



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2015 m. balandžio 14 d.¹

Byla C-612/13 P

**ClientEarth
prieš**

Komisiją

„Apeliacinis skundas — Reglamentas Nr. 1049/2001 ir Reglamentas Nr. 1367/2006 — Galimybė susipažinti su institucijų dokumentais — Dokumentai apie direktyvų aplinkos srityje įgyvendinimą, kuriuos Komisija užsakė privačioje konsultacijų įmonėje — Su tyrimų tikslų apsauga susijusi išimtis — Tyrimų sąvoka — Bendroji prezumpcija, pagal kurią atmetama konkretaus ir individualaus vertinimo galimybė — Orhuso konvencija — Viršesnis viešasis interesas“

1. Šis apeliacinis skundas pateiktas atmetus prašymą leisti susipažinti su dokumentais nurodant būtinybę apsaugoti tyrimų tikslą, ir dėl to suteikia Teisingumo Teismui progą patikslinti savo doktriną dėl galimybės susipažinti su institucijų dokumentais², konkrečiai kalbant, kiek tai susiję su Reglamento (EB) Nr. 1049/2001³ 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatyta išimtimi. Vienas iš šioje byloje nagrinėjamų klausimų keliamas būtent dėl „tyrimų“ sąvokos apibrėžties siekiant sužinoti, ar ši sąvoka apima bet koki tyrimą, dėl kurio gali būti pradėta įsipareigojimų neįvykdymo procedūra, ar tik tyrimus, vykdomus tuomet, kai tokia procedūra buvo pradėta.

2. Tai nėra vienintelis klausimas, kuris turi būti išsiaiškintas per šį procesą, nes, jeigu būtų padaryta išvada, kad nagrinėjama veikla yra „tyrimai“, kaip jie suprantami pagal Reglamentą Nr. 1049/2001, reiktų nuspręsti, ar šio reglamento 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka atitinka Orhuso konvencijos⁴ 4 straipsnio 4 dalies c punktą, dėl to kiltų klausimas dėl Reglamento (EB) Nr. 1367/2006⁵ ir netgi problema dėl galimybės remtis šia konvencija aiškinant Reglamentą Nr. 1049/2001.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — Teismo praktikoje suformuota doktrina, susijusi su dokumentais dėl valstybės pagalbos kontrolės procedūrų (*Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), dėl kontrolės konkurencijos srityje procedūrų (*Komisija / Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), dėl įsipareigojimų neįvykdymo procedūrų (*Liga para a Protecção da Natureza (LPN) / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738)) ir dėl teismo procesų (*Švedija / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

3 — 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 3 t., p. 331).

4 — Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, pasirašyta 1998 m. birželio 25 d. ir Europos bendrijos vardu patvirtinta 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB (OL L 124, p. 1).

5 — 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (OL L 264, p. 13).

I – Teisinis pagrindas

A – Tarptautinė teisė

3. Orhuso konvencijos preambulėje nurodyta:

„<...>

„pripažindamos, kad, plėtojant visuomenės galimybes gauti informaciją ir dalyvauti priimant sprendimus aplinkosaugos srityje, gerėja priimamų sprendimų kokybė ir jų įgyvendinimas, visuomenei pateikiama daugiau informacijos apie aplinkosaugos problemas, taip pat sudaroma galimybė išreikšti savo susirūpinimą ir valstybės institucijoms atkreipti reikiamą dėmesį į šiuos visuomenės interesus,

siekdamos tokiu būdu didinti sprendimų priėmimo proceso atskaitomybę bei viešumą ir stiprinti visuomenės paramą priimant aplinkosaugos sprendimus,

<...>

pripažindamos, kad valstybės institucijos disponuoja informacija apie aplinką visuomenės poreikiams tenkinti,

<...>“

4. Remiantis Orhuso konvencijos 1 straipsniu, „[k]iekviena Šalis, vadovaudamasi šios Konvencijos nuostatomis, užtikrina teisę gauti informaciją, visuomenei dalyvauti priimant sprendimus bei teisę kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, kad būtų apsaugota kiekvieno dabartinės ir būsimų kartų žmogaus teisė gyventi palankioje jo sveikatai ir gerovei aplinkoje“.

5. Remiantis Konvencijos 2 straipsnio 2 dalies d punktu, „valstybės institucija“ – tai „bet kokios regioninės ekonominės integracijos organizacijos, kuri yra nurodyta 17 straipsnyje ir kuri yra šios Konvencijos Šalis, institucijos“.

6. Kaip nurodyta Konvencijos 3 straipsnio 1 dalyje, „[k]iekviena Šalis priima būtinas teises, reglamentuojančias ir kitas priemones, įskaitant priemones, užtikrinančias šios Konvencijos nuostatų, susijusių su informacija, visuomenės dalyvavimu ir teise kreiptis į teismus, suderinamumą, taip pat reikiamas priemones šioms nuostatomis taikyti, kad būtų sukurta ir išlaikyta tiksli, aiški ir suderinta struktūra, užtikrinanti šios Konvencijos nuostatų įgyvendinimą.“

7. Orhuso konvencijos 4 straipsnyje nustatyta:

„1. Kiekviena Šalis užtikrina, kad, laikantis šio straipsnio nuostatų, valstybės institucijos, atsakydamos į prašymą suteikti informaciją apie aplinką ir vadovaudamasi nacionaliniais įstatymais, suteiktų tokią informaciją, įskaitant, esant paklausimui bei atsižvelgus į b punktą, ir dokumentų kopijas, kuriuose yra arba kurie apima tokią informaciją:

- a) neprašydamos paaiškinti, kam tokia informacija reikalinga;
- b) pateikdamos informaciją pageidaujama forma, jei tik:
 - i) valstybės institucija neturi priežasčių pateikti informacijos kita forma, tuomet nurodant priežastis, kodėl informacija pateikiama būtent šia forma; arba
 - ii) informacija visuomenei jau buvo pateikta kita forma.

2. Šio straipsnio 1 dalyje nurodyta informacija apie aplinką teikiama kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo prašymo pateikimo, išskyrus atvejus, kai dėl informacijos masto ir sudėtingumo būtina pratęsti šį laikotarpį iki 2 mėnesių nuo prašymo pateikimo. Klausėjui pranešama apie bet kokią šio laikotarpio pratęsimą ir šį pratęsimą pateisinančias priežastis.

3. Prašymas suteikti informacijos apie aplinką gali būti atmestas, jei:

<...>

- c) tai yra prašymas apie baigiamą rengti medžiagą arba valstybės institucijų vidaus korespondenciją, kai tokia išimtis numatyta nacionaliniuose įstatymuose arba yra susiklosčiusi tokia praktika, be to, atsižvelgiant į visuomenės pageidavimą gauti tokios informacijos.

4. Prašymas suteikti informacijos apie aplinką gali būti atmestas, jeigu tokios informacijos paskelbimas darytų neigiamą įtaką:

<...>

- c) teisingumo vykdymui, asmens teisei į teisingą bylos nagrinėjimą arba valstybės institucijų sugebėjimui vykdyti drausminį arba baudžiamąjį tyrimą;

<...>

Nurodytos atsisakymo teikti informaciją priežastys aiškinamos siaurai atsižvelgiant į visuomenės pageidavimą gauti tokios informacijos ir ar prašoma informacija yra susijusi su teršalų išmetimais į aplinką.

<...>“

B – Sąjungos teisė

1. Reglamentas Nr. 1049/2001

8. Reglamento Nr. 1049/2001 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[b]et 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“.

9. Reglamento 4 straipsnio „Išimties“ 2 dalyje nustatyta, kad „[i]nstitucijos nesuteikia galimybės susipažinti su dokumentais, dėl kurių atskleidimo nukentėtų apsauga“:

— <...>

— <...>

— inspekcijų, tyrimų ir audito tikslų, nebent atskleidimo reikalautų viršesnis viešasis interesas.“

2. Reglamentas Nr. 1367/2006

10. Reglamento Nr. 1367/2006 15 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Tais atvejais, kai Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 numato išimtis, šios turėtų būti taikomos laikantis bet kurių konkretesnių nuostatų dėl prašymų gauti informaciją apie aplinką pagal šį reglamentą. Atsisakymo suteikti informaciją pagrindai teisės gauti informaciją apie aplinką atveju turėtų būti aiškinami ribojančiai, atsižvelgiant į visuomenės interesą, patenkintą atskleidus informaciją, ir į tai, ar prašoma informacija yra susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką. Terminas „komerciniai interesai“ apima susitarimus dėl konfidencialumo, sudarytus institucijų ar organų, vykdančių bankų funkcijas.“

11. Remiantis Reglamento Nr. 1367/2006 1 straipsnio 1 dalimi, šio reglamento „tikslas – prisidėti prie įsipareigojimų, kylančių iš JTEEK Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (toliau – Orhuso konvencija), įgyvendinimo, nustatant taisykles dėl Konvencijos nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams, visų pirma:

- a) užtikrinant visuomenės teisę gauti Bendrijos institucijų ar organų turimą informaciją apie aplinką, kurią pastarieji gauna ar parengia, ir nustatant naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones;

<...>“

12. To paties reglamento 3 straipsnyje nustatyta:

„Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 taikomas bet kokiam pareiškėjo prašymui susipažinti su Bendrijos institucijų ir organų turima informacija apie aplinką, nediskriminuojant dėl jo pilietybės, tautybės ar nuolatinės gyvenamosios vietos, o juridinio asmens atveju – nediskriminuojant dėl jo registruotos buveinės ar pagrindinės veiklos vietos.

<...>“

13. Remiantis Reglamento Nr. 1367/2006 6 straipsnio 1 dalimi, „[k]iek tai susiję su Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies pirma ir trečia įtraukomis, išskyrus tyrimus, ypač tuos, kurie vykdomi dėl galimų Bendrijos teisės pažeidimų, laikoma, kad svarbesnis visuomenės interesas atskleisti informaciją yra tuomet, kai informacija, kurios prašoma, yra susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką. Kiek tai susiję su Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nustatytais kitomis išimtimis, pažymėtina, kad atsisakymo pagrindai aiškinami ribotai, atsižvelgiant į visuomenės interesą atskleisti informaciją, ir į tai, ar informacija, kurios prašoma, susijusi su dujų ar teršalų išmetimu į aplinką.

II – Faktinės aplinkybės

14. *ClientEarth* yra pagal Anglijos teisę įsteigta asociacija, kurios tikslas – aplinkos apsauga. 2010 m. rugsėjo 8 d. remdamasi Reglamentu Nr. 1049/2001 ir Reglamentu Nr. 1367/2006 ji pateikė Komisijai paraišką leisti susipažinti su tam tikrais dokumentais. Konkrečiai kalbant, buvo prašoma leisti susipažinti su įvairiais dokumentais, paminėtais Aplinkos generalinio direktorato dokumente „Management Plan 2010. DG Environment“, paskelbtame šio direktorato interneto svetainėje.

15. 2010 m. spalio 29 d. Komisija iš dalies atmetė paraišką nurodžiusi, kad, išskyrus vieną atvejį, susipažinti su dokumentais neleista dėl išimčių, numatytų Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalyje (trečioje įtraukoje) ir 3 dalies pirmoje pastraipoje (inspekcijų, tyrimų ir audito tikslų apsauga ir institucijų sprendimų priėmimo proceso apsauga).

16. Remdamasi Reglamento Nr. 1049/2001 7 straipsnio 2 dalimi, apeliantė 2010 m. lapkričio 10 d. paprašė, kad Komisija patvirtintų savo poziciją iš dalies neleisti susipažinti su dokumentais. Komisijai neatsakius, 2011 m. vasario 21 d. apeliantė Bendrajame Teisme pareiškė ieškinį dėl atmestos paraiškos. Galiausiai 2011 m. gegužės 30 d. Komisija priėmė aiškų sprendimą dėl kartotinės paraiškos ir leido *ClientEarth* susipažinti su visu 22 studijų dėl valstybių narių teisės aktų atitikties Sąjungos aplinkos teisei, kurias atliko viena privati įmonė Komisijos užsakymu ir kurias Komisija gavo 2009 m., turiniu – kai kuriais atvejais išskyrus jų autorių vardus ir pavardes. Tačiau Komisija iš dalies neleido susipažinti su kitos 41 studijos turiniu.

17. Kiek tai susiję su kiekviena iš pastarųjų studijų, leista susipažinti su viršelio lapu, turiniu, vartojamų sutrumpinimų sąrašu, priedu, kuriame pateikti nagrinėti teisės aktai, ir įvairiais skyriais: „Ižanga“, „Bendra valstybės narės teisinio pagrindo vizija“ ir „Perkėlimo ir įgyvendinimo pagrindas“. Tačiau Komisija neleido susipažinti su skyriais „Santrauka“, „Teisinė perkėlimo priemonių analizė“ ir „Išvados“, taip pat priedu, kuriame pateikta atitinkamos valstybės narės teisės aktų ir atitinkamos Sąjungos teisės atitikmenų lentelė.

18. Komisija studijas, su kuriomis neleido susipažinti, suskirstė į dvi kategorijas. Pirmą kategoriją apėmė studiją apie Sąjungos teisės perkėlimą, kurios vertinimas buvo prasidėjęs neseniai, komunikuojant su atitinkama valstybe nare. Antrajai kategorijai priklausė likusios 40 studijų, dėl kurių vyko išsamesnis dialogas su atitinkamomis valstybėmis narėmis.

19. Komisiją sprendimą neleisti susipažinti su dokumentais pagrindė trimis išimtimis:

- (A) Tyrimų tikslų apsauga (Reglamento Nr. 1409/2001 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka). Komisijos teigimu, šios studijos buvo parengtos tam, kad ji galėtų patikrinti, kaip valstybės narės perkėlė įvairias direktyvas, ir prireikus inicijuoti SSV 258 straipsnyje numatytą įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą. Dėl minėtos pirmai kategorijai priklausančios studijos Komisija nurodė, kad dar nepadarė išvados apie atitinkamos direktyvos perkėlimą. Jos teigimu, toje studijoje esančių duomenų ir išvadų, kurios dar nėra patikrintos ir dėl kurių atitinkama valstybė narė dar neturėjo galimybės pareikšti savo pozicijos, atskleidimas būtų reiškęs, kad ta valstybė narė galėtų būti kritikuojama, galbūt nepagrįstai, ir būtų padaryta žalos abipusio pasitikėjimo atmosferai, kuri reikalinga siekiant įvertinti atitinkamos direktyvos įgyvendinimą. Dėl minėtai antrai kategorijai priklausančių nagrinėjamų studijų Komisija nurodė, kad kai kuriais atvejais ji buvo pradėjusi procedūras dėl įsipareigojimų neįvykdymo prieš atitinkamas valstybes nares ir kad likusiais atvejais dar nebuvo nusprendusi, ar pradėti šią procedūrą. Komisijos manymu, nagrinėjamų studijų atskleidimas būtų padaręs žalos abipusio pasitikėjimo atmosferai, kuri reikalinga sprendžiant nesutarimus tarp jos ir atitinkamų valstybių narių, nesinaudojant teisiminiu minėtos procedūros etapu.
- (B) Institucijų sprendimų priėmimo proceso apsauga (Reglamento Nr. 1409/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą). Komisija tvirtino, kad studijos buvo parengtos jos prašymu tik vidaus reikmėms pirminiame tyrimo apie Sąjungos teisės perkėlimą etape. Komisija pridūrė, kad gali nesutikti su šių studijų išvadomis ir naudoti kitas tyrimo priemones, įskaitant savo pačios vidaus vertinimą ir informaciją, gautą bendraujant su atitinkamomis valstybėmis narėmis. Jos nuomone, jeigu ji dar neišreiškė pozicijos dėl nacionalinės teisės aktų atitikties Sąjungos teisei ir galimybės pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, t. y. klausimo, dėl kurio ji turi didelę diskreciją, prašytas atskleidimas būtų padaręs žalos jos vidaus sprendimų priėmimo procesui, dėl to jai galėjo būti daromas nederamas spaudimas iš išorės.

(C) Individo privatumo ir neliečiamumo apsauga (Reglamento Nr. 1409/2001 4 straipsnio 1 dalies b punktas). Komisijos manymu, ši išimtis buvo taikytina kai kurių iš prašytų studijų autorių vardų ir pavardžių atskleidimui.

20. Galiausiai Komisija padarė išvadą, kad nėra viršesnio viešojo intereso, kuris pateisintų nagrinėjamų dokumentų atskleidimą. Jos nuomone, viešasis interesas geriau saugomas apsaugant valstybių narių ir jos pačios abipusio pasitikėjimo atmosferą, taip pat jos diskreciją priimti administracinius sprendimus, susijusius su galimais pažeidimais. Be to, Komisija nurodė, kad kartotinėje paraiškoje nebuvo argumentų, galinčių patvirtinti, kad egzistuoja atskleidimą pateisinantis viršesnis viešasis interesas.

21. *ClientEarth* Bendrajame Teisme pareiškė ieškinį dėl panaikinimo, jame nurodė iš viso septynis ieškinio pagrindus: 1) Reglamento Nr. 1049/2001 8 straipsnio 1 ir 2 dalių pažeidimas, nes Komisija neteisėtai pratęsė atsakymo į kartotinę paraišką terminą; 2) Orhuso konvencijos 4 straipsnio 1, 2 ir 4 dalių pažeidimas, nes šiame straipsnyje nenumatyta jokios su teise susipažinti su dokumentais susijusios išimties, kuria siekiama apsaugoti kitus nei baudžiamojo ar drausminio pobūdžio tyrimų tikslus; 3) iš Orhuso konvencijos 5 straipsnio 3–7 dalių ir Reglamento Nr. 1367/2006 4 straipsnio 2 dalies b punkto kylančios pareigos aktyviai platinti informaciją apie aplinką pažeidimas; 4) Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos pažeidimas, nes Komisija neatsižvelgė į apribojimus, taikomus šioje nuostatoje numatyta teisės į galimybę susipažinti su dokumentais išimčiai; 5) Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos pažeidimas, nes grėsmė, kurią visiškas nagrinėjamų studijų atskleidimas kelia Komisijos sprendimų priėmimo procesui, yra hipotetinė ir jos protingai negalima numatyti; 6) Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies *in fine* ir 3 dalies *in fine* pažeidimas, nes egzistuoja tokį atskleidimą pateisinantis viršesnis viešasis interesas; ir 7) Komisijos daromas sunkus ir pasikartojantis Reglamento Nr. 1049/2001 8 straipsnio 1 ir 2 dalių ir Orhuso konvencijos 4 straipsnio 1 dalies pažeidimas, dėl kurio Bendrasis Teismas turi priimti atgrasomųjų priemonių.

III – Bendrojo Teismo sprendimas

22. 2013 m. rugsėjo 13 d. Bendrasis Teismas priėmė sprendimą atmesti ieškinį⁶.

23. Bendrasis Teismas ieškinio pagrindus suskirstė į dvi grupes: pirmajai grupei priklausančiuose ieškinio pagrinduose ginčyti ginčijamo sprendimo motyvai, nurodant, kad jie yra klaidingi, o antrajai grupei priklausančioms ieškinio pagrindams buvo nesusiję su motyvavimo klaidomis. Kiek tai svarbu šiuo atveju, Bendrasis Teismas nusprendė, kad apeliantei nepavyko įrodyti, jog atsisakiusi leisti susipažinti su dokumentais tam, kad apsaugotų savo tyrimų tikslus, Komisija padarė klaidą, dėl to nebuvo būtina nagrinėti, ar Komisija padarė klaidą nurodžiusi ir sprendimų priėmimo procesų apsaugos tikslą. Galiausiai Bendrasis Teismas nurodė, kad apeliante taip pat neįrodė, jog egzistuoja viršesnis viešasis interesas, pateisinantis atitinkamų dokumentų atskleidimą.

IV – Apeliacinis skundas

24. *ClientEarth* pateiktame apeliaciniame skunde nurodyti trys pagrindai: (A) klaidingas sąvokų „tyrimas“ ir „tyrimų tikslų apsaugos pažeidimas“, kaip jos suprantamos pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką, aiškinimas; (B) teisės klaida dėl Orhuso konvencijos 4 straipsnio 1 ir 4 dalių pažeidimo; (C) klaidingas sąvokos „viršesnis viešasis interesas“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalį *in fine*, aiškinimas.

⁶ — Byla T-111/11 (EU:T:2013:482).

V – Procesas Teisingumo Teisme

A – Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas

25. Pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą sudaro dvi dalys. Pirmoje iš jų nagrinėjamos priežastys, paskatinusios Bendrąjį Teismą manyti, kad minėtos studijos atliktos Komisijai vykdant tyrimą. *ClientEarth* nuomone, sąvoka „tyrimas“ reikalauja, kad egzistuotų oficialus Komisijos sprendimas, kuriuo nagrinėjamu atveju būtų pradėta išipareigojimų neįvykdymo procedūra. Nesant tokio sprendimo – galėtų netgi būti pripažįstama, kad jis nepriimamas prieš atitinkamą dokumentą, jeigu pastarasis yra parengiamasis aktas, kurio pagrindu priimamas sprendimas – atitinkami dokumentai nepriklauso administracinio tyrimo bylai, kuriai taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija.

26. Komisija atsikerta, kad bet koks dokumentas, kurio dalykas – Komisijos atliekamas patikrinimas, kaip valstybės narės laikosi Sąjungos teisės, susijęs su tyrimu, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalį. Jos manymu, šiuo klausimu yra nesvarbu, ar pirminį valstybės narės teisės atitikties Sąjungos teisei vertinimą atlieka Komisijos tarnybos pačios, ar trečiasis asmuo pačios Komisijos prašymu.

27. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antroje dalyje *ClientEarth* tvirtina, kad nors ir pripažįstant, jog galima manyti, kad tyrimas apima nagrinėjamas studijas, Bendrasis Teismas suklydo nusprendęs, kad jų atskleidimas galėtų paveikti tyrimų tikslų apsaugą, ir pripažinęs Komisijai teisę taikyti bendrąją konfidencialumo prezumpciją. Šiuo klausimu ji pažymi, kad nagrinėjami dokumentai yra specifiniai, o jų atskleidimas nebūtų pažeidęs vėlesnių procedūrų dėl išipareigojimų neįvykdymo tikslo.

28. Komisija savo ruožtu sutinka su skundžiamame sprendime pateiktais argumentais, kurie, jos nuomone, visiškai atitinka Teisingumo Teismo praktiką.

B – Antrasis apeliacinio skundo pagrindas

29. Antrasis apeliacinio skundo pagrindas grindžiamas penkiais argumentais. Pirmą, Bendrasis Teismas nesilaikė pareigos Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punktą aiškinti siaurai. Antra, apeliantė priekaištauja Bendrajam Teismui, kad šis nagrinėjo galimybę tiesiogiai taikyti Orhuso konvencijos 4 straipsnį, nors, atsižvelgiant į šią konvenciją, tai nebuvo būtina, siekiant patikrinti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos teisėtumą. Trečia, *ClientEarth* tvirtina, kad skundžiamame sprendime neatsižvelgta į pareigą Orhuso konvenciją aiškinti pagal Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 26 ir 31 straipsnius, taigi Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punktui priskyrė reikšmę, kuri neatitinka nei šio punkto teksto, nei turinio. Ketvirta, Bendrasis Teismas taip pat suklydo nusprendęs, kad Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punktas Sąjungos institucijoms tiesiogiai netaikomas. Galiausiai apeliantė teigia, kad skundžiamame sprendime padaryta klaida, nes, remiantis Sąjungos „ypatumais“, sutikta su Orhuso konvencijos taikymo išimtimi.

30. Komisija, palaikoma Europos Parlamento ir Tarybos, mano, kad Bendrasis Teismas nepadarė jokių klaidų ir laikėsi Teisingumo Teismo praktikos, visų pirma kiek tai susiję su trimis kumuliacinėmis sąlygomis, kurios turi būti įvykdytos tam, kad Sąjungos teismas galėtų nagrinėti Sąjungos akto atitiktį tarptautinei sutarčiai. Komisijos nuomone, Orhuso konvencija į Sąjungos teisę buvo inkorporuota Reglamentu Nr. 1367/2006, į kurį atsižvelgiant turi būti tikrinamas ginčijamo sprendimo teisėtumas. Be to, šios trys institucijos nurodo, kad Konvencijoje numatytos išimtys suformuluotos vartojant tokius terminus, kurie leidžia Sąjungai įtraukti jas į savo teisės sistemą, apsaugant visus pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnį pripažintus teisėtus interesus.

C – Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas

31. *ClientEarth* ginčija Bendrojo Teismo atliktą vertinimą, kad „viršesnis viešasis interesas“, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalį *in fine*, galintis pateisinti dokumento atskleidimą, kuriuo būtų pažeisti išimtimi apsaugoti teisiniai interesai, turi būti skiriamas nuo principų, kuriais grindžiamas minėtas reglamentas, tai yra teisės susipažinti su informacija ir skaidrumo, ir nusverti būtinybę apsaugoti nagrinėjamus dokumentus. *ClientEarth* tvirtina, kad priekaištaudamas, jog ji apsiribojo tik bendrais teiginiais ir neįrodė, jog skaidrumo principas turi būti viršesnis už atsisakymą atskleisti pateisinančius pagrindus, Bendrasis Teismas perkėlė įrodinėjimo našta, kuri, remiantis teismų praktika, šiuo atveju tenka Komisijai.

32. Komisija tvirtina, kad turi teisę daryti bendrąją prezumpciją tam, kad neleistų susipažinti su nagrinėjamais dokumentais, ir kad *ClientEarth* turėjo įrodyti, jog egzistuoja tų dokumentų paskelbimą galintis pateisinti viršesnis viešasis interesas, tačiau to nepadarė.

VI – Vertinimas

A – Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas

1. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pirma dalis: „tyrimas“ ir įsipareigojimų neįvykdymo procedūros buvimas

33. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pirmoje dalyje *ClientEarth* nurodo, kad sąvoka „tyrimas“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią pastraipą, reikalauja, kad egzistuočių oficialus Komisijos sprendimas pradėti procedūrą. O Komisija tvirtina priešingai – kad bet koks dokumentas, kurio dalykas – Komisijos atliekamas patikrinimas, kaip valstybės narės laikosi Sąjungos teisės, susijęs su „tyrimu“, kaip jis suprantamas pagal šią nuostatą.

34. Taigi problemos esmė – nustatyti, ar „tyrimų“ sąvoka, kaip ji suprantama pagal Reglamentą Nr. 1049/2001, reikalauja, kad egzistuočių oficialus sprendimas pradėti įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, ar pakanka to, kad tai yra dokumentai, galintys paskatinti Komisiją priimti sprendimą pradėti tokią procedūrą.

35. Grįsdama savo teiginį, kad Sąjungos teisė neleidžia pradėti tyrimo procedūros, jeigu Komisija nepriėmė aiškaus sprendimo šiuo klausimu, *ClientEarth* daro nuorodą į 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) / Komisija*⁷. Tačiau, mano nuomone, nei iš minėto sprendimo, nei iš jame nurodytos teismų praktikos negalima daryti išvados, kuria remiasi *ClientEarth*, būtent dėl to, kad toje byloje nagrinėti dokumentai buvo sudėtinė jau vykstančios įsipareigojimų neįvykdymo procedūros administracinės bylos dalis. Iš tiesų nagrinėjama byla yra pirmas kartas, kai kyla klausimas, ar „tyrimai“ gali prasidėti prieš oficialiai pradedant įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, dėl to negalima tiesiogiai remtis anksčiau šiuo klausimu priimtais sprendimais.

⁷ — Sujungtos bylos C-514/11 P ir C-605/11 P (EU:C:2013:738).

36. Išsiaiškinus šį klausimą, iš pradžių reikia atkreipti dėmesį į tai, kad su studijomis, dėl kurių vyksta ginčas, susijusios aplinkybės nėra tos pačios, būtent kiek tai susiję su konkrečios išipareigojimų neįvykdymo procedūros buvimu. Iš tiesų, kaip nurodyta skundžiamame sprendime⁸, viena iš studijų, dėl kurios vyksta ginčas, susijusi su viena valstybe nare, kurios atveju Komisija dar nepriėmė sprendimo dėl to, ar ši valstybė teisingai perkėlė atitinkamą direktyvą. Dėl likusių studijų pažymėtina, kad „tam tikrais atvejais“ jos buvo pagrindas pradėti išipareigojimų neįvykdymo procedūrą prieš atitinkamas valstybes nares, o „kitais atvejais“ dar nenuspręsta, ar reikia pradėti tokią procedūrą.

37. Bendrasis Teismas neatsižvelgė į šį skirtumą ir į „tyrimo“ sąvoką įtraukė ir studijas, susijusias su atvejais, dėl kurių vėliau buvo pradėta išipareigojimų neįvykdymo procedūra, ir kitas studijas, dėl kurių dalyko dar nebuvo priimtas sprendimas ją pradėti. Nepaisant šio skirtumo, Bendrajam Teismui svarbiausia buvo tai, „kad nagrinėjamos studijos buvo parengtos ne informavimo ar akademiniiais tikslais, o kaip tiksliniai instrumentai, skirti nustatyti konkrečius išipareigojimų pagal Sąjungos teisę neįvykdymo atvejus“⁹; tai automatiškai reiškia, „kad nagrinėjamos studijos yra Komisijos vykdomos tyrimų veiklos, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką, dalis“¹⁰.

38. Šis vienodas studijų, kurių pagrindu buvo inicijuota procedūra, ir studijų, dėl kurių tokia procedūra nebuvo pradėta, vertinimas grindžiamas nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią „Komisija gali pagrįstai taikyti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytą išimtį, kad atsisakytų suteikti galimybę susipažinti su dokumentais, susijusiais su tyrimais dėl galimo Sąjungos teisės pažeidimo, *kuriais remiantis gali būti pradėta ar buvo pradėta išipareigojimų neįvykdymo procedūra*“¹¹, nes „[t]ais atvejais atsisakymas suteikti galimybę susipažinti su dokumentais buvo laikomas pateisinamu tuo, kad atitinkamos valstybės narės turi teisę tikėtis, jog Komisija laikysis konfidencialumo, kiek tai susiję su šiais tyrimais, net ir praėjus tam tikram laikui po to, kai jie buvo užbaigti“ (žr. <...> Sprendimo API / Komisija¹² 120 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką)¹³.

39. Toliau Bendrasis Teismas nurodė, kad „nagrinėjamos studijos yra tiksliniai dokumentai, skirti analizei, kaip konkreti valstybė narė perkėlė konkrečią direktyvą, kurių paskirtis – būti su šiuo perkėlimu susijusios Komisijos bylos dalimi. Jei išipareigojimų neįvykdymo procedūra jau pradėta, negalima manyti, kad šios studijos nėra su atitinkama procedūra susijusios bylos dalis, jeigu Komisija, remdamasi būtent šiomis studijomis, nusprendė pradėti minėtą procedūrą. Kalbant apie studijas, pagal kurias Komisija dar nepradėjo išipareigojimų neįvykdymo procedūros, pažymėtina, kad būtina apsaugoti jų konfidencialumą, nes, kaip teisingai teigia Komisija, pradedant procedūrą į viešumą patekusi informacija negali būti išimta“¹⁴.

40. Galiausiai, Bendrojo Teismo nuomone, „studij[ų], pagal kurias Komisija dar nepradėjo išipareigojimų neįvykdymo procedūros“ atveju nebūtina, kad ši procedūra galų gale būtų pradėta, nes „tyrimų tikslų apsauga grindžiama išimtis taikoma ne tik su pradėtomis išipareigojimų neįvykdymo procedūromis susijusiems dokumentams, bet ir dokumentams, susijusiems su tyrimais, kurie *galbūt* galėtų būti pagrindas pradėti tokią procedūrą“¹⁵. Todėl *galbūt* galėtų būti taip, kad jokia procedūra nebus pradėta, tačiau ši išimtis vis dėlto bus taikoma.

8 — Skundžiamo sprendimo 17 punktas.

9 — Skundžiamo sprendimo 49 punktas.

10 — Skundžiamo sprendimo 50 punktas.

11 — Skundžiamo sprendimo 58 punktas. Išskirta mano.

12 — 2007 m. rugsėjo 12 d. sprendimas (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Skundžiamo sprendimo 58 punktas, *in fine*.

14 — Skundžiamo sprendimo 79 punktas.

15 — Skundžiamo sprendimo 80 punktas. Išskirta mano.

41. Mano nuomone, studijos, kurių pagrindu tuo metu, kai pateikiama paraiška leisti su jomis susipažinti, jau buvo pradėta išipareigojimų neįvykdymo procedūra, ir studijos, atliktos daugiau ar mažiau prieš pradedant tokią procedūrą, kai paprašoma leisti susipažinti su šiomis studijomis, iš esmės gali būti vertinamos vienodai. Tačiau, mano nuomone, šie atvejai neapima studijų, kurios nebuvo pagrindas pradėti tokią procedūrą ir nėra parengiamasis veiksmas jai pradėti, atvejo.

42. Reikia sutikti su tuo, kad išipareigojimų neįvykdymo procedūros negali prasidėti iš niekur; prieš tai turi būti išreikšta minimaliai pagrįsta abejonė dėl atitinkamos valstybės narės elgesio teisėtumo, o tam reikia, kad Komisija turėtų tam tikros informacijos. Tai patvirtina, kad „tyrimo“ sąvoka turi būti aiškinama plačiai ir apimti veiksmus, atliktus prieš oficialiai pradedant procedūrą. Iš tiesų, kaip Komisija nurodė atsiliepime į ieškinį¹⁶, praktikoje prieš visas procedūras vyksta minimalūs tyrimai, o Teisingumo Teismas natūraliai daugiau ar mažiau aiškiai pritaria šiai praktikai¹⁷.

43. Šie išankstiniai minimalūs tyrimai bet kuriuo atveju turi būti susiję su galimu išipareigojimų neįvykdymo procedūros inicijavimu. Norėčiau pasakyti, kad, priešingai, nei per teismo posėdį nurodė Komisija, atsakydama į vieną iš mano klausimų, „tyrimas“, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką, negali būti painiojamas su „priežiūra“, kuri, kiek tai susiję su „Sąjungos teisės taikymu“, bendrai pavedama Komisijai pagal ESS 17 straipsnio 1 dalį. Iš tiesų yra aiškus *tyrimų*, nurodytų šioje Reglamentu Nr. 1049/2001 nuostatoje, ir informacijos rinkimo veiklos, būtinos tam, kad Komisija galėtų vykdyti jai priskirtą *Sutarčių sergėtojos* vaidmenį, atskyrimas.

44. Sąjungos teisės taikymo priežiūra ir bendrųjų Sąjungos interesų rėmimas arba užtikrinimas, kad Sutartys būtų taikomos, kaip ir kitos ESS 17 straipsnio 1 dalyje Komisijai priskirtos funkcijos yra pagrindinė veikla, kuri specifine teisine kompetencija pasireiškia tik naudojantis konkrečiais įgaliojimais, kurie Komisijai buvo suteikti visomis Sutartimis. Taigi įgaliojimai užtikrinti, kad pirminė teisė būtų taikoma teisingai, ir prižiūrėti Sąjungos teisės taikymą nesuteikia jai teisės priimti bet kokių priemonių ar nuostatų, kurias Komisija laiko tinkamomis šiam tikslui pasiekti, tik tas, kurios numatytos Sąjungos teisės sistemos reglamentuojamose konkrečiose procedūrose.

45. Pritarimas Komisijos pozicijai reikštų, kad pernelyg išplečiama teisės susipažinti su informacija išimtis, kuri, kaip visos naudojimosi teise išimtys, turi būti aiškinamos siaurai¹⁸. Galiausiai tai prilygtų sutikimui, kad Komisija praktiškai gali atsisakyti leisti susipažinti su bet kokia savo turima informacija motyvuodama tuo, kad ji surinkta vykdant Sutarčių sergėtojos įgaliojimus, tai yra vykdant kokį nors iš jai suteiktų įgaliojimų, o ne tik, kaip būtų teisingiau, vykdant kontrolės įgaliojimus, reglamentuotus specialiose procedūrinėse nuostatose, kaip antai tose, kuriose reglamentuojama išipareigojimų neįvykdymo arba konkurencijos teisės taikymo procedūros.

46. Todėl, mano nuomone, Bendrasis Teismas sukūrė bendrąją kategoriją, būtent „tyrimai prieš bet kokią procedūrą“, kuri, nedarant skirtumo, apima bet kokį Komisijos vykdomą informacijos rinkimą. Manychiau, kad tai neatitinka Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos teisingo suvokimo; šioje įtraukoje nuoroda į „inspekcijų, tyrimų ir audito tikslus“ turi konkrečią specifinę sritį, nes susijusi su konkrečiomis Sutartyse numatytomis procedūromis, o ne tokią bendrą ir abstrakčią sritį, kad būtų susijusi su bet kokia Komisijos, turinčios pareigą užtikrinti, kad Sutarčių teisė būtų taikoma teisingai, ir prižiūrėti Sąjungos teisės taikymą, veikla.

16 — 18–22 punktai.

17 — Šiuo klausimu Komisija nurodo kelis Bendrojo Teismo sprendimus, kuriuos Teisingumo Teismas patvirtino apeliacine tvarka: *Bavarian Lager* (T-309/97, EU:T:1999:257); *API* (EU:T:2007:258); *Technische Glaswerke Ilmenau* (T-237/02, EU:T:2007:257) ir *Odile Jacob* (T-237/05, EU:T:2006:395). Aiškesnę poziciją Teisingumo Teismas išsakė sprendimo *Mecklenburg* (C-321/96, EU:C:1998:300) 30 punkte.

18 — Visų pirma, kiek tai susiję su galimybe susipažinti su informacija aplinkos srityje, Reglamentu Nr. 1367/2006 15 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad atsisakymo suteikti informaciją motyvai turi būti aiškinami siaurai.

47. Esant tokiam teisiniam kontekstui, kuris tam tikra prasme susijęs su nagrinėjama byla, Teisingumo Teismas pasirinko kriterijų, kuris gali būti naudingas nustatant, kiek prieš pradedant procedūrą atliktas tyrimas gali būti laikomas vėliau integruotu ar įtrauktu į šią procedūrą. Byloje *Mecklenburg*¹⁹ buvo kilęs klausimas, ar Tarybos direktyvos 90/313/EEB²⁰ dėl laisvo prieinamumo prie informacijos apie aplinką 3 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje – pagal kurią valstybės narės gali numatyti nuostatas, leidžiančias neleisti susipažinti su informacija, susijusia su „kvotos, parengtinio tyrimo (įskaitant drausminių bylų tyrimą) medžiaga, uždaro teismo procese nagrinėjama ar išnagrinėta byla“ – pavartota „parengtinio tyrimo“ sąvoka turi būti aiškinama taip, kad apima administracinę procedūrą, kurios vienintelis tikslas – parengti administracinę priemonę.

48. Taigi Teisingumo Teismas nusprendė, kad „parengtinio tyrimo“ sąvoka <...> turi būti aiškinama taip, kad ji apima administracinę procedūrą <...>, [per] kuri[ą] tik parengiama administracinė priemonė, tik tuomet, jei šis tyrimas vyksta betarpiškai prieš teismo arba kvaziteismo procesą ir vykdomas dėl būtinumo surinkti įrodymus arba atlikti tyrimą prieš pradedant tikrąją procedūrą“²¹.

49. Atsižvelgdamas į tai, manau, kad nagrinėjamu atveju Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatyta išimtis gali apimti tik studijas, kurios tuo metu, kai buvo paprašyta leisti su jomis susipažinti, jau buvo įtrauktos į vykstančią išipareigojimų neįvykdymo procedūrą, ir be to, kitas studijas, kurios, nors nesusijusios su atveju, dėl kurio jau buvo pradėta procedūra, turėjo būti įtrauktos į procedūrą, kuri netrukus turėjo būti pradėta.

50. Galiausiai manau, kad *ClientEarth* yra teisi nurodydama Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos pažeidimą tiek, kiek į „tyrimų“ sąvoką nepagrįstai buvo įtrauktos studijos, po kurių netrukus nebuvo pradėta išipareigojimų neįvykdymo procedūra.

51. Todėl apeliacinis skundas šiuo klausimu tenkintinas.

52. Jeigu apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pirma dalis laikytina pagrįsta, reikia nustatyti, kokios būtent studijos dėl savo sąsajos su paraiškos leisti susipažinti su dokumentais pateikimo metu jau pradėta ar netrukus prasidėsiančia išipareigojimų neįvykdymo procedūra laikytinos įtrauktomis į tokią procedūrą. Kaip paaiškinta šios išvados 76 punkte, šio nustatymo poreikis reiškia, kad byla turi būti grąžinta Bendrajam Teismui.

53. Tačiau kai Bendrasis Teismas nurodys, kurios studijos susijusios su jau pradėta ar netrukus prasidėsiančia išipareigojimų neįvykdymo procedūra, reikės išnagrinėti, ar gali būti atsisakyta jas atskleisti remiantis bendrąja prezumpcija, kad toks atsisakymas būtinas siekiant apsaugoti Komisijos tyrimų tikslus, t. y. taikant Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatytą išimtį.

2. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antra dalis: tyrimų apsauga ir bendroji prezumpcija, pagal kurią atsisakoma leisti susipažinti su dokumentais

54. Toks klausimas keliamas šio apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antroje dalyje, kur svarstoma, ar nagrinėjamu atveju galėtų būti taikoma bendroji konfidencialumo prezumpcija, kuria remiasi Komisija neleidama susipažinti su prašomais dokumentais.

19 — 1998 m. birželio 17 d. sprendimas (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — 1990 m. birželio 7 d. Tarybos direktyva (OL L 158, 1993, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 402).

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

55. Teisingumo Teismo praktikoje jau buvo pripažinta galimybė institucijai, kuriai pateiktas prašymas leisti susipažinti su dokumentais, remtis bendrąja konfidencialumo prezumpcija tam tikros dokumentų kategorijos atžvilgiu, kai prašymai leisti susipažinti su šiais dokumentais gali būti panašių bendrųjų svarstymų dalykas. Visų pirma Teisingumo Teismas pripažino atitinkamą bendrąją prezumpciją dėl dokumentų, susijusių su valstybės pagalbos kontrolės procedūromis²², kontrolės konkurencijos srityje procedūromis²³, įsipareigojimų neįvykdymo procedūromis²⁴ ir galiausiai teismo procesais²⁵.

56. Tačiau nagrinėjamu atveju kyla abejonių, ar studijos, dėl kurių kilo ginčas, visos be išimties gali pakenkti tikslui apsaugoti Komisijos tyrimus, kaip ji tvirtino per procesą.

57. Reikia atsižvelgti į tai, kad iš tiesų visais atvejais kalbama apie studijas, kurias Komisijos užsakymu atliko privati konsultacijų įmonė dėl to, kaip atskiros valstybės narės įvykdė įsipareigojimus perkelti tam tikras direktyvas²⁶. Kaip nurodyta skundžiamame sprendime, minėtas „<...> studijas užsakė Komisija vykdydama jai pagal ESS 17 straipsnį tenkančią pareigą prižiūrėti Sąjungos teisės taikymą kontroliuojant Teisingumo Teismui“²⁷. Esant tokioms sąlygoms, atrodo, praktiškai nediskutuotina, kad nagrinėjamose studijose tiek dėl jų dalyko (tam tikrų direktyvų perkėlimo nagrinėjimas), tiek dėl autorystės (išorinė konsultacijų įmonė) negalėjo būti jokios „jautrios“ informacijos, galinčios sukompromituoti Komisiją.

58. Sutinku, kad minėtose studijose galėjo būti ne tik bet kuriam privačiam asmeniui prieinamos informacijos; kaip per teismo posėdį paaiškino Komisija, jų autoriai galėjo įvardyti Komisiją, kad prieitų prie informacijos, kuri reikalinga parengti minėtas studijas, o tai, tikėtina, jiems leido susipažinti su šaltiniais, prie kurių privatūs asmenys galbūt neprieina. Netgi pripažįstu, kad rinkdami informaciją, kuria remdamiesi parengė studijas, autoriai veikė Komisijos vardu. Tačiau, netgi jeigu taip yra, šiuo atveju svarbiausia yra tai, kad šios studijos, įskaitant jose pateiktus vertinimus dėl valstybių narių įsipareigojimų įvykdymo laipsnio ir išvadas, kuriomis galbūt buvo galima pagrįsti konkretų pasiūlymą pradėti įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, bet kuriuo atveju buvo priskirtinos jų autoriams, bet jokia būdu ne Komisijai.

59. Jeigu taip yra, manau, negalima sutikti su Komisijos išsakytu argumentu, kad studijų atskleidimas galėjo padaryti žalos abipusio pasitikėjimo atmosferai tarp Komisijos ir valstybių narių, nes jų turinys neišreiškė Komisijos požiūrio ir ji visuomet galėjo teigti, kad šios studijos neatspindi jos nuomonės apie nacionalinės teisės aktų atitiktį Sąjungos teisei, ir pabrėžti vien informacinį šių studijų pobūdį, nes tai buvo priemonės, sudarančios jai galimybę susidaryti savo pačios nuomonę.

60. Šiuo atžvilgiu primintina, kad, kaip jau minėjau, net jeigu studijų autoriai galėjo surinkti jų panaudotą informaciją nurodydami, kad veikia Komisijos vardu, ši informacija galiausiai buvo susijusi tik su valstybių narių įsipareigojimų perkelti tam tikras direktyvas aplinkos srityje įvykdymo laipsniu, tai yra su klausimu, kuris didžiąja dalimi paprastai yra susijęs su viešąja sritimi ir dėl to su šia informacija gali susipažinti bet kuris privatus asmuo. Visai kas kita yra tai, kad Sąjungos, kurią tuo metu sudarė 27 valstybės, lygmeniu visų atitinkamų teisės aktų nagrinėjimas kėlė didelių techninių

22 — 2010 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Ir koncentracijų (2012 m. birželio 28 d. Sprendimas *Komisija / Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), ir kartelių (2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Komisija / EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:12)) srityje. Šiuo klausimu žr. K. Lenaerts „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law“, *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, leid. Larquier, Briuselis, 2014, p. 483–492.

24 — Byla *LPN / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Švedija / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Kaip nurodyta skundžiamo sprendimo 49 punkte, „<...> nagrinėjamos studijos susijusios su tuo, kaip 19 valstybių narių perkėlė tam tikras Sąjungos direktyvas aplinkos apsaugos srityje“.

27 — Ten pat.

sunkumų jau vien dėl su kalba susijusių priežasčių; dėl to studijos galėjo sukelti apeliančią, kaip aplinkos apsaugos organizacijos, susidomėjimą ir dėl to pirmenybė tokiu atveju teiktina skaidrumo principui ir kartu teisei susipažinti su informacija ir dokumentais, pripažinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 42 straipsnyje.

61. Bet kuriuo atveju, kadangi apeliančią dominančias studijas parengė tik išorinė konsultacijų įmonė ir Komisija jose nieko nepridėjo ir savo vertinimų nepateikė, jos iš esmės priskirtinos ne Komisijai, o trečiajam asmeniui, nes, remiantis Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 4 dalimi, „[k]albant apie trečiųjų šalių dokumentus, institucija konsultuojasi su trečiaja šalimi, siekdama nustatyti, ar taikytina išimtis, numatyta šio straipsnio 1 arba 2 dalyje, nebent būtų akivaizdu, kad dokumentas gali arba negali būti atskleistas“.

62. Todėl manau, kad šią apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antrą dalį taip pat reikia pripažinti pagrįsta. Bet kuriuo atveju Bendrasis Teismas turės išnagrinėti, ar kiekvienoje iš studijų, kurias jis laiko įsipareigojimų neįvykdymo procedūros dalimi, yra informacijos, nuomonių ar vertinimų, galinčių kaip nors sukompromituoti Komisiją ir taip padaryti žalos tikslui apsaugoti jos tyrimus, dėl to ji negali remtis su tokios žalos galimybe susijusia bendrąja prezumpcija.

B – Antrasis apeliacinio skundo pagrindas

63. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pripažinimas pagrįstu iš principo nėra pagrindas nenagrinėti antrojo pagrindo, kuriame apeliančią tvirtina, kad Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punkto taikymo privaloma pasekmė yra būtinybė apriboti „tyrimų“ sąvoką taip, kad ji apimtų tik drausminę arba baudžiamąją sritį.

64. Taigi, nagrinėjant antrąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia palyginti Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečią įtrauką, kurioje bendrai minimi „tyrimai“, ir Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punktą, pagal kurį leidžiama atmesti prašymą suteikti informacijos, jeigu tokios informacijos atskleidimas darytų neigiamą įtaką „valstybės institucijų sugebėjimui vykdyti drausminę arba baudžiamąją tyrimą“.

65. Klausimas iš esmės būtų toks: ar Orhuso konvencijos nuostata tam tikrais atvejais yra viršesnė už Reglamento Nr. 1049/2001 nuostatą.

66. Taip suformulavus antrąjį apeliacinio skundo pagrindą, atsakymas į šį klausimą negali skirtis nuo atsakymo, kurį Teisingumo Teismas neseniai pateikė 2015 m. sausio 13 d. sprendime²⁸; jame, nors ir dėl kitos Orhuso konvencijos nuostatos (9 straipsnio 3 dalies, susijusios su teise kreiptis į teismus), didžioji kolegija patvirtino nusistovėjusią teismo praktiką galimybės remtis tarptautinės teisės normomis srityje kaip Sąjungos antrinės teisės galiojimo kriterijų.

67. Dėl priežasčių, dėl kurių didžioji kolegija atmetė galimybę remtis Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalimi, taip pat turi būti atmetama galimybė remtis tos pačios konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punktu, nes ši nuostata taip pat neatitinka minėto sprendimo 54 punkte nurodytų sąlygų, pagal kurias ji turi būti besąlygiška ir pakankamai aiški.

68. Iš tiesų Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punkte nenustatyta besąlygiška ir pakankamai aiški pareiga, galinti daryti tiesioginį poveikį privačių asmenų teisei situacijai. Remiantis šia nuostata, „[p]rašymas suteikti informacijos apie aplinką gali būti atmestas, jeigu tokios informacijos paskelbimas darytų neigiamą įtaką: c) teisingumo vykdymui, asmens teisei į teisingą bylos nagrinėjimą arba

28 — *Taryba / Vereniging Milieudefensie* (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4).

valstybės institucijų sugebėjimui vykdyti drausminį arba baudžiamąjį tyrimą“. Nuoroda į „sugebėjimą vykdyti drausminį <...> tyrimą“ yra pernelyg bendra ir neapibrėžta, kad apimtų bet kokią viešosios valdžios institucijų vykdomą teisės subjektų, kuriems taikomos teisės normos, kurių laikymąsi privalo užtikrinti minėtos institucijos, elgesio teisėtumo kontrolę.

69. Šia prasme galima teigti, kad patikrinimas, ar valstybės narės vykdo įsipareigojimus perkelti atitinkamas direktyvas, ir prireikus atitinkamos įsipareigojimų neįvykdymo procedūros inicijavimas paprastai yra Komisijos „sugebėjimas vykdyti <...> tyrimą“, kuris šia prasme gali būti kvalifikuojamas kaip „drausminis“ plačiąja prasme, nes dėl šio gebėjimo Komisija, naudodamasi jai šiuo tikslu Sutarčių suteiktais represiniais valdžios įgaliojimais, gali užtikrinti Sąjungos teisės laikymąsi. Tik jei iš Orhuso konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punkto būtų vienareikšmiškai aišku, kad nuoroda į „valstybės institucijų sugebėjimą vykdyti drausminį arba baudžiamąjį tyrimą“ susijusi su privatiems asmenims taikomomis procedūromis, reikėtų daryti išvadą, kad jos neapima procedūrų, kurių dalykas – valstybių narių elgesys. Kadangi Europos Sąjunga yra valstybių sąjunga, iš jos pačios ypatingo pobūdžio matyti, kad jos pagrindinių veikėjų – valstybių narių – elgesio teisėtumo kontrolės procedūros, kalbant Orhuso konvencijos terminais, turi būti aiškinamos kaip „drausminės“. Taigi, įmonės *ClientEarth* pasiūlytam minėtos konvencijos 4 straipsnio 4 dalies c punkto aiškinimui reikalingas sukonkretinimas, be kurio ši nuostata negali daryti tiesioginės įtakos konkrečiai teisei *ClientEarth* situacijai.

C – Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas

70. Paskutiniame apeliacinio skundo pagrinde, kuris, palyginti su ankstesniaisiais, yra aiškiai papildomas, *ClientEarth* kelia klausimą dėl viešojo intereso, kuriuo galiausiai galėtų būti pateisintas dokumento atskleidimas, net jeigu taip pažeidžiami viena iš Reglamente Nr. 1049/2001 numatytų išimčių saugomi teisiniai interesai, pobūdžio. Jos manymu, šis viršesnis teisinis interesas neturi būti atskirtas nuo principų, kuriais grindžiamas skaidrumo principas, dėl to Bendrasis Teismas, nusprendęs priešingai, perkėlė įrodinėjimo našta jos nenaudai.

71. Skundžiamo sprendimo 107 punkte nurodyta, jog „iš teismų praktikos matyti, kad Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalyje *in fine* ir 4 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje *in fine* nurodytas viršesnis viešasis interesas, kuris gali pateisinti dokumento atskleidimą, darantį žalą arba didelę žalą šiose nuostatose nurodytomis išimtimis saugomiems teisiniams interesams, iš principo turi būti atskirtas nuo minėtų principų, kuriais grindžiamas šis reglamentas (52 punkte minėto Sprendimo *API prieš Komisiją* 97 punktą)“.

72. Teisingumo Teismas yra aiškiai nurodęs, kad „viršesnis visuomenės interesas, galintis pateisinti dokumento atskleidimą, nebūtinai turi būti atskirtas nuo principų, kuriais grindžiamas Reglamentas Nr. 1049/2001“²⁹. Tačiau pagal Teisingumo Teismo praktiką bendro pobūdžio svarstymų nepakanka įrodyti, kad skaidrumo principas gali būti „svarbesnis už priežastis, pateisinančias atsisakymą atskleisti nagrinėjamus dokumentus“³⁰. Todėl negalima teigti, kaip tai daro apeliantė, jog vien rėmimosi skaidrumo principu pakanka dokumento atskleidimui, kuriuo daroma žala nagrinėjamomis išimtimis saugomiems teisiniams interesams, pateisinti.

73. Jeigu konkrečioms studijoms gali būti taikoma Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečioje įtraukoje numatyta išimtis, apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pripažinimas pagrįstu ir bylos grąžinimas Bendrajam Teismui bet kuriuo atveju padės nustatyti, ar *ClientEarth* nurodo pakankamas priežastis, kad įrodytų, jog viršesnis viešasis interesas, kuriuo grindžiamas skaidrumo principas, turi būti svarbesnis už tikslą apsaugoti Komisijos tyrimus.

29 — Sprendimo *LPN / Komisija* (C-514/11 P ir C-605/11 P, EU:C:2013:738) 92 punktą, kuriame daroma nuoroda į 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Švedija ir Turco / Taryba* (sujungtos bylos C-39/05 P ir C-52/95 P, (EU:C:2008:374)) 74 ir 75 punktus.

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

VII – Dėl Teisingumo Teismo galutinio sprendimo byloje

74. Pagal Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnį, „jei apeliacija yra tinkamai pagrįsta, Teisingumo Teismas turi panaikinti Bendrojo Teismo sprendimą“ ir „gali pats priimti galutinį sprendimą, jei tai įmanoma toje bylos stadijoje“.

75. Mano nuomone, jeigu Teisingumo Teismas, kaip siūlau, apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pirmą dalį pripažintų pagrįsta, jis negalėtų priimti sprendimo dėl bylos esmės, todėl reikėtų grąžinti bylą Bendrajam Teismui.

76. Iš tiesų, norint aiškiai atskirti, pirma, studijas, kurių atveju procedūra negali būti pradėta, ir, antra, studijas, susijusias su atvejais, kuriais vis dėlto egzistavo galimybė, kad tokia procedūra netrukus bus pradėta, konkrečiu atveju reikia nustatyti, ar procedūros pradžios protingai buvo galima tikėtis tuo metu, kai buvo pateiktas prašymas leisti susipažinti su tomis studijomis; tam reikia įvertinti laiką, prabėgusį nuo to momento, kai Komisija turėjo jas savo dispozicijoje, ir aplinkybes, kurios galėtų pateisinti faktą, kad Komisija iki to laiko dar nenusprendė, ar pradėti procedūrą. Tai reiškia, kad byla turi būti grąžinta Bendrajam Teismui, kad šis išspręstų šį klausimą.

77. Be to, jeigu Teisingumo Teismas pripažintų pagrįsta ir apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antrą dalį, byla taip pat reikėtų grąžinti Bendrajam Teismui, kad šis, nesiremdamas bendrąja prezumpcija, jog yra galimybė, kad tikslui apsaugoti Komisijos tyrimus bus padaryta žalos, išnagrinėtų, ar kiekvienoje iš studijų, kurios, Bendrojo Teismo manymu, įtrauktos į įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, yra informacijos, nuomonių ar vertinimų, galinčių kaip nors sukompromituoti Komisiją ir taip padaryti žalos minėtam tikslui.

VIII – Bylinėjimosi išlaidos

78. Remdamasis Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalimi, pagal to paties reglamento 184 straipsnio 1 dalį taikoma apeliaciniam procesui, siūlau Teisingumo Teismui priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

IX – Išvada

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

1. Pripažinti pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą pagrįstu.
2. Panaikinti 2013 m. rugsėjo 13 d. Bendrojo Teismo sprendimą (T-111/11, EU:T:2013:482).
3. Grąžinti bylą Bendrajam Teismui, kad šis nuspręstų, kurios konkrečios studijos iš visų tų, dėl kurių vyksta ginčas, patenka į „tyrimų“ kategoriją, arba dėl to, kad jos įtrauktos į vykstančią procedūrą, arba dėl savo sąsajos su procedūra, kurios pradžios protingai galima tikėtis taip pat per protingą terminą. Bendrasis Teismas turės išnagrinėti, ar kiekvienoje iš studijų, kurios, Bendrojo Teismo manymu, įtrauktos į įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, yra informacijos, nuomonių ar vertinimų, galinčių kaip nors sukompromituoti Komisiją ir taip padaryti žalos jos tyrimų apsaugos tikslui, dėl to negalima remtis bendrąja prezumpcija, kad yra galimybė, jog bus padaryta tokios žalos.
4. Priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.