.

B – *Otrais apelācijas sūdzības pamats*

63. Pirmā apelācijas sūdzības pamata apmierināšanai principā nebūtu jāizslēdz otrā apelācijas sūdzības pamata izvērtējums, saistībā ar kuru apelācijas sūdzības iesniedzēja apgalvo, ka Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunkta piemērošana izskatāmajā lietā nozīmētu nepieciešamību ierobežot jēdzienu "izmeklēšana", attiecinot to vienīgi uz krimināllietām vai disciplinārlietām.

64. Tādējādi otrais apelācijas sūdzības pamats liktu domāt par atšķirību starp Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešo ievilkumu, kurā ir vispārēja atsauce uz "izmeklēšanu", un Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunktu, kas atļauj atteikt piekļuvi informācijai, kuras izpaušana varētu nelabvēlīgi ietekmēt "valsts iestāžu iespējas veikt izmeklēšanu krimināllietā vai disciplinārlietā".

65. Rezumējot jautājums būtu par to, vai Orhūsas konvencijas norma attiecīgā gadījumā prevalētu pār Regulas Nr. 1049/2001 normu.

66. Atbilde uz šādi formulētu otro apelācijas sūdzības pamatu nevar atšķirties no tās, kuru Tiesa sniegusi nesenajā 2015. gada 13. janvāra spriedumā[28], kurā tās virspalāta, lai arī attiecībā uz citu Orhūsas konvencijas normu (9. panta 3. punktu attiecībā uz piekļuvi administratīvajām vai tiesas procedūrām), ir apstiprinājusi pastāvīgo judikatūru attiecībā uz iespēju atsaukties uz starptautisko tiesību normām kā parametru, vērtējot Savienības atvasināto tiesību normu tiesiskumu.

67. Tie paši iemesli, kas virspalātai ir likuši noraidīt iespēju atsaukties uz Orhūsas konvencijas 9. panta 3. punktu, liek noraidīt arī iespēju atsaukties uz šīs konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunktu tāpēc, ka arī attiecībā uz šo normu nav īstenojušies minētā sprieduma 54. punktā izklāstītie nosacījumi par tiesību normas beznosacījuma un pietiekami precīzo raksturu.

68. Proti, Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunktā nav ietverts beznosacījumu un pietiekami precīzs pienākums, kas var tieši ietekmēt indivīdu juridisko situāciju. Saskaņā ar minēto normu "lūgumu sniegt vides informāciju var noraidīt, ja tās izpaušana varētu nelabvēlīgi ietekmēt: [..] c) tiesvedību, personu izredzes uz taisnīgu lietas iztiesāšanu vai valsts iestāžu iespējas veikt

28 — Padome/*Vereniging Milieudefensie* (no C-401/12 P līdz C-403/12 P, EU:C:2015:4).

izmeklēšanu kriminālllietā vai disciplinārlietā". Atsauce uz "iespējām veikt izmeklēšanu [..] disciplinārlietā" ir pietiekami vispārēja un neprecīza, lai tā varētu ietvert jebkādu publiskās varas iestādes kontroli pār to personu rīcības tiesiskumu, kurām ir saistošas tiesību normas, kuru ievērošana ir jānodrošina minētajām publiskās varas iestādēm.

69. Šādā kontekstā var teikt, ka pārbaudīt, vai dalībvalstis ievēro to pienākumu transponēt noteiktas direktīvas un, attiecīgā gadījumā, uzsākt atbilstošu procedūru sakarā ar pienākumu neizpildi, protams, ir darbības, kas veido daļu no Komisijas "iespējām veikt izmeklēšanu", kas šajā ziņā var tikt kvalificēta – plašā nozīmē – kā "disciplinārlieta", jo tas ļauj Komisijai nodrošināt Savienības tiesību ievērošanu, īstenojot tai šim mērķim ar Līgumiem piešķirtās pilnvaras uzlikt sodus. Vienīgi tad, ja no Orhūsas konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunkta nepārprotami izrietētu, ka atsauce uz "valsts iestāžu iespējām veikt izmeklēšanu kriminālllietā vai disciplinārlietā" ietver tikai procedūras attiecībā uz indivīdiem, varētu secināt, ka tā nevar ietvert procedūras, kuru priekšmets ir dalībvalstu rīcība. Tā kā Eiropas Savienība ir valstu savienība, tās individuālais un unikālais raksturs nosaka, ka kontroles procedūras pār tās galveno dalībnieku – dalībvalstu – rīcības tiesiskumu saskaņā ar Orhūsas konvencijas normām būtu jāinterpretē kā procedūras, kas šajā ziņā ir "disciplinārlietas". Līdz ar to minētās konvencijas 4. panta 4. punkta c) apakšpunkta interpretācijai, kuru piedāvā *ClientEarth*, būtu nepieciešams precizējums, bez kura nav iespējams, ka minētā norma tieši ietekmē tās konkrēto juridisko situāciju.

C – *Trešais apelācijas sūdzības pamats*

70. Saistībā ar pēdējo apelācijas sūdzības pamatu, kas acīmredzami ir pakārtots iepriekšējiem, *ClientEarth* izvirza jautājumu par sabiedrības interešu raksturu, kas galu galā var attaisnot dokumenta izpaušanu, pat ja tas kaitē tiesiskajām interesēm, kuras aizsargā viens no Regulā Nr. 1049/2001 paredzētajiem izņēmumiem. Tās ieskatā šīm sevišķajām tiesiskajām interesēm nav jābūt atšķirīgām pārskatāmības principa pamatā esošajiem principiem, tādējādi Vispārējā tiesa, nelemjot šādi, esot apvērsusi pierādīšanas pienākumu tai nelabvēlīgā veidā.

71. Vispārējā tiesa pārsūdzētā sprieduma 107. punktā ir atzinusi, ka "no judikatūras izriet, ka sevišķas sabiedrības intereses, kas norādītas Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punktā *in fine* un 4. panta 3. punkta pirmajā daļā *in fine*, [kas] var attaisnot tādu iepazīšanos ar dokumentu, kurš ietekmē vai būtiski ietekmē intereses un ko aizsargā šajās tiesību normās norādītie izņēmumi, ir principā jānošķir no iepriekš minētajiem principiem, kas ir šīs regulas pamatā (iepriekš 52. punktā minētais spriedums lietā *API*/Komisija, 97. punkts)".

72. Tiesa skaidri ir atzinusi, ka "sabiedrības sevišķās intereses, kas var pamatot dokumenta publiskošanu, nav obligāti jānošķir no Regulas Nr. 1049/2001 pamatā esošajiem principiem"[29]. Tomēr saskaņā ar Tiesas judikatūru vispārējas atsauces nav pietiekamas, lai pierādītu, ka "konkrētajā gadījumā pārskatāmības principam piemistu kāda sevišķa nozīme, kas būtu varējusi prevalēt pār iemesliem, kuri pamatoja atteikumu publiskot attiecīgos dokumentu"[30]. Tāpēc nevar piekrist tam, ko apgalvo apelācijas sūdzības iesniedzēja, ka atsauce uz pārskatāmības principu vien ir pietiekama, lai attaisnotu dokumenta izpaušanu, kas var kaitēt tiesiskajām interesēm, kuras aizsargā attiecīgie izņēmumi.

73. Katrā ziņā pirmā apelācijas sūdzības pamata apmierināšana un lietas nosūtīšana atpakaļ izskatīšanai Vispārējai tiesai ļautu attiecībā uz konkrētiem pētījumiem – uz kuriem var tikt attiecināts Regulas Nr. 1049/2001 4. panta 2. punkta trešajā ievilkumā paredzētais izņēmums – pārbaudīt, vai *ClientEarth* izvirza pietiekamus argumentus, lai pierādītu, ka pārskatāmības principa pamatā esošajām sevišķajām sabiedrības interesēm ir jābūt pārākām par Komisijas izmeklēšanu aizsardzības mērķi.

29 — *LPN*/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738), 92. punkts, kurā minēts 2008. gada 1. jūlija spriedums Zviedrija un *Turco*/Padome (C-39/05 P un C-52/95 P, EU:C:2008:374, 74. un 75. punkts).

30 — *LPN*/Komisija (C-514/11 P un C-605/11 P, EU:C:2013:738, 93. punkts).

VII – **Par galīgo Tiesas risinājumu izskatāmajā lietā**

74. Atbilstoši Tiesas statūtu 61. pantam, "ja apelācija ir pamatota, Tiesa atceļ Vispārējās tiesas spriedumu, bet tā pati var pieņemt galīgo spriedumu lietā, ja to ļauj tiesvedības stadija".

75. Ja Tiesa, kā es to ierosinu, apmierinās pirmā apelācijas sūdzības pamata pirmo daļu, manuprāt, tā nevarēs izlemt lietu pēc būtības, tādējādi tā būtu jānosūta atpakaļ izskatīšanai Vispārējai tiesai.

76. Patiešām, lai precīzi noteiktu, pirmkārt, kuri ir pētījumi, attiecībā uz kuriem procedūras uzsākšana ir jāuzskata par atteiktu, un, otrkārt, kuri ir pētījumi, kas attiecas uz situācijām, kurās joprojām pastāv tās nekavējošas uzsākšanas iespēja, būtu nepieciešams katrā konkrētā gadījumā noteikt, vai procedūras uzsākšana bija saprātīgi iespējama pieteikuma par piekļuvi šiem pētījumiem iesniegšanas brīdī, šajā nolūkā izvērtējot laiku, kas pagājis kopš brīža, kad pētījumi bija Komisijas rīcībā, un apstākļus, kas varētu pamatot faktu, ka Komisija vēl nav pieņēmusi lēmumu uzsākt procedūru. Tas nozīmē, ka lieta ir jānodod atpakaļ Vispārējai tiesai, lai tā izlemtu šo konkrēto jautājumu.

77. Ja Tiesa turklāt apmierinās arī pirmā apelācijas sūdzības pamata otro daļu, tāpat būtu nepieciešams nodod lietu atpakaļ Vispārējai tiesai, lai tā, neveicot atsauci uz vispārējo prezumpciju par to, ka pastāv iespēja kaitēt Komisijas izmeklēšanas mērķim, izvērtētu, vai katrā no pētījumiem, kurus Vispārējā tiesa uzskata par iekļautiem procedūrā sakarā ar pienākumu neizpildi, ir ietverta informācija, viedokļi vai vērtējumi, kuri jebkādā veidā var kompromitēt Komisiju tiktāl, lai kaitētu minētajam mērķim.

VIII – **Tiesāšanās izdevumi**

78. Atbilstoši Tiesas Reglamenta 138. panta 1. punktam, kas saskaņā ar šī paša reglamenta 184. panta 1. punktu ir piemērojams apelācijas tiesvedībā, ierosinu Tiesai nospriest, ka Komisija atlīdzina tiesāšanās izdevumus.

IX – **Secinājumi**

79. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, es ierosinu Tiesai nospriest šādi:

1) apmierināt pirmo apelācijas sūdzības pamatu;

2) atcelt Vispārējās tiesas 2013. gada 13. septembra spriedumu (T-111/11, EU:T:2013:482);

3) nodot lietu atpakaļ Vispārējai tiesai, lai tā izlemtu, kuri no strīdīgajiem pētījumiem ietilpst "izmeklēšanas" kategorijā – vai nu tāpēc, ka ir iekļauti notiekošā procedūrā, vai nu tāpēc, ka ir saistīti ar procedūru, kuras uzsākšana ir saprātīgi iespējama tikpat saprātīgā laikposmā. Vispārējai tiesai būtu jāizvērtē, vai katrā no pētījumiem, kurus tā uzskata par iekļautiem procedūrā sakarā ar pienākumu neizpildi, ir ietverta informācija, viedokļi vai vērtējumi, kuri jebkādā veidā var kompromitēt Komisiju tiktāl, lai kaitētu tās izmeklēšanu aizsardzības mērķim, tādējādi nevar tikt veikta atsauce uz vispārējo prezumpciju, ka pastāv šāda kaitējuma iespēja;

4) piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.