



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2012 m. kovo 1 d.¹

Byla C-135/11 P

**IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH
prieš**

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas — Reglamentas Nr. 1049/2001 — Teisė susipažinti su institucijų dokumentais — Iš valstybės narės kilę dokumentai — Šios valstybės narės prieštaravimas dėl tų dokumentų atskleidimo — Institucijų vykdomos valstybės narės prieštaravimo priešasčių kontrolės apimtis — Teisminės kontrolės apimtis ir Bendrojo Teismo galimybė susipažinti su ginčijamais dokumentais“

1. Pirmasis iš dviejų pagrindų, kuriais grindžiamas šis apeliacinis skundas, pateiktas dėl 2011 m. sausio 13 d. Bendrojo Teismo sprendimo *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds prieš Komisiją*², turi leisti Teisingumo Teismui išplėtoti savo doktriną dėl galimybės susipažinti su iš valstybės narės kilusiais dokumentais, įtvirtintą 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendime *Švedija prieš Komisiją*³. Schematiškai būtų galima teigti, jog šis apeliacinis skundas yra Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* vykdymo pasekmė ir taip suteikia Teisingumo Teismui progą toliau vykdyti subtilią užduotį aiškinti 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais⁴ 4 straipsnio 5 dalį.

2. Savo ruožtu antrasis apeliacinio skundo pagrindas turi sudaryti Teisingumo Teismui galimybę pareikšti nuomonę dėl dviejų bendresnių klausimų, t. y. pirma, kokia turi būti Sąjungos teisės aktų, kurių rengimo procedūra apėmė nacionalinius dokumentus, lėmusius daugiau ar mažiau tų teisės aktų turinį, teisminės kontrolės apimtis, ir, antra, kiek nedelsiant turi būti vykdoma dokumento, dėl kurio atskleidimo kyla ginčas, teisminė kontrolė.

I – Teisinis pagrindas

3. Reglamento Nr. 1049/2001 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Bet kuris Sąjungos pilietis ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis ar turintis registruotą buveinę valstybėje narėje, turi teisę, laikydamasis šiame reglamente nustatytų principų, sąlygų ir apribojimų, susipažinti su institucijų dokumentais.

<...>

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — Byla T-362/08, Rink. p. II-11.

3 — Byla C-64/05 P, Rink. p. I-11389.

4 — OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331.

3. Šis reglamentas taikomas visiems institucijos turimiems dokumentams, tai yra, jos parengtiems arba gautiems ir esantiems jos žinioje, susijusiems su visomis Europos Sąjungos veiklos sritimis.

<...>.“

4. Reglamento Nr. 1049/2001 3 straipsnyje pateikiamos šios apibrėžtys:

Šiame reglamente:

- a) „dokumentas“ – bet kuria forma (parašytas ant popieriaus, elektroninėje laikmenoje arba garso, vaizdo ar audiovizualiniame įrašė) pateiktas turinys, susijęs su į institucijos atsakomybės sferą įeinančia politika, veikla ir sprendimais;
- b) „trečioji šalis“ – bet kuris fizinis ar juridinis asmuo arba kitas subjektas, nepriklausantis atitinkamai institucijai, įskaitant valstybes nares, kitas Bendrijos arba ne Bendrijos institucijas ir įstaigas bei trečiasias šalis.“

5. Pagal to paties Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnį atitinkamos išimtys taikomos šioje srityje:

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

- a) visuomenės intereso, susijusio su:
 - visuomenės saugumu,
 - gynybos ir kariniais reikalais,
 - tarptautiniais santykiais,
 - Bendrijos arba valstybės narės finansine, pinigų ar ekonomine politika;

<...>

3. <...>

Galimybė susipažinti su dokumentu, kuriame pareikšta vidaus reikmėms skirta nuomonė, esanti svarstymų ir preliminarųjų konsultacijų minimos institucijos viduje dalimi, nesuteikiama netgi po to, kai sprendimas jau yra priimtas, jei dokumento atskleidimas rimtai pakenktų institucijos sprendimų priėmimo procesui, nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas.

4. Kalbant apie trečiųjų šalių dokumentus, institucija konsultuojasi su trečiąja šalimi, siekdama nustatyti, ar taikytina išimtis, numatyta šio straipsnio 1 arba 2 dalyje, nebent būtų akivaizdu, kad dokumentas gali arba negali būti atskleistas.

5. Valstybė narė gali prašyti, kad institucija neatskleistų iš tos valstybės narės kilusio dokumento be jos išankstinio sutikimo.

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

7. Šio straipsnio 1–3 dalyse numatytos išimtys yra taikomos tikrai tokiam laikotarpiui, kai toks draudimas yra pateisinamas, atsižvelgiant į dokumento turinį. Išimtys gali galioti ne ilgiau kaip 30 metų. Kalbant apie dokumentus, kuriems išimtys galioja dėl privatumo ar komercinių interesų, taip pat slaptos pobūdžio dokumentų atveju, išimtys, jei reikia, gali būti taikomos ir pasibaigus šiam laikotarpiui.“

II – Faktinės bylos aplinkybės

A – *Pirmoji paraiška dėl galimybės susipažinti su nacionaliniais dokumentais, kuriais naudotasi per Komisijos tyrimą*

6. *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH* (toliau – IFAW) yra nevyriausybinė organizacija, veikianti gyvūnų gerovės ir gamtos apsaugos srityje.

7. Gavusi Direktyvos 92/43/EEB⁵ 6 straipsnio 4 dalies antra pastraipa grįstą Vokietijos Federacinės Respublikos prašymą Komisija 2000 m. balandžio 19 d. priėmė palankią nuomonę dėl pramoninio projekto vykdymo Mühlenberger Loch vietovėje, saugomoje pagal šią direktyvą. Šiuo projektu buvo numatyta išplėsti bendrovės D. gamyklą, kurioje būtų galutinai surenkamas orlaivis A3XX.

8. 2001 m. gruodžio 20 d. Komisijai skirtu laišku ieškovė pateikė paraišką dėl galimybės susipažinti su įvairiais dokumentais, kuriuos ši institucija gavo nagrinėdama minėtą pramoninį projektą, t. y. Vokietijos Federacinės Respublikos ir Hamburgo miesto bei Vokietijos kanclerio korespondencija.

9. Manydama, kad Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalimi jai buvo draudžiama atskleisti aptariamus dokumentus, Komisija 2002 m. kovo 26 d. priėmė sprendimą nesuteikti ieškovei galimybės susipažinti su tam tikrais dokumentais.

10. Dėl šio sprendimo IFAW pateiktas ieškinys dėl panaikinimo buvo atmestas 2004 m. lapkričio 30 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimu⁶.

11. Švedijos Karalystė, įstojusi į bylą, kurioje nagrinėtas ieškinys dėl panaikinimo, pateikė Teisingumo Teismui apeliacinį skundą dėl Pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo.

12. Minėtu 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimu *Švedija prieš Komisiją*, Teisingumo Teismas panaikino Pirmosios instancijos teismo sprendimą ir 2002 m. kovo 26 d. sprendimą. Teisingumo Teismas pripažino, kad „jeigu valstybė narė pasinaudojo Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalimi suteikiama galimybe prašyti, kad konkretus iš šios valstybės kilęs dokumentas nebūtų atskleistas be jos išankstinio sutikimo, tam, kad institucija galėtų šį dokumentą atskleisti <...> būtina gauti išankstinį tos valstybės narės sutikimą“ (50 punktas). Taigi, Teisingumo Teismas nusprendė „kad aiškinti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalį kaip suteikiančią valstybei narei bendrą ir besąlygišką veto teisę visiškai laisvai ir nemotyvuojant savo sprendimo prieštarauti dėl bet kokio Bendrijos institucijos turimo dokumento atskleidimo vien dėl to, kad šį dokumentą priėmė ši valstybė narė, yra nesuderinama su tikslais“, numatytais Reglamente Nr. 1049/2001“ (58 punktas). Todėl privaloma, kad valstybės narės prieštaravimas būtų grindžiamas viena iš Reglamento Nr. 1049/2001 1–3 straipsniuose nurodytų materialųjų priežasčių, o „suinteresuotajam asmeniui, kuriam prašoma institucija atsisakė suteikti galimybę susipažinti su dokumentu, paprašius, Bendrijos teismas turi patikrinti, ar šis atsisakymas galėjo būti teisėtai grindžiamas šiomis išimtimis, nepaisant to, ar jį lėmė pačios institucijos, ar atitinkamos valstybės narės atliktas šių išimčių vertinimas“ ir „šio suinteresuotojo asmens atžvilgiu valstybės narės įsikišimas neturi įtakos Bendrijos sprendimui, kurį jam vėliau adresuoja institucija, atsakydama į jo pateiktą prašymą susipažinti su turimu dokumentu“ (94 punktas).

B – *Nauja paraiška, susijusi su neatskleistais dokumentais*

13. Priėmus Sprendimą *Švedija prieš Komisiją* IFAW pakartojo savo prašymą suteikti galimybę susipažinti su nagrinėjant Mühlenberger Loch projektą šios institucijos gautais iš Vokietijos valdžios institucijų kilusiais dokumentais.

5 — 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102).

6 — Sprendimas *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds prieš Komisiją* (T-168/02, Rink. p. II-4135).

14. Pasikeitus įvairiais laiškais, 2008 m. birželio 19 d. sprendimu Komisija atskleidė visus ieškovės prašytus dokumentus, išskyrus 2000 m. kovo 15 d. Vokietijos kanclerio Komisijos pirmininkui skirtą laišką (toliau – Vokietijos kanclerio laiškas), nes Vokietijos valdžios institucijos nesutiko, kad šis dokumentas būtų atskleistas⁷.

15. Remiantis 2008 m. birželio 19 d. sprendimu, pirma, Vokietijos valdžios institucijos pareiškė, kad Vokietijos kanclerio laiško atskleidimas pakenktų visuomenės intereso, susijusio su Vokietijos Federacinės Respublikos tarptautiniais santykiais ir ekonomine politika, apsaugai, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalies a punkto trečią ir ketvirtą įtraukas.

16. Antra, Vokietijos valdžios institucijos nurodė, kad Vokietijos kanclerio laiško atskleidimas rimtai pakenktų Komisijos sprendimų priėmimo proceso apsaugai, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą.

17. IFAW pateikė ieškinį dėl 2008 m. birželio 19 d. sprendimo panaikinimo, kurį išnagrinėjus buvo priimtas šioje byloje skundžiamas sprendimas. Šis ieškinytis buvo grindžiamas Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalies a punkto trečios bei ketvirtos įtraukų ir 3 dalies antros pastraipos pažeidimu.

C – Šiame apeliaciniame procese skundžiamas Bendrojo Teismo sprendimas

18. Bendrasis Teismas išnagrinėjo Vokietijos valdžios institucijų pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalį pareikšto prieštaravimo turinį ir pabrėžė, kad pagal šią nuostatą išankstinis valstybės narės sutikimas yra būtina dokumento atskleidimo sąlyga, nors pagal Sprendime *Svedija prieš Komisiją* įtvirtintą doktriną Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalimi atitinkamai valstybei narei nesuteikiama bendra ir besąlygiška veto teisė, leidžianti jai visiškai laisvai ir nepateikus savo sprendimo motyvų nesutikti, kad būtų atskleistas bet koks institucijos turimas dokumentas dėl vienintelės priežasties, jog šis dokumentas kilęs iš šios valstybės narės.

19. Nagrinėjamu atveju taikydamas šią teismo praktiką (pagal kurią dar reikia nepamiršti, kad tas, kas prašo informacijos, kreipiasi į Sąjungą ir dėl to gauna Sąjungos teisės aktą), Bendrasis Teismas pareiškė nuomonę dėl valstybės pateikiamų būtinų motyvų turinio ir dėl Sąjungos vykdomos šių motyvų kontrolės įgaliojimų ir padarė išvadą, kad Sąjungos teismo vykdoma kontrolė neapsiriboja kontrole *prima facie* ir kad niekas jam netrukdo vykdyti Komisijos sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, kuriuo turi būti visų pirma paisoma pareigos motyvuoti ir kuris grindžiamas atitinkamos valstybės narės atliktu Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1–3 dalyse numatytų išimčių taikymo įvertinimu iš esmės, visapusišką kontrolę.

20. Toliau Bendrasis Teismas išnagrinėjo atsisakymo priežastį, grindžiamą minėto reglamento 4 straipsnio 1 dalies a punkto ketvirtoje įtraukoje įtvirtinta išimtimi dėl visuomenės intereso, susijusio su valstybės narės ekonomine politika, apsaugos, ir nurodė, kad nagrinėjamu atveju reikėjo pripažinti, jog Vokietijos Federacinė Respublika šiuo klausimu turėjo didelę diskreciją ir kad Sąjungos teismo kontrolė turėjo apsiriboti patikrinimu, ar laikytasi procesinių ir motyvavimo taisyklių, ar tikslios turinio požiūriu faktinės aplinkybės, taip pat, ar nebuvo akivaizdžios vertinimo klaidos ir piktnaudžiavimo įgaliojimais.

21. Dėl Reglamento 2001/1049 4 straipsnio 1 dalies a punkto ketvirtoje įtraukoje įtvirtintos išimties dėl visuomenės intereso, susijusio su valstybės narės ekonomine politika, apsaugos Bendrasis Teismas nusprendė, kad, nepaisant to, jog Vokietijos valdžios institucijų pateikti motyvai buvo trumpi, jų pakako, kad IFAW galėtų įvertinti atsisakymo leisti susipažinti su atitinkamu dokumentu priežastis, o Sąjungos teismas – vykdytų jam tenkančią teisėtumo kontrolę.

7 — Prašyti dokumentai (iš viso aštuoni) buvo kilę iš Hamburgo miesto ir Vokietijos Federacinės Respublikos.

22. Bendrasis Teismas konstatavo, kad paraiška dėl galimybės susipažinti su dokumentais buvo išnagrinėta atsižvelgiant į kiekvieną toje paraiškoje nurodytą dokumentą. Jis pabrėžė, kad praėjęs laikas neturėjo įtakos Vokietijos valdžios institucijų nurodytoms konfidencialumo priežastims.

III – Apeliacinis skundas: procesas Teisingumo Teisme

23. 2011 m. kovo 18 d. IFAW pateikė apeliacinį skundą dėl Bendrojo Teismo sprendimo. Savo skundą ji grindė dviem panaikinimo pagrindais:

- a) teisės klaida dėl to, kad jis nepripažino, jog Komisija turėjo atlikti išsamią Vokietijos atsisakymo kontrolę tam, kad patikrintų, ar jos nurodyti motyvai atitiko Reglamento 2001/1049 4 straipsnyje numatytas išimtis;
- b) teisės klaida, susijusia su paties Bendrojo Teismo vykdytinios valstybės narės atsisakymo kontrolės pobūdžiu ir apimtimi. Šis pagrindas padalytas į dvi dalis: 1) ribotos kontrolės, kai tik patikrinama, ar laikytasi procesinių ir motyvavimo taisyklių, ar tikslios turinio požiūriu faktinės aplinkybės, taip pat, ar nėra akivaizdžios vertinimo klaidos ir piktnaudžiavimo įgaliojimais, netinkamumas; ir 2) būtinybė, kad Bendrasis Teismas galėtų tiesiogiai susipažinti su ginčijamais dokumentais.

24. IFAW teigia, pirma, kad Bendrasis Teismas netinkamai atsižvelgė į tai, ką nurodė Teisingumo Teismas Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 76 punkte, t. y. kad Reglamento 2001/1049 4 straipsnyje tik pripažįstama valstybės narės „teisė dalyvauti priimant Bendrijos sprendimus“ ir kad galiausiai sprendimas yra Sąjungos sprendimas. IFAW nuomone, šis sprendimas, atsižvelgiant į Sprendimą *Švedija prieš Komisiją*, turi būti priimtas laikantis tokios schemos: a) pradedamas lojalus dialogas tarp institucijos ir atitinkamos valstybės narės; b) atitinkamos valstybės narės sutikimas arba prieštaravimas, grindžiamas Reglamento 2001/1049 4 straipsnio 1–3 dalyse numatytais išimtimis; c) lojalaus dialogo pabaiga; d) institucijos atliekamas patikrinimas, ar egzistuoja nurodyti motyvai, kurie turi būti paminėti galutiniam sprendime; ir e) galutinio sprendimo priėmimas. IFAW toliau nurodo, kad vykstant šiai procedūrai Teisingumo Teismas reikalauja, kad institucija išsamiai ir visapusiškai išnagrinėtų valstybės narės pagrįstą prieštaravimą. Šį nagrinėjimą sudaro trys etapai: a) patikrinti, ar prieštaravimas grindžiamas Reglamento 2001/1049 4 straipsnyje numatytais išimtimis; b) patikrinti, ar valstybė narė motyvavo savo poziciją; c) įvertinti, ar nurodytos išimtys ir motyvai taikomi atitinkamam dokumentui.

25. Bendrasis Teismas praleido trečiąjį ir paskutinįjį etapą ir padarė išvadą, priešingai, nei nurodė Teisingumo Teismas, „kad nereikia spręsti klausimo, ar Komisija buvo įpareigota <...> atlikti *prima facie* arba visapusišką valstybės narės nurodytų prieštaravimo motyvų kontrolę“ (skundžiamo sprendimo 84 punktas). IFAW nuomone, Bendrasis Teismas neteisingai taikė Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimą, nes netiesiogiai nurodė valstybės narės, kuri paskutinė sprendžia, ar atskleisti, ar ne prašomą dokumentą, veto teisę.

26. IFAW toliau nurodo, kad neatlikusi visapusiško nagrinėjimo institucija gali nesuteikti visuomenei galimybės susipažinti su dokumentais, kuriems iš tikrųjų gali būti netaikomos valstybės narės nurodytos išimtys. Taip yra, jos nuomone, ginčijamo sprendimo atveju, kai valstybės narės, taigi ir Komisijos nurodyta išimtis, grindžiama „tarptautiniais santykiais“, visiškai neegzistuoja, nes jokia trečioji valstybė nedalyvavo derybose, kurioms vykstant buvo parengtas prašomas dokumentas.

27. Papildomai IFAW teigia, kad Bendrasis Teismas turi atlikti visapusišką nagrinėjimą gerai ir tinkamai. Skundžiamame sprendime nurodyta, kad keliamas klausimas susijęs ne „su kontrolės rūšimi, kurią Komisija buvo įgaliota atlikti“, bet su „ta kontrole, kurią Sąjungos teismas yra įgaliotas atlikti dėl Komisijos sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su aptariamu dokumentu“ (86 punktas). Kaip nurodo IFAW, Bendrasis Teismas pripažįsta, kad jei Komisija visapusiškai neišnagrinėja valstybės narės prieštaravimo, jis pats turi tai padaryti. Darant prielaidą, kad Komisija neturėjo atlikti šio

visapusiško nagrinėjimo (o tai IFAW ginčija), Bendrasis Teismas turėtų laikytis šios išvados 24 punkte nurodytų etapų. Tai neabejotinai reiškia, kad jis privalo nurodyti, kad dokumentas būtų pridėtas prie bylos dokumentų tam, kad jis galėtų pats patikrinti, ar egzistuoja ir ar taikomos išimtys, kurias įvardijo institucija ir kurias iš pradžių nurodė valstybė narė.

28. IFAW nuomone, jei Bendrasis Teismas yra vienintelė institucija, kuri turi vykdyti visapusišką kontrolę, jis turi užtikrinti Komisijos sprendimo teisėtumą ir autentiškumą ir negali išvengti šios pareigos, kol nepamatė ir neišanalizavo atitinkamo dokumento.

29. IFAW teigia, kad Bendrasis Teismas ne tik nusprendė, kad nebuvo būtina reikalauti pridėti laišką prie bylos dokumentų, bet ir pasielgė prieštaringai. Patvirtinęs, kad jis yra vienintelė institucija, įgaliota vykdyti visapusišką kontrolę, Bendrasis Teismas žengė žingsnį atgal paskelbęs, kad, esant valstybės narės atsisakymui, jis turi gerbti valstybės narės turimą diskreciją, ir taip apribojo savo vykdytiną kontrolę tik patikrinimu, ar laikytasi procesinių ir motyvavimo taisyklių, ar tikslios turinio požiūriu faktinės aplinkybės, taip pat, ar nėra akivaizdžios vertinimo klaidos ir piktnaudžiavimo įgaliojimais. Galiausiai, dėl tokio požiūrio buvo pripažinta valstybės narės veto teisė.

30. Todėl apeliantė prašo panaikinti skundžiamą sprendimą ir Komisijos sprendimą bei priteisti iš pastarosios bylinėjimosi išlaidas.

31. Savo atsiliepime į apeliacinį skundą Komisija iš pradžių patvirtina, kad neprieštarauja IFAW padarytai Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* analizei, kiek ji susijusi su Komisijai tenkančiomis kontrolės pareigomis, tačiau dėl trijų kontrolės procedūros etapų Komisijos pozicija, kurią ji gynė ir Teisingumo Teisme, lieka ta pati, t. y.: a) ji konsultavosi su nacionalinėmis valdžios institucijomis, kurios b) pareiškė prieštaravimą remdamosi tam tikromis Reglamento Nr. 1049/2001 išimtimis; ir kad c) išnagrinėjusi, ar išimtys ir motyvai *prima facie* buvo nurodyti teisėtai, Komisija priėmė motyvuotą sprendimą.

32. Kalbėdama apie Bendrajam Teismui pareikštą priekaištą, kad šis praleido trečiąjį procedūros etapą, Komisija teigia, kad jis nepagrįstas, ir parodo, kad apeliantė nesuprato Bendrojo Teismo pozicijos. Komisija mano, kad šia pozicija paisyta Sprendimo *Švedija prieš Komisiją*.

33. Komisija pažymi, jog Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 81 punkte patvirtino, kad „jeigu Komisija neprieštarauja dėl nagrinėjamo dokumento atskleidimo ir savo sprendime pateikia valstybės narės nurodytas priežastis, Sąjungos teismas turi nagrinėti šios valstybės narės nurodytas priežastis, pakartotas minėtame sprendime“. Todėl kai Bendrasis Teismas teigia, kad „nereikia spręsti klausimo, ar Komisija buvo įpareigota <...> atlikti *prima facie* arba visapusišką valstybės narės nurodytų prieštaravimo motyvų kontrolę“ (84 punktas) ar kad tai nėra „svarbus“ klausimas, jis iš tikrųjų nenustato veto teisės, o tik teigia, kad institucijos sprendimas turi būti grindžiamas Reglamente Nr. 1049/2001 įtvirtintomis išimtimis, nepaisant, ar šios išimtys pagrįstos pačios valstybės narės, ar atitinkamos valstybės narės šių išimčių vertinimu. Kai institucija nagrinėja („tikrina“), ar valstybės narės nurodytos išimtys ir motyvai yra *prima facie* teisėti, atsižvelgiant į nagrinėjamo atvejo aplinkybes, ir pateikia šiuos motyvus galutiniame sprendime atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, šie motyvai yra institucijos ir gali būti vykdoma jų teisminė kontrolė, nesvarbu, kokia jų kilmė. Taigi Bendrojo Teismo pozicija buvo labai klasikinė, kai jis nurodė, kad institucija turi pateikti savo sprendimo motyvus, o Sąjungos teismas – juos išnagrinėti. Jis laikėsi Sprendime *Švedija prieš Komisiją* įtvirtintų principų.

34. Dėl antrojo apeliacinio skundo pagrindo Komisija teigia, kad jis grindžiamas netinkamu supratimu. Jos nuomone, apeliantė painioja „kontrolės“ ir „atskleidimo“ sąvokas. Apeliantė ką tik nurodė, kad Sąjungos teismas negali vykdyti visapusiškos kontrolės neišnagrinėjęs atitinkamų dokumentų. Nepaisant darbo krūvio, kuris dėl to tektų Sąjungos teismui, ir to, kad tokiu tvirtinimu neatsižvelgiama į diskrecinį teisės priimti sprendimą pobūdį, kiek tai susiję su tyrimo priemonėmis, įskaitant

dokumentų rengimą, Komisija mano, kad toks teiginys prilygsta ieškinio dėl panaikinimo prigimties ir Sąjungos vykdomos kontrolės iškraipymui Sutarties 263 straipsnyje įtvirtintų nuostatų atžvilgiu. Apeliantės nurodytas pagrindas įpareigotų Sąjungos teisumą sistemiškai atsidurti institucijos, įgalios priimti sprendimą, vietoje.

35. Atsižvelgdama į Bendrojo Teismo vykdomos kontrolės pobūdį Komisija teigia, kad ieškovė klysta dėl Bendrojo Teismo pozicijos, nes pastarasis neteigia, jog jis turi atlikti tik ribotą kontrolę, paisydamas valstybei narei suteiktos didelės diskrecijos. Atvirkščiai, iš skundžiamo sprendimo 87 ir 88 punktų matyti, jog Bendrasis Teismas visiškai nemano, kad neturi teisės atlikti visapusiško nagrinėjimo.

36. Komisija užbaigia teigdama, kad sprendime atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais nurodyta išimtis, kurią Bendrasis Teismas išnagrinėjo, yra ta, kuri numatyta Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalies a punkte, t. y. „Bendrijos arba valstybės narės finansinė, pinigų ar ekonominė politika“. Teisingumo Teismas byloje *Sison prieš Tarybą*⁸, susijusioje su Tarybos atsisakymu atskleisti dokumentą remiantis 4 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyta išimtimi, patvirtino, kad „Taryba turi turėti didelę diskreciją, kai nustato, ar dokumentų, patenkančių į minėtų išimčių taikymo sritis, atskleidimas gali pažeisti visuomenės interesą“ (34 punktas). Jis taip pat nurodė, kad jo vykdoma šio sprendimo kontrolė turi apsiriboti patikrinimu, ar laikytasi procesinių ir motyvavimo taisyklių, ar tikslios turinio požiūriu faktinės aplinkybės, taip pat, ar nėra akivaizdžios vertinimo klaidos ir piktnaudžiavimo įgaliojimais. Būtent tokia pozicija nurodoma skundžiamo sprendimo 104 ir 105 punktuose. Taigi būtent dėl nurodytos išimties pobūdžio Bendrasis Teismas pripažino valstybei narei paliktą didelę diskreciją. Dėl šios priežasties Komisija mano, kad antrasis apeliacinio skundo pagrindas taip pat turi būti atmestas.

37. Atsižvelgdama į tai, kas pasakyta, Komisija daro išvadą, kad apeliacinis skundas turi būti atmestas, o apeliantei turi būti nurodyta padengti bylinėjimosi išlaidas.

IV – Analizė

38. Šiame apeliaciniame skunde iš esmės keliamas administracinės veiklos kontrolės klausimas dėl dviejų skirtingų aspektų. Pirma (pirmasis skundo pagrindas), „kontrolė“, kurią Sąjungos institucijos gali ar turi atlikti valstybių narių sprendimų dėl galimybės susipažinti su jų pačių dokumentais, kuriuos turi Sąjunga, atžvilgiu. Antra (antrasis skundo pagrindas), teisminė kontrolė, kurią Sąjungos teismas gali ar turi vykdyti galutinio sprendimo dėl prašymo leisti susipažinti su minėtais Sąjungos institucijoms skirtais dokumentais, atžvilgiu.

A – Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas: Komisijos vykdomos priežasčių, kurias atitinkama valstybė narė nurodė prieštaraudama dėl atskleidimo, kontrolės pobūdis ir apimtis

39. Kaip nurodėme šios išvados 23 punkto a papunktyje, IFAW kaip pirmąjį savo apeliacinio skundo pagrindą nurodo tariamą Bendrojo Teismo teisės klaidą, kurią jis padarė nepripažinęs, kad Komisija turėjo atlikti išsamią Vokietijos atsisakymo kontrolę tam, kad patikrintų, ar jos motyvais buvo paisoma Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nurodytų išimčių.

40. Visų pirma reikia priminti, kad kai taikomas Reglamentas Nr. 1049/2001 ir jei kalbama apie Sąjungos institucijų dokumentus, būtent tik šios turi teisę nustatyti, ar konkrečiu atveju reglamento 4 straipsnyje numatytos išimtys yra svarbios. Atvirkščiai, kai kalbama apie „trečiųjų šalių“ dokumentus, 4 straipsnio 4 dalyje jų turėtojams pripažįstama teisė, kad su jais būtų konsultuojamasi „siekiant nustatyti, ar taikytina išimtis, numatyta [4 straipsnio] 1 arba 2 dalyje“.

8 — 2007 m. vasario 1 d. sprendimas (C-266/05 P, Rink. p. I-1233).

41. Galiausiai, jei atitinkama trečioji šalis yra valstybė narė, reglamento 4 straipsnio 5 dalyje jai pripažįstama galimybė „prašyti, kad institucija neatskleistų <...> be jos išankstinio sutikimo“ Sąjungos turimo dokumento. Būtent šią konkrečią nuostatą prašoma iš naujo išaiškinti šioje apeliacinėje byloje.

42. Teisingumo Teismas dalį su šia nuostata susijusių probleminių klausimų nagrinėjo savo 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendime *Švedija prieš Komisiją*, kuriuo tiesiogiai remiantis buvo priimtas šioje byloje skundžiamas Bendrojo Teismo sprendimas. Niekas negali pasakyti, ar tuo atveju, jeigu jis būtų juos visus išsprendęs, tai būtų padaręs vienodai, nes aptariama nuostata kelia nemažų aiškinimo sunkumų⁹.

43. Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalimi valstybei narei suteikiama galimybė prašyti, kad jos dokumentas nebūtų atskleistas be jos sutikimo. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad ši norma turi prasmę tik tiek, kiek ji susijusi su dviem įmanomais elgesio variantais, kurie galiausiai vienas kitą eliminuoja: A) kalbama apie paprastą prašymą, kuris gali būti patenkintas arba nepatenkintas; B) kalbama apie pretenziją, kuri savaime prilyginama veto teisei ir pasinaudojimui kuria būtina tik pačios valstybės narės valia.

44. Mano nuomone, Sprendime *Švedija prieš Komisiją* vis dėlto buvo ieškoma kaip apeiti šią alternatyvą. Tai buvo padaryta pasirinkus formuluotes, kurios savo ruožtu kelia aiškinimo sunkumų. Nepaisant to, reikia pripažinti, kad aptariamasis sprendimas – tai pažanga racionalizuojant Sąjungos teisę šioje srityje¹⁰. Teisingumo Teismas iš esmės norėjo iš Reglamento Nr. 1049/2001 išskirti norminį ir conceptualų pagrindą, būtiną, nepaisant nieko, paruošti terpe, kurioje būtų galima išspręsti šio prieštaravimo aspektus.

45. Pripažindamas šio poelgio drąsumą manau, kad Teisingumo Teismas Sprendime *Švedija prieš Komisiją* įtvirtino doktriną, kurią *grosso modo* galima apibūdinti taip.

46. Pirma, Teisingumo Teismas nuostatą supranta kaip normą, kurioje labiau įtvirtinta procedūra, o ne įgaliojimų pasiskirstymas (93 punktas). Kalbama būtent apie procedūrą, kurioje „dalyvauja“ valstybė narė ir Komisija (93 punktas). Tačiau reikia pabrėžti, kad galimas atsisakymas leisti susipažinti su dokumentu yra aktas, griežtai priskirtinas Komisijai (94 punktas).

47. Antra, ir tęsiant to, kas pasakyta, logiką, valstybės narės „prašymas“ nėra „bendras ir besąlygiškas“ veto (75 punktas). Todėl visų pirma reikalaujama, kad valstybė narė „motyvuotų“ savo galimą atsisakymą (87 punktas). Be to, šis atsisakymas turi būti motyvuotas konkrečiai remiantis viena iš Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1–3 dalyse nurodytų išimčių (88 punktas).

48. Trečia, kalbant apie jautriausią klausimą, dėl kurio pateiktas šis apeliacinio skundo pagrindas, reikia pažymėti, kad, atrodo, Teisingumo Teismas savo ruožtu nurodė, jog Komisijos dalyvavimas apsiriboją „patikrinimu“ (89 punktas) sąlygų, kurios iš anksto nustatytos valstybei narei. Kitaip tariant, ji turi patikrinti, kad motyvai egzistuoja, kad jie buvo nurodyti ir kad jie grindžiami nurodytomis išimtimis. Žinoma, Komisija turi turėti savo motyvus, bet galiausiai šie motyvai gali būti ar turi būti tik tie, kuriuos jai praneša valstybė narė (90 punktas).

9 — Kaip nurodė generalinis advokatas M. Poiares Maduro savo išvados byloje *Švedija prieš Komisiją* 32 punkte, Danijos vyriausybė tinkamai pažymėjo, kad reglamento 4 straipsnio 5 dalies formuluotės dviprasmiškumas yra „konstruktyvus dviprasmiškumas“, kuriuo buvo būtina pasinaudoti tam, kad Bendrijos teisės aktų leidėjui būtų įmanoma šią nuostatą priimti. Nors ši būtinybė yra pakankama priežastis „politiškai“ aiškinant nuostatą, ji nėra pakankama teisinio aiškinimo atveju, kuris vienintelis svarbus. Galiausiai doktrinoje vyrauja vieninga nuomonė, kad egzistuoja nuostatos aiškinimo sunkumų. Be generalinio advokato M. Poiares Maduro nuorodos į savo išvados 20 išnašą (J. Heliskoski ir P. Leino „Darkness at the break of noon: the case law on Regulation n° 1049/2001 on access to documents“, CMLR, 43 t., 2006 m., Nr. 3, p. 735 ir paskesni), galima paminėti E. Guichot „Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo“, *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*, Sevilija, 2011, p. 123 ir paskesni, kur taip pat nurodomos galiojančių teisės aktų reformos perspektyvos. Taip pat žr. P. Leino „Case C-64/05 P, *Kingdom of Sweden v. Comisión of the European Communities and Others*, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 18 December 2007“ CMLR, 45 t. (2008), p. 1469 ir paskesnius.

10 — Sprendimas *Švedija prieš Komisiją* lėmė nemažai komentarų, kuriuose dėstomas ir analizuojamas Teisingumo Teismo pasiūlytas sprendimas. Prie nurodytųjų pirmesnėje išnašoje taip pat galima nurodyti N. Diamandouros „Openness and Acces to Documents“, *EStAL*, 4/2008, K. Schadtler „Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand – Zugleich eine Besprechung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Rs. C-64/05 P“, *DöV* (2008), p. 455 ir paskesni. W. B. Wegener „Art. 15, Rn. 19-22“, *Callies/Ruffert, EUV. EGV Kommentar*, C. H. Beck, Miunchenas, 4-asis leidimas, 2011.

49. Galiausiai, ketvirta, Teisingumo Teismas nurodo, kad Komisijos priimtam sprendimui gali būti taikoma teisminė kontrolė (89 ir 90 punktai). Tačiau pastarasis elementas susijęs su antruoju apeliacinio skundo pagrindu.

50. IFAW teigia, kad skundžiamu Bendrojo Teismo sprendimu iš naujo įvedama veto teisė, kuri vis dėlto turėtų būti laikoma atgyvena po to, kai buvo atsisakyta „rengėjo taisyklės“ įsigaliojus Reglamentui Nr. 1049/2001 ir kaip tai aiškiai buvo pasakyta Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 59 punkte. IFAW nuomone, ši išvada išplaukia iš to, kad Bendrasis Teismas nusprendė, jog Komisijos vykdoma valstybės narės pareikšto prieštaravimo dėl jos dokumento atskleidimo „kontrolė“ gali kuo puikiau apsiriboti formalių ir procedūrinių klausimų nagrinėjimu ir nebūtina atlikti išsamaus ir griežto atsisakymo pagrindo nagrinėjimo atsižvelgiant į Reglamente Nr. 1049/2001 numatytas išimtis.

51. Mano manymu, ir pritarčiau Komisijos nuomonei, pirma padaryta išvada išplaukia iš klaidingo skundžiamo sprendimo supratimo. Iš tikrųjų apeliante pagrindinį dėmesį skyrė Bendrojo Teismo teiginiui, kad „nereikia spręsti klausimo, ar Komisija buvo įpareigota <...> atlikti *prima facie* arba visapusišką valstybės narės nurodytų prieštaravimo motyvų kontrolę“ (skundžiamo sprendimo 84 punktas), o remiantis tuo IFAW padarė išvadą, kad Bendrasis Teismas mano, jog Komisija neturi tikrinti, ar valstybės narės nurodytos Reglamento Nr. 1049/2001 išimtis iš tikrųjų egzistuoja nagrinėjamu atveju.

52. Tačiau, mano nuomone, ši išvada nėra ta, kuri išplaukia iš skundžiamo sprendimo turinio.

53. Iš tiesų Bendrasis Teismas savo sprendimo 79 punktą pradeda pabrėždamas, kad „Komisija, kaip sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais rengėja, atsako už jo teisėtumą“.

54. Aptariamasis teisėtumas priklauso nuo to, ar vienos iš Reglamente Nr. 1049/2001 numatytų išimčių egzistavimas yra tinkamai motyvuotas. Akivaizdu, kad kaip sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais „rengėja“ Komisija turi patikrinti, ar šios išimtis iš tikrųjų egzistuoja. Šiuo atžvilgiu ji taip pat gali susidaryti savo nuomonę ar pritarti atitinkamos valstybės narės sprendimui. Abiem atvejais akivaizdu, kad, nepaisant jų kilmės, priežastys, kuriomis grindžiamas sprendimas atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, turi būti pakankamos Sąjungai priskirtinam sprendimui motyvuoti. Būtent į šį aspektą Bendrasis Teismas sutelkė dėmesį ir pabrėžė, kad jei, kaip yra šiuo atveju, Komisija pakartoja valstybės narės nurodytas priežastis, ji privalo jas išdėstyti sprendime nesuteikti galimybės susipažinti su dokumentais.

55. Taigi Bendrasis Teismas griežtai laikėsi didžiosios kolegijos Sprendime *Švedija prieš Komisiją* pareikštos nuomonės.

56. Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 88 punkte Teisingumo Teismas aiškiai nurodė, kad pasibaigus lojaliam institucijos ir atitinkamos valstybės narės dialogui dėl galimo reglamente numatytų išimčių taikymo „institucija <...> negali priimti valstybės narės pareikšto prieštaravimo dėl iš jos kilusio dokumento atskleidimo, jeigu šis prieštaravimas visiškai nemotyvuotas arba pateikti motyvai suformuluoti nesiremiant Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1–3 dalyse numatytais išimtimis. Kai, nepaisant aiškaus institucijos išreikšto kvietimo atitinkamai valstybei narei, ši ir toliau nepateikia tokių motyvų, ta institucija turi, jeigu savo ruožtu mano, kad nė viena iš minėtų išimčių netaikoma, leisti susipažinti su prašomu dokumentu“.

57. Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 89 punkte numatyta, kad „pati institucija turi motyvuoti sprendimą, kuriuo ji paraišką pateikusiam asmeniui nesuteikia galimybės susipažinti su dokumentais“. Tai reiškia, kad atsisakymas privalo būti motyvuotas. Tačiau jei priežastys, kuriomis galutinai grindžiamas atsisakymas, yra tos, kurias nurodė valstybė narė, reikia, kad „savo sprendime institucija ne tik paminėtų atitinkamos valstybės narės pareikštą prieštaravimą dėl prašomo dokumento atskleidimo, bet taip pat išdėstytų šios valstybės narės nurodytas priežastis, kodėl buvo nuspręsta taikyti

vieną iš teisės susipažinti su dokumentais išimčių, numatytų to paties reglamento 4 straipsnio 1–3 dalyse. Tokios nuorodos iš tikrųjų gali leisti paraišką susipažinti su dokumentais pateikusiam asmeniui suprasti atsisakymo ištakas ir priežastis, o kompetentingam teismui – prireikus vykdyti jam priskirtą kontrolę.“ (*loc. cit.*).

58. Tai reiškia, kad motyvuojant sprendimą atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais būtina, bet ir pakanka, jog institucija aiškiai įvardytų valstybės narės nurodytas priežastis tam, kad pateisintų vienos iš Reglamente Nr. 1049/2001 numatytų išimčių egzistavimą. Nagrinėjamu atveju taip ir buvo, nes Komisija atsižvelgė į Vokietijos Federacinės Respublikos nurodytus motyvus ir juos pakartojo kaip tinkamus ir pakankamus tam, kad pateisintų galutinį sprendimą atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, už kurių, kaip Sąjungos aktą, Komisija yra atsakinga.

59. Būtent paisant šių aplinkybių reikia suprasti skundžiamo sprendimo 86 punkto teiginį, kad, atsižvelgiant į nagrinėjamo atvejo aplinkybes, svarbi ne ta kontrolė, kurią atlieka Komisija valstybės narės nurodytų motyvų atžvilgiu, bet šių motyvų teisinė kontrolė iš esmės.

60. Galiausiai manau, jog akivaizdu, kad Komisija laikėsi Sprendime *Švedija prieš Komisiją* įtvirtintos doktrinos, kai, atsižvelgusi į Vokietijos Federacinės Respublikos nurodytas priežastis, jas pakartojo galutinio sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais motyvuose, taip leisdama „paraišką susipažinti su dokumentais pateikusiam asmeniui suprasti atsisakymo ištakas ir priežastis, o kompetentingam teismui – prireikus vykdyti jam priskirtą kontrolę“, kaip numatyta minėtame Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 89 punkte.

61. Todėl manau, kad pirmasis apeliacinio skundo pagrindas turi būti atmestas, nes, priešingai nei teigė IFAW, Bendrasis Teismas, pripažinęs, kad Komisija veikė pagal teisę, kai išdėstė atitinkamos valstybės narės motyvus atsisakydama suteikti galimybę susipažinti su atitinkamu dokumentu, laikėsi Sprendime *Švedija prieš Komisiją* įtvirtintos doktrinos. Atsižvelgiant į šią teismo praktiką, būtent nurodydama tuos motyvus, Komisija įvykdo savo pareigą vykstant Reglamente Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalyje numatytam sprendimo priėmimo procesui, kurią įgyvendindama ji turi atsižvelgti tik į tokius motyvus, kurie grindžiami tame reglamente numatytomis išimtimis.

B – Antrasis apeliacinio skundo pagrindas: teisminės kontrolės pobūdis ir apimtis

62. Nurodant antrąjį apeliacinio skundo pagrindą priekaištaujama, kad skundžiamame sprendime padaryta teisės klaida dėl kontrolės, kurią turi atlikti pats Bendrasis Teismas valstybės narės atsisakymo atžvilgiu, pobūdžio ir apimties. Pirmoje dalyje kritikuojamas Bendrojo Teismo kontrolės, atliktos dėl sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, ribotumas, nes, kaip teigia IFAW, ji netinkamai apsiribojo formaliais sprendimo priėmimo aspektais ir konstatavimu, kad egzistuoja faktinės aplinkybės atitinkantys motyvai ir nėra klaidos ar piktnaudžiavimo įgaliojimai.

63. Sprendimu *Švedija prieš Komisiją* jau išsklaidyta bet kokia galima abejonė dėl teisminės apsaugos, užtikrinamos asmeniui, kuris pateikė institucijos atmestą paraišką dėl galimybės susipažinti su dokumentais. Didžioji kolegija to sprendimo 90 punkte konkrečiai nurodė, kad „tuo atveju, kai valstybė narė motyvuotai atsisako leisti susipažinti su aptariamu dokumentu ir kai dėl to institucija yra įpareigota atmesti paraišką leisti susipažinti su dokumentu, šią paraišką pateikęs asmuo turi teisę į teisminę apsaugą, priešingai, nei nuogaštavo IFAW“.

64. Kaip teisminė apsauga, kuria paisoma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu garantuojamos teisės į veiksmingą teisinę gynybą turinio, ji apima ginčijamo akto ar nuostatos teisėtumo įvertinimą iš esmės, nes ne veltui didžioji kolegija pažymi, kad sprendimas atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais galiausiai yra Sąjungos aktas, kuriam visais atžvilgiais taikoma Sąjungos teisė.

65. Skundžiamame sprendime nieko kito nepasakoma, kai jo 87 punkte nurodoma, kad „dėl tokio sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti teisėtumo teisminės kontrolės iš <...> Sprendimo *Švedija prieš Komisiją* 94 punkto matyti, kad suinteresuotajam asmeniui, kuriam prašoma institucija atsisakė suteikti galimybę susipažinti su dokumentu, paprašius, Sąjungos teismas turi patikrinti, ar šis atsisakymas galėjo būti teisėtai grindžiamas¹¹ Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1–3 dalyse nurodytomis išimtimis ir ar jį lėmė pačios institucijos, ar atitinkamos valstybės narės atliktas šių išimčių vertinimas.

66. „Iš to išplaukia, kad, priešingai nei teigia Komisija, dėl Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalies taikymo Sąjungos teismo kontrolė neapsiriboja kontrole *prima facie*. Todėl taikant šią nuostatą netrukdoma visapusiškai patikrinti Komisijos sprendimą atsisakyti suteikti galimybę susipažinti, kuriame turi būti paisoma pareigos motyvuoti ir kuris turi būti grindžiamas valstybės narės atliktu Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1–3 dalyse nurodytų išimčių taikymo įvertinimu iš esmės.“

67. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, niekas neleidžia pritarti IFAW teiginiui, jog Bendrasis Teismas teigė, kad jo vykdoma sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais kontrole neturi būti tokia išsami ir plati kaip ta, kurią jis vykdo Sąjungos akto ar nuostatos, pateiktų jam įvertinti, atžvilgiu. Priešingu atveju negalėtų būti užtikrinta nagrinėjamos pagrindinės teisės viršenybė, nes negalima ignoruoti, jog teisė pareikšti ieškinį administracijai kartu su lygybės principu yra vienas iš pagrindinių istorinio teisinės valstybės, kurios tradicija ir principai taip pat yra Sąjungos pagrindas (ESS 2 straipsnis), pripažinimo proceso ramsčių.

68. Kitas klausimas, kuris skiriasi nuo ankstesniojo, skirtas išsiaiškinti, ar mus dominančiu konkrečiu atveju Bendrasis Teismas tikrai atliko šio pavadinimo vertą teisminę kontrolę, kuri yra teisės į teisinę gynybą, užtikrinamos Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, sudedamoji dalis. Taigi priėjome prie šio antrojo apeliacinio skundo pagrindo antros dalies ir būtina visų pirma iškelti visai kitą klausimą, t. y. ar būtina, kad Bendrijos Teismas turėtų galimybę tiesiogiai susipažinti su ginčijamu dokumentu.

69. Manau, kad dėl šio aspekto apeliacinis skundas turėtų būti patenkintas.

70. Mano nuomone, IFAW yra teisi teigdama, kad Bendrasis Teismas turėjo nurodyti pridėti ginčijamą dokumentą prie bylos medžiagos, kad jis būtų išnagrinėtas už uždarų durų, ir taip jis būtų galėjęs pats patikrinti, ar taikomos išimty, kurias nurodė institucija ir kuriomis iš pradžių rėmėsi valstybė narė.

71. Tačiau šiuo atveju nekeliamas klausimas, kaip teigia IFAW, ar Bendrojo Teismo nagrinėjimas turėjo būti išsamus arba ar, kaip nusprendė Bendrasis Teismas, tokiomis, kaip antai šios bylos aplinkybėmis atitinkamai valstybei narei reikia pripažinti didelę diskreciją, kad ji galėtų remtis dokumento atskleidimo išimtimis. Klausimas, kuris svarbus šiuo atveju, keltinas pirmiau už šiuos klausimus.

72. Nėra būtinybės dar kartą detalizuoti intensyvumo, kuris turi būti būdingas sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais teisminei kontrolei, nes akivaizdu, kad net jei ši kontrolė gali būti mažiau intensyvi, ji visada turi būti vykdoma atsižvelgiant į aptariamą ginčijamą dokumentą. Priešingu atveju būtų neįmanoma nustatyti, ar atitinkamos valstybės narės nurodytos priežastys, nesvarbu, kokį platų vertinimą būtų siekiama pateikti, tam tikra dalimi atitinka dokumento, kurį atsisakyta atskleisti, turinio esmę.

73. Sprendimo atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su dokumentais teisminei kontrolei turi būti atliekama motyvų, kuriais jis grindžiamas, atžvilgiu. Jei šie motyvai pagrįsti palyginimu padarinių, kuriuos dokumento atskleidimas turi sukelti tam tikriems objektams, vertybėms ar interesams, jų kontrolė bus įmanoma tik tiek, kiek Bendrasis Teismas galės susidaryti savo paties nuomonę dėl

¹¹ — Išskirta mano.

dokumento esmės. Tik žinodamas dokumento turinį Bendrasis Teismas galės vertinti Komisijos ir atitinkamos valstybės narės nurodytų priežasčių, dėl kurių daromos kliūtys jį atskleisti, pagrįstumą. Priešingu atveju Bendrasis Teismas tik pateiktą nuomonę nurodydamas suinteresuotąją šalį, o savo sprendimą galiausiai grįstų subjekto, kurio sprendimui iš tikrųjų turėtų būti taikoma teisminė kontrolė, autoritetu.

74. Jeigu susipažinęs su dokumentu Bendrasis Teismas galės susidaryti nuomonę dėl galimų jo atskleidimo padarinių apimties, jis pats turės išnagrinėti ir įvertinti Komisijos ir atitinkamos valstybės narės nurodytas priežastis, dėl kurių trukdoma jį atskleisti. Tada bus galima diskutuoti dėl to, ar Bendrasis Teismas turi suteikti joms mažesnę, ar didesnę diskreciją, t. y. ar galiausiai taikytinas Bendrojo Teismo ar Komisijos vertinimas. Būtent tai yra tipiška alternatyva administracijos veiksmo teisminės kontrolės procese¹². Bet kad būtų galima iškelti dėl jos klausimą, akivaizdu, kad reikia turėti du autonomiškus vertinimus: teismo organo ir viešosios valdžios institucijos, kurios veiksmai vertinami. Abu vertinimai grindžiami tiesioginiu ir nedelstiniu faktinių aplinkybių ar elgesio, kurio padariniai nurodomi siekiant pateisinti teisės akto, kurio kontrolę teismas turi atlikti, turinį, įvertinimu.

75. Todėl visiškai netinkamas Komisijos teiginys, kad jeigu Bendrasis Teismas privalėtų tiesiogiai išnagrinėti dokumentą, dėl to jam ne tik atsirastų nepagrįstas darbo krūvis ir būtų prieštaraujama jo įgaliojimų priimant tyrimo priemones diskreciniam pobūdžiui, bet ir būtų „iškraipytas ieškinys dėl panaikinimo [įpareigojant] Sąjungos teismą sistemingai atsidurti institucijos, įgalios priimti sprendimą, vietoje“ (Komisijos atsiliepimo į apeliacinį skundą 10 punktą).

76. Tačiau šiuo atveju taip nėra. Pirma, argumentas dėl darbo krūvio negali daryti įtakos geram teisminės funkcijos vykdymui. Antra, šiuo atveju kalbama ne apie tyrimo priemonės, susijusios su dokumento, būtino susidaryti nuomonei apie šalių ginamas pozicijas dėl šios bylos dalyko, priėmimą, bet apie tyrimo priemonę, reikalingą konkrečiai išsiaiškinti dalyką, dėl kurio nesutaria bylos šalys. Galiausiai, ieškinių dėl panaikinimo „pobūdis“ lemia tai, kad teismas privalo įvertinti Sąjungos sprendimo teisėtumą, kuris turės būti nustatomas išnagrinėjus motyvus, kuriais šis sprendimas grindžiamas. Nagrinėjimas, kuris šioje byloje yra įmanomas tik tuo atveju, jei Bendrasis Teismas galės susidaryti savo nuomonę dėl ginčijamo dokumento turinio, nes tik šios nuomonės pagrindu jis galės įvertinti institucijos, prieštaraujančios dėl jo atskleidimo, nurodytų priežasčių pagrįstumą.

77. Galiausiai manau, kad turi būti patenkinta antrojo apeliacinio skundo pagrindo antra dalis.

V – Dėl Teisingumo Teismo galutinio sprendimo byloje

78. Pagal Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnį, „jei apeliacinis skundas yra pagrįstas, Teisingumo Teismas Bendrojo Teismo sprendimą panaikina. Jis gali pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti, arba grąžinti bylą Bendrajam Teismui“.

79. Mano nuomone, šioje byloje Teisingumo Teismas negalėtų priimti galutinio sprendimo. Atsižvelgiant į sąlygas, kuriomis siūlau patenkinti apeliacinį skundą, reikia panaikinti skundžiamą sprendimą ir grąžinti bylą Bendrajam Teismui tam, kad jis priimtų sprendimą tiesiogiai išnagrinėjęs ginčijamą dokumentą.

VI – Bylinėjimosi išlaidos

80. Remdamasis Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalimi siūlau nuspręsti, kad kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

12 — Žr. J. A. Santamaría Pastor *Principios de Derecho Administrativo General*, II t., 2-asis leidimas, Iustel, Madridas, 2009, p. 686 ir paskesnius.

VII – Išvada

81. Atsižvelgdamas į prieš tai išdėstytus argumentus, Teisingumo Teismui siūlau:

Iš dalies patenkinti apeliacinį skundą, pripažinus pagrįstu antrąjį jo pagrindą, susijusį su klaidingu Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalies aiškinimu, todėl:

- 1) panaikinti 2011 m. sausio 13 d. Bendrojo Teismo sprendimą *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds prieš Komisiją* (T-362/08), kuriuo atmestas ieškinys, kuriuo prašyta panaikinti 2008 m. birželio 19 d. Komisijos sprendimą atsisakyti suteikti galimybę susipažinti su Vokietijos valdžios institucijų Komisijai pateiktu dokumentu vykstant procedūrai, susijusiai su saugomos vietovės pagal Direktyvą 92/43 statuso panaikinimu;
- 2) grąžinti bylą Bendrajam Teismui, kad jis priimtų sprendimą tiesiogiai išnagrinėjęs ginčijamą dokumentą; ir
- 3) nurodyti šalims padengti savo patirtas bylinėjimosi išlaidas.