Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 28. novembra 2017 [1]

**Vec C-57/16 P**

**ClientEarth**
**proti**

**Európskej komisii**

„Odvolanie – Prístup k dokumentom inštitúcií – Nariadenie (ES) č. 1049/2001 – Žiadosť o prístup k návrhu správy o posúdení vplyvu, k správe o posúdení vplyvu a k stanovisku výboru pre posudzovanie vplyvu – Všeobecná domnienka dôvernosti – Zamietnutie prístupu – Legislatívne dokumenty“

## I. Úvod

1. Toto odvolanie bolo podané v rámci konania o žalobe o neplatnosť, ktorú podala organizácia ClientEarth na Všeobecný súd Európskej únie proti dvom rozhodnutiam Európskej komisie, ktorými jej bol zamietnutý prístup k dokumentom. Presnejšie Komisia rozhodnutím z 1. apríla 2014 zamietla odvolateľke prístup k správe o posúdení vplyvu, pokiaľ ide o návrh záväzného nástroja stanovujúceho strategický rámec postupov inšpekcie a dozoru založených na rizikách a týkajúcich sa právnych predpisov Európskej únie v oblasti životného prostredia, ako aj k stanovisku výboru pre posudzovanie vplyvu. Okrem toho Komisia rozhodnutím z 3. apríla 2014 odvolateľke zamietla tiež prístup k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia na úrovni členských štátov v oblasti environmentálnej politiky Únie a k stanovisku výboru pre posudzovanie vplyvu (ďalej len „sporné dokumenty“).

2. Odvolateľka podala proti týmto dvom rozhodnutiam žalobu, ktorú Všeobecný súd zamietol rozsudkom z 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisia (T-424/14 a T-425/14, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2015:848).

3. Všeobecný súd v tomto rozsudku v podstate rozhodol, že sporné dokumenty patrili do rovnakej kategórie a že sa na ne vzťahovala všeobecná domnienka dôvernosti, keďže ich zverejnenie mohlo vážne narušiť rozhodovací proces Komisie pri vypracovaní návrhov legislatívnych aktov.

4. Odvolateľka podporovaná fínskou a švédskou vládou podala proti uvedenému rozsudku odvolanie.

5. V rámci tohto odvolania sa bude Súdny dvor vyjadrovať predovšetkým k otázke, či inštitúcia môže svoje odmietnutie prístupu k posúdeniam vplyvu založiť na všeobecnej domnienke dôvernosti vzhľadom na samotnú povahu týchto posúdení. Bude teda musieť preskúmať, či Komisia pri vypracovaní aktov súvisiacich s legislatívnym postupom koná ako normotvorca. Týmto preskúmaním

1 Jazyk prednesu: francúzština.

bude Súdny dvor vedený vyjadriť sa k rovnováhe, ktorá je nevyhnutná medzi zásadou transparentnosti, zlepšením verejnej diskusie, nezávislosťou Komisie a dôvernosťou informácií, v zmysle, v akom tieto pojmy vyplývajú z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie [2].

6. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých sa domnievam, že napadnutý rozsudok musí byť zrušený.

## II. Právny rámec

### *A. Nariadenie č. 1049/2001*

7. Odôvodnenia 2 a 6 tohto nariadenia stanovujú:

„(2) Otvorenosť umožňuje občanom tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a zaručuje, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi. Otvorenosť prispieva k posilneniu princípov demokracie a úcty k základným právam, ako to ustanovuje článok 6 Zmluvy o EÚ a Charta základných práv Európskej únie.

…

(6) Je potrebné poskytnúť širší prístup k dokumentom v prípadoch, keď orgány konajú v rámci svojich právom stanovených právomocí vrátane prenesených právomocí, pričom zároveň zachovávajú efektívnosť ich rozhodovacieho procesu. Také dokumenty majú byť v čo najširšom rozsahu priamo prístupné.“

8. Článok 2 ods. 1 a 4 tohto nariadenia stanovuje:

„1. Každý občan [Ú]nie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení.

…

4. Bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9, dokumenty sa sprístupnia verejnosti buď na základe písomnej žiadosti, alebo priamo v elektronickej forme alebo prostredníctvom registra. Najmä dokumenty vypracované alebo obdržané v priebehu legislatívneho procesu sa sprístupnia priamo v súlade s článkom 12.“

9. Článok 4 ods. 3 a 6 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje:

„3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

2 Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331.

…

6. Ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie.“

10. Článok 12 ods. 2 tohto nariadenia stanovuje, že „podľa článkov 4 a 9 [bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 – *neoficiálny preklad*] priamo prístupné majú byť najmä legislatívne dokumenty, to znamená dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty“.

### *B. Nariadenie č. 1367/2006*

11. Odôvodnenia 7 a 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva [3] [4], stanovujú:

„(7) …ustanovenia o prístupe k informáciám o životnom prostredí [by sa však] mali uplatňovať na inštitúcie a orgány Spoločenstva, ak vykonávajú zákonodarnú moc.

…

(15) Ak nariadenie … č. 1049/2001 ustanovuje výnimky, mali by sa rovnako uplatňovať, s výhradou podrobnejších ustanovení v tomto nariadení, na žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí. Dôvody zamietnutia s ohľadom na prístup k informáciám o životnom prostredí by sa mali vykladať reštriktívnym spôsobom, zohľadňujúc verejný záujem, ktorému zverejnenie slúži, a či sa požadované informácie týkajú emisií v životnom prostredí. Výraz ‚obchodné záujmy‘ sa vzťahuje na dohody o utajení uzavreté inštitúciami alebo orgánmi konajúcimi ako banky.“

12. Článok 1 ods. 1 písm. a) a b) tohto nariadenia stanovuje:

„1. Cieľom tohto nariadenia je prispievať k vykonávaniu záväzkov vyplývajúcich z [‚Aarhuského dohovoru‘] stanovovaním pravidiel na uplatňovanie ustanovení dohovoru na inštitúcie a orgány Spoločenstva, najmä:

a) zaručením práva na prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktoré dostávajú, vypracúvajú a majú inštitúcie alebo orgány Spoločenstva, a stanovením základných podmienok a praktických postupov na výkon tohto práva;

b) zabezpečením, aby sa informácie o životnom prostredí postupne sprístupňovali a šírili verejnosti s cieľom dosiahnuť ich najširšiu možnú systematickú dostupnosť a šírenie. Na tento účel sa podporuje najmä používanie dostupnej počítačovej telekomunikačnej a/alebo elektronickej techniky[.]“

13. Podľa ustanovenia článku 2 ods. 1 tohto nariadenia:

„1. Na účely tohto nariadenia:

…

3 Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1, ďalej len „Aarhuský dohovor“.

4 Ú. v. EÚ L 264, 2006, s. 13.

d) ‚informácie o životnom prostredí' sú akékoľvek informácie v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo inej forme o:

…

iii) opatreniach (vrátane administratívnych), ako sú politiky, legislatíva, plány, programy, environmentálne dohody a činnosti, ktoré ovplyvňujú alebo môžu ovplyvniť prvky a faktory uvedené v bodoch i) a ii), ako aj opatrenia alebo činnosti určené na ochranu týchto prvkov;

iv) správach o vykonávaní právnych predpisov, ktoré sa týkajú životného prostredia;

v) nákladových a iných hospodárskych analýzach a predpokladoch využívaných v rámci opatrení a činností uvedených v bode iii) …"

14. Článok 3 nariadenia č. 1367/2006 stanovuje:

„Nariadenie … č. 1049/2001 sa uplatňuje na akúkoľvek žiadosť žiadateľa o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré uchovávajú inštitúcie alebo orgány Spoločenstva, bez diskriminácie na základe občianstva, štátnej príslušnosti alebo bydliska a v prípade právnickej osoby bez diskriminácie na základe sídla alebo skutočného miesta výkonu jej činností."

Na účely tohto nariadenia sa pojem ‚inštitúcia' v nariadení … č. 1049/2001 vykladá ako ‚inštitúcia alebo orgán Spoločenstva'."

15. Článok 6 tohto nariadenia stanovuje:

„1. Pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 prvú a tretiu zarážku nariadenia …č. 1049/2001, s výnimkou vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva, sa ukazuje, že ak sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia, existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie. Pokiaľ ide o iné výnimky ustanovené v článku 4 nariadenia … č. 1049/2001, dôvody zamietnutia sa vykladajú reštriktívne, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie a skutočnosť, že požadované informácie sa týkajú emisií do životného prostredia.

2. Okrem výnimiek ustanovených v článku 4 nariadenia … č. 1049/2001 môžu inštitúcie a orgány Spoločenstva odmietnuť prístup k informáciám o životnom prostredí, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť ochranu životného prostredia, ktorej sa informácie týkajú, napríklad miesta rozmnožovania vzácnych druhov."

## III. Skutkové okolnosti veci

16. Odvolateľka je neziskovou organizáciou, ktorej cieľom je ochrana životného prostredia.

17. Dňa 20. januára 2014 podala na Komisiu dve žiadosti o prístup k dokumentom podľa nariadenia č. 1049/2001. Ako bolo uvedené, prvá z týchto žiadostí sa týkala prístupu k správe o posúdení vplyvu vypracovanej Komisiou v súvislosti so zavedením piliera „prístup k spravodlivosti" Aarhuského dohovoru, zatiaľ čo v druhej žiadosti sa snažila získať prístup k posúdeniu vplyvu uskutočneného Komisiou vo veci revízie európskej právnej úpravy inšpekcií a dozoru v oblasti životného prostredia na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni Únie.

18. Komisia listom z 13. februára 2014 zamietla druhú žiadosť. Pri tej príležitosti spresnila, že táto žiadosť sa týkala „správy o posúdení vplyvu, pokiaľ ide o návrh záväzného nástroja stanovujúceho strategický rámec postupov inšpekcie a dozoru založených na rizikách a týkajúcich sa právnych predpisov [Únie] v oblasti životného prostredia“, ako aj stanoviska výboru pre posudzovanie vplyvu, ktoré bolo prijaté k tejto správe. Toto zamietnutie bolo založené na výnimke stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001.

19. Komisia listom zo 17. februára 2014 zamietla aj prvú žiadosť. V tejto súvislosti spresnila, že táto žiadosť sa týkala „návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia na úrovni členských štátov v oblasti environmentálnej politiky [Únie]“, ako aj stanoviska výboru prijatého k tomuto návrhu. Toto zamietnutie bolo založené na výnimke stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku tohto nariadenia.

20. Dňa 4. marca 2014 podala odvolateľka Komisii dve opakované žiadosti podľa článku 7 ods. 2 daného nariadenia.

21. Komisia listami z 24. marca 2014 informovala odvolateľku, že v súlade s článkom 8 ods. 2 tohto nariadenia bola lehota na odpoveď na tieto opakované žiadosti predĺžená o 15 pracovných dní.

22. Listami z 1. a 3. apríla 2014 Komisia potvrdila zamietnutie prístupu k sporným dokumentom na základe výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 (ďalej len „sporné rozhodnutia“).

23. V sporných rozhodnutiach Komisia po prvé uviedla, že v kontexte diskusií a rokovaní vedených s cieľom prijať vlastnú legislatívnu iniciatívu týkajúcu sa inšpekcií a dozoru v oblasti životného prostredia a prístupu k spravodlivosti v tejto oblasti začala vykonávať posudzovania vplyvu, ktoré ešte prebiehali. V tejto súvislosti spresnila, že posúdenia vplyvu mali pomôcť pri príprave takýchto iniciatív a že strategické rozhodnutia („policy choices“) uvedené v legislatívnej iniciatíve sú podporované obsahom posúdenia vplyvu.

24. Ďalej podľa Komisie by zverejnenie sporných dokumentov v tomto štádiu vážne narušilo jej prebiehajúce rozhodovacie procesy, keďže by ovplyvnilo jej rozhodovací priestor a obmedzilo by jej spôsobilosť nájsť kompromis. Takéto zverejnenie by navyše mohlo spôsobiť vonkajšie tlaky, ktoré by mohli sťažiť zložité rozhodovacie procesy, počas ktorých by mala panovať atmosféra dôvery. Komisia sa okrem toho odvolala na ustanovenia článku 17 ods. 1 a ods. 3 tretieho pododseku ZEÚ.

25. Komisia v tejto súvislosti v rozhodnutí z 1. apríla 2014 na jednej strane trvala na skutočnosti, že inšpekcie a dozor predstavujú kľúčový prvok vykonávania verejných politík, oblasti, na ktorú sa inštitúcie od roku 2001 snažia prilákať pozornosť a v ktorej chcú podporovať aktivitu na úrovni Európskej únie, ako aj na skutočnosti, že diskusiu je potrebné chrániť pred vonkajšími faktormi pôsobenia, pretože takéto pôsobenie by ovplyvnilo kvalitu kontroly nad členskými štátmi.

26. Na druhej strane Komisia v rozhodnutí z 3. apríla 2014 zdôraznila citlivú povahu otázky týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia, možné rozdiely v názoroch medzi členskými štátmi, ako aj skutočnosť, že uplynulo desať rokov od jej návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady z 24. októbra 2003 o prístupe k spravodlivosti v oblasti životného prostredia [5].

27. Komisia v sporných rozhodnutiach napokon dodala, že rôzne dokumenty týkajúce sa dvoch prebiehajúcich posúdení vplyvu sú už k dispozícii na internete a že všetky ostatné dokumenty týkajúce sa uvedených posúdení vplyvu budú zverejnené pri prijatí legislatívnych návrhov kolégiom komisárov.

5 KOM(2003) 624 v konečnom znení.

28. Vzhľadom na tieto skutočnosti Komisia v sporných rozhodnutiach dospela k záveru, že prístup k požadovaným dokumentom musel byť zamietnutý na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001, pretože rozhodovacie procesy boli v ranom a citlivom štádiu („at a very early and delicate stage“).

29. Po druhé Komisia sa domnievala, že žiaden prevažujúci verejný záujem neodôvodňoval zverejnenie požadovaných dokumentov. V tejto súvislosti poznamenala, že Únia je povinná zachovávať, ochraňovať a zlepšovať kvalitu životného prostredia a tým aj ľudského zdravia. Tento cieľ možno dosiahnuť vďaka nediskriminačnému prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia. Komisia sa však na jednej strane nepovažuje za spôsobilú stanoviť, v čom by zverejnenie požadovaných dokumentov v tomto štádiu pomohlo osobám žijúcim v Únii nepriamo ovplyvniť životné prostredie, v ktorom žijú, keďže prístup k spravodlivosti je už možný na vnútroštátnych súdoch a predmetné rozhodovacie procesy smerujú len k zlepšeniu tohto prístupu. Navyše Komisia dodala, že v roku 2013 bola zorganizovaná verejná konzultácia, v rámci ktorej mohli dotknuté osoby, vrátane občianskej spoločnosti, prispieť k vymedzeniu hlavných zámerov návrhov. Na druhej strane zverejnenie v tomto štádiu by podľa Komisie narušilo rozhodovacie procesy a ovplyvnilo by možnosť dosiahnuť čo najlepší možný kompromis. Okrem toho podľa Komisie by bol verejný záujem lepšie zabezpečený možnosťou realizovať predmetné rozhodovacie procesy bez akýchkoľvek vonkajších tlakov.

30. Po tretie Komisia vylúčila možnosť priznať čiastočný prístup podľa článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001, pretože výnimka sa vzťahovala na celý rozsah požadovaných dokumentov.

31. Po tomto odmietnutí zverejnenia dokumentov podala ClientEarth 11. júna 2014 dve žaloby o neplatnosť týkajúce sa rozhodnutia z 1. apríla 2014 (vec T-425/14) a z 3. apríla 2014 (T-424/14).

32. ClientEarth v prvej časti jediného žalobného dôvodu Komisii vytýkala, že nesprávne dospela k záveru o existencii rizika vážneho narušenia rozhodovacích procesov a o neexistencii prevažujúceho verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval zverejnenie sporných dokumentov.

33. ClientEarth v druhej časti tohto žalobného dôvodu uviedla, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia.

34. Všeobecný súd napadnutým rozsudkom zamietol žaloby organizácie ClientEarth.

## IV. Návrhy účastníkov konania

35. ClientEarth svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a zaviazal Komisiu na náhradu trov konania, vrátane trov konania vedľajších účastníkov konania.

36. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 12. júla 2016 bolo fínskej a švédskej vláde umožnené, aby vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov odvolateľky.

37. Komisia navrhuje zamietnuť odvolanie a zaviazať ClientEarth na náhradu trov konania.

## V. Preskúmanie odvolania

### *A. Úvodné pripomienky*

38. Komisia na pojednávaní 3. júla 2017 uviedla, že 28. apríla toho istého roku uverejnila oznámenie, v ktorom uvádzala, že iniciatíva „prístup k spravodlivosti“ v oblasti životného prostredia bola ukončená bez následného legislatívneho opatrenia. Okrem toho spresnila, že po uverejnení tohto oznámenia uverejnila, 28. júna 2017, jeden zo sporných dokumentov, a to návrh správy o posúdení

vplyvu, týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia[6], ku ktorému rozhodnutím z 3. apríla 2014 zamietla žiadosť o prístup podanú organizáciou ClientEarth.

39. Podľa ustálenej judikatúry musí predmet sporu, rovnako ako záujem na konaní, pretrvávať až do vyhlásenia rozhodnutia súdu, inak musí byť konanie zastavené, čo predpokladá, že výsledok konania môže priniesť prospech účastníkovi konania, ktorý podal návrh na jeho začatie.[7] V rozsahu, v akom bol zverejnený jeden zo sporných dokumentov, ku ktorému ClientEarth žiadala prístup, sa časť odvolania, ktoré táto organizácia podala, stala bezpredmetnou; nie je už preto potrebné rozhodnúť o návrhu, ktorý sa týka prístupu k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia.

40. Domnievam sa preto, že Súdny dvor by mal rozhodnúť o zastavení konania o návrhu na zrušenie rozhodnutia z 3. apríla 2014 v rozsahu, v akom sa domáha prístupu k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia.

## *B. Moje posúdenie*

41. ClientEarth na podporu svojho odvolania uvádza dva odvolacie dôvody. Svojím prvým odvolacím dôvodom vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď uznal existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti v prospech sporných dokumentov.

42. Vo svojom druhom odvolacom dôvode, ktorý uvádza subsidiárne, tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v bodoch 133 až 163 napadnutého rozsudku neuznal existenciu prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie sporných dokumentov.

43. Prvý odvolací dôvod je rozdelený na päť častí, ktoré treba preskúmať nasledujúcim spôsobom.

### *1. O štvrtej časti prvého odvolacieho dôvodu, ktorá sa týka nesprávneho právneho posúdenia, ktorého sa dopustil Všeobecný súd tým, že nezohľadnil osobitnú povahu sporných dokumentov na účely priznania čo najširšieho možného prístupu k týmto dokumentom*

#### *a) Tvrdenia účastníkov konania*

44. ClientEarth, podporovaná fínskou a švédskou vládou, sa domnieva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa v bodoch 100 až 106 napadnutého rozsudku domnieval, že zásada čo najširšieho možného prístupu verejnosti k dokumentom inštitúcií sa na sporné dokumenty neuplatňuje v rozsahu, v akom Komisia pri vypracovaní posúdenia vplyvu na účely predloženia legislatívneho návrhu nekoná v postavení normotvorcu, bez ohľadu na povahu predmetných dokumentov.

45. Po prvé Všeobecný súd mal podľa odvolateľky zohľadniť skutočnosť, že tieto dokumenty, posúdenia vplyvu, tvoria neoddeliteľnú súčasť legislatívneho procesu a konkrétnejšie rozhodnutia o predložení alebo nepredložení legislatívneho návrhu. Odvolateľka sa domnieva, že hoci Komisia pri vypracovaní tohto typu dokumentov nekonala formálne v postavení normotvorcu, skutočnosťou zostáva, že tieto dokumenty predstavujú základ legislatívneho návrhu.

6 Tento dokument je k dispozícii na tejto internetovej adrese: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Pozri rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 26 a citovaná judikatúra).

46. Fínska vláda v tomto smere cituje judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej „transparentnosť v tomto prípade prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný právny akt. Možnosť občanov oboznámiť sa so základmi zákonodarných činností je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva“. [8] Domnieva sa, že v zmysle tejto judikatúry základným prvkom, ktorý treba brať do úvahy, nie je postavenie normotvorcu inštitúcie, ktorá prijala dokument, ku ktorému je žiadaný prístup, ale samotná povaha tohto dokumentu, ktorý je spôsobilý tvoriť základ budúcej legislatívy.

47. Švédska vláda sa domnieva, že Komisia pri vypracovaní posúdení vplyvu koná v postavení normotvorcu, keďže pripravuje a vypracúva návrhy aktov, ktoré majú legislatívnu povahu.

48. Odvolateľka, rovnako ako fínska a švédska vláda sa na základe toho domnievajú, že v súlade s odôvodnením 6 nariadenia č. 1049/2001 a judikatúrou Súdneho dvora by mal byť k takým dokumentom, ako sú sporné dokumenty, priznaný práve čo najširší možný prístup.

49. Po druhé odvolateľka sa v rozpore s tým, čo uviedol Všeobecný súd v bode 106 napadnutého rozsudku, domnieva, že judikatúra Súdneho dvora neodôvodňuje uznanie všeobecných domnienok uplatňujúcich sa na legislatívne dokumenty alebo dokumenty týkajúce sa prípadných legislatívnych návrhov.

50. Komisia naopak tvrdí, že v dobe žiadania o prístup k sporným dokumentom nebol predložený žiaden legislatívny návrh, a teda že v tom čase neexistoval žiaden legislatívny dokument. V tomto smere uvádza, že keď je politický návrh prijatý alebo neprijatý, tento typ dokumentu je zverejnený a občania sa tak s ním môžu oboznámiť na účely kontroly všetkých informácií, ktoré predstavujú základ legislatívnej činnosti Únie.

51. Komisia sa okrem toho domnieva, že aj keby sporné dokumenty mali byť kvalifikované ako „legislatívne“ v zmysle článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, skutočnosťou zostáva, že toto ustanovenie sa uplatňuje bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 tohto nariadenia, ako to konštatoval Všeobecný súd v bode 105 napadnutého rozsudku. Uznanie existencie všeobecnej domnienky dôvernosti v legislatívnom kontexte teda nie je vylúčené, ako to uviedol Všeobecný súd v bode 106 napadnutého rozsudku, citujúc rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada [9].

*b) Posúdenie*

52. Pripomínam, že článok 15 ods. 3 ZFEÚ a článok 42 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) zakotvujú právo na prístup k dokumentom inštitúcií. Podľa článku 1 nariadenia č. 1049/2001 je účelom tohto nariadenia vymedziť pravidlá, podmienky a obmedzenia tohto práva na prístup. Preto vzhľadom na to, že prístup k dokumentom inštitúcií je zásadou, každá výnimka z tejto zásady musí byť vykladaná striktne. [10]

53. Článok 4 tohto nariadenia teda stanovuje zoznam výnimiek z práva na prístup k dokumentom inštitúcií, medzi ktorými sa nachádza tá, ktorú uviedla Komisia na účely zamietnutia prístupu k sporným dokumentom vo veci samej. Pokiaľ sa Komisia rozhodne zamietnuť prístup k dokumentu v prípade, že by sa jeho zverejnením ohrozil jeden zo záujmov chránených týmto článkom, je v zásade

8 Pozri rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 45 a 46), ako aj zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 32 a 33).

9 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Pozri rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 35 a 36).

povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený týmto ustanovením.[11] Inštitúcii potom prislúcha overiť, či neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dotknutého dokumentu bez ohľadu na ohrozenie záujmu chráneného článkom 4 ods. 2 a 3 nariadenia č. 1049/2001.[12]

54. Súdny dvor však pripustil, že dotknutá inštitúcia sa môže opierať o všeobecné domnienky vzťahujúce sa na určité kategórie dokumentov na účely odôvodnenia, ako by sprístupnenie týchto dokumentov mohlo konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 tohto nariadenia. V tomto smere musí spresniť, na akých všeobecných úvahách zakladá svoju domnienku, na základe ktorej sprístupnenie dokumentov by ohrozilo niektorý zo záujmov chránených výnimkami stanovenými v tomto ustanovení. Na tento účel nie je povinná vykonať konkrétne posúdenie obsahu každého z týchto dokumentov.[13]

55. Uplatnenie všeobecnej domnienky dôvernosti však nevylučuje právo osôb, ktoré požiadali o prístup k dotknutému dokumentu, preukázať, že na daný dokument, ktorého sprístupnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci toto zverejnenie.[14]

56. Súdny dvor doteraz uznal päť všeobecných podmienok dôvernosti. Všeobecná podmienka dôvernosti tak bola uznaná v prípade prístupu k dokumentom založeným v administratívnom spise týkajúcom sa konania o preskúmaní štátnej pomoci,[15] prístupu k vyjadreniam predloženým inštitúciou v rámci súdneho konania,[16] v prípade žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré boli zasielané medzi Komisiou a oznamujúcimi subjektmi alebo tretími osobami v rámci konania o kontrole koncentrácií medzi podnikmi,[17] v prípade žiadosti neziskovej organizácie o získaní prístupu k spisu týkajúcemu sa konania o nesplnení si povinnosti v štádiu pred začatím tohto konania[18] a v prípade žiadosti o prístup k všetkým dokumentom obsiahnutým v spise týkajúcom sa konania o uplatnení článku 81 ES, teraz článok 101 ZFEÚ.[19]

57. Zásada transparentnosti zohráva v rámci legislatívnej činnosti významnú úlohu. Hoci odôvodnenie 4 a článok 1 nariadenia č. 1049/2001 priznávajú verejnosti právo na prístup k dokumentom inštitúcií, ktorého účinok musí byť čo najširší možný, odôvodnenie 6 tohto nariadenia stanovuje, že širší prístup k týmto dokumentom treba poskytnúť práve v prípade, keď inštitúcie konajú v postavení normotvorcu. Ako už Súdny dvor uviedol, „transparentnosť v tomto prípade prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný právny akt. Možnosť občanov oboznámiť sa so základmi zákonodarných činností je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva“.[20]

58. Vyváženie medzi osobitným záujmom na ochrane dotknutého dokumentu jeho nezverejnením a najmä všeobecným záujmom na sprístupnení tohto dokumentu je osobitne dôležité v prípade, keď inštitúcia koná v postavení normotvorcu.[21]

11 Pozri rozsudky z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 71 a 72), ako aj zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 31).

12 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 44).

13 Pozri rozsudok zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 72 a 73, ako aj citovaná judikatúra).

14 Rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 62).

15 Rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Pozri rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46), ako aj zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33).

21 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 32 a 33).

59. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa preto v predmetnej veci kladie otázka, či s ohľadom na povahu sporných dokumentov, ktorých zverejnenie je požadované, mohol Všeobecný súd oprávnene priznať všeobecnú domnienku dôvernosti vo vzťahu k týmto dokumentom.

60. Z napadnutého rozsudku vyplýva, že Všeobecný súd v bode 102 tohto rozsudku uviedol, že „aj keď je pravda, že právomoc navrhovať prijatie legislatívnych aktov v zmysle článku 289 ods. 3 ZFEÚ prináleží, ak nie je stanovené inak, v zásade Komisii v súlade s ustanoveniami článku 17 ods. 2 ZEÚ, platí, že v súlade s článkom 14 ods. 1 ZEÚ a článkom 16 ods. 1 ZEÚ vykonáva legislatívnu funkciu Parlament spoločne s Radou. Rovnako tak z článku 289 ods. 1 až 3 ZFEÚ vyplýva, že legislatívnym aktom je každý akt prijatý legislatívnym postupom, to znamená na jednej strane každé nariadenie, smernica alebo rozhodnutie prijaté riadnym legislatívnym postupom stanoveným v článku 294 ZFEÚ Parlamentom spoločne s Radou na návrh Komisie, a na druhej strane každé nariadenie, smernica alebo rozhodnutie prijaté mimoriadnym legislatívnym postupom, to znamená podľa konkrétnych okolností Parlamentom za účasti Rady, alebo Radou za účasti Parlamentu“.

61. Všeobecný súd v bode 103 tohto rozsudku ďalej pokračoval, že „z toho vyplýva, že pri príprave a vypracovaní návrhu aktu, aj legislatívnej povahy, samotná Komisia nekoná v postavení normotvorcu, keďže na jednej strane tento proces prípravy a vypracovania nevyhnutne predchádza legislatívnemu postupu vo vlastnom zmysle, v ktorom sa musí okrem iného stanoviť samotná povaha navrhovaného aktu, a keďže na druhej strane legislatívnu funkciu vykonáva Parlament a Rada“.

62. Všeobecný súd v bode 105 napadnutého rozsudku spresnil, odpovedajúc na jedno z tvrdení odvolateľky, že „aj keby sa však požadované dokumenty mali považovať za ‚legislatívne dokumenty‘ v zmysle uvedeného článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, je potrebné zdôrazniť, že toto ustanovenie sa uplatňuje len „podľa článkov 4 a 9 [bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 – *neoficiálny preklad*] tohto nariadenia… Ako bolo konštatované v bodoch 97 a 99 [tohto rozsudku], pri uplatnení článku 4 ods. 3 prvého pododseku uvedeného nariadenia je Komisia oprávnená domnievať sa, že zverejnenie požadovaných dokumentov v zásade vážne narúša rozhodovací proces týkajúci sa vypracovania politického návrhu, a to tak dlho, pokiaľ o ňom nerozhodne“.

63. Hoci je pravda, že Komisia nemôže byť striktne kvalifikovaná za „normotvorcu“, domnievam sa však, že jej úloha v legislatívnom procese ju robí ak nie takmer-normotvorcom, tak prinajmenšom nevyhnutným legislatívnym aktérom, bez podnetu ktorého by neexistovala legislatívna činnosť Únie. Ako totiž pripomenul Súdny dvor v rozsudku zo 14. apríla 2015, Rada/Komisia [22], „podľa článku 17 ods. 2 ZEÚ možno legislatívny akt [Únie] prijať len ‚na základe návrhu Komisie‘ okrem predpokladu, že by Zmluvy ustanovovali inak …“ [23]. Komisii prináleží „rozhodnúť, či predloží návrh legislatívneho aktu, okrem prípadu,… že by na základe práva Únie bola povinná predložiť takýto návrh. Na základe tejto právomoci v prípade predloženia návrhu legislatívneho aktu rovnako Komisii, ktorá v súlade s článkom 17 ods. 1 ZEÚ podporuje všeobecný záujem Únie a na tento účel sa ujíma vhodných iniciatív, prináleží určiť predmet, účel a obsah tohto návrhu“ [24].

64. Okrem toho, vzhľadom na samotné znenie článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ako aj na štruktúru tohto nariadenia a cieľ, ktorý sleduje, sa domnievam, že na účely práva na širší prístup k dokumentom Únie nie je rozhodujúce postavenie inštitúcie, ale samotná povaha týchto dokumentov.

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Pozri bod 68 tohto rozsudku.

24 Pozri bod 70 uvedeného rozsudku.

65. Tento článok, ktorý odráža odôvodnenie 6 uvedeného nariadenia – ktoré, pripomínam, stanovuje širší prístup k dokumentom v prípadoch, keď inštitúcie konajú v postavení normotvorcu –, totiž stanovuje, že „podľa článkov 4 a 9 [bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 - *neoficiálny preklad*], priamo prístupné majú byť najmä legislatívne dokumenty, to znamená dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty“.

66. Ako som pripomenul v bode 57 vyššie, transparentnosť v legislatívnej oblasti prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný legislatívny akt. Možnosť, aby sa občania oboznámili so základmi legislatívnych činností, je totiž podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva.

67. Vzhľadom na to, že Komisia je navrhovateľkou legislatívnych aktov, dokumenty, ktoré pripravuje a vypracúva v rámci legislatívneho procesu, sú práve základmi týchto legislatívnych činností, ktoré občania majú právo poznať. Širší prístup podľa článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 v spojení s odôvodnením 6 tohto nariadenia má byť teda skutočne priznaný v súvislosti s týmito dokumentmi.

68. Posúdenia vplyvu, ako aj správy, ktoré sú následne vypracované, patria práve do tejto kategórie dokumentov. Na účely určenia predmetu, účelu a obsahu legislatívneho návrhu totiž Komisia vychádza najmä z posúdení vplyvu, ktoré umožňujú konkrétne a dokumentmi podložené posúdenie situácie, ako aj zhodnotenie predvídateľných dôsledkov prípadného prijatia tejto legislatívy. Ako vyplýva z usmernení pre posudzovanie vplyvu [25], „posúdenie vplyvu je súbor logických etáp, ktoré treba nasledovať pri príprave legislatívnych návrhov. Ide o postup, v rámci ktorého sa pre tvorcov politík zhromažďujú informácie o výhodách a nevýhodách zvažovaných politických možností prostredníctvom preskúmania ich možného vplyvu. Výsledky tohto postupu sa zhrnú a uvedú v správe o [posúdení vplyvu]“ [26].

69. Na základe toho sa mi zdá nepochybné, že k posúdeniam vplyvu a k správam o posúdení vplyvu sa musí udeliť širší prístup v súlade s ustanoveniami nariadenia č. 1409/2001. Nemožno na ne teda uplatniť všeobecnú domnienku dôvernosti.

70. Všetky dokumenty, v súvislosti s ktorými Súdny dvor uznal existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti, sa totiž týkali buď prebiehajúceho správneho konania alebo prebiehajúceho súdneho konania. [27]

71. Situácia v prejednávanej veci je úplne iná.

72. Ide tu o rámec procesu legislatívneho charakteru a nie o rámec správneho alebo súdneho konania, pre ktoré chce samotný normotvorca Únie zabezpečiť zvýšenú transparentnosť. [28] Práve z toho vyplýva právo na prístup k dokumentom inštitúcií, bez ktorého by táto želaná transparentnosť neexistovala. Súdny dvor nezabudol pripomenúť jej dôvody v rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada [29], keď uviedol, že „ide konkrétne o transparentnosť [v legislatívnom procese], ktorá tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva k väčšej legitimite inštitúcií v očiach európskych občanov a zvyšuje ich dôveru. Pochybnosti u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť aktu, ale aj pokiaľ ide o zákonnosť celého rozhodovacieho procesu, vyvoláva skôr nedostatok informácií a debát“ [30].

25 Usmernenia Komisie pre posudzovanie vplyvu z 15. januára 2009 [SEK(2009) 92].

26 Pozri s. 5 týchto usmernení.

27 Pozri rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 78).

28 Pozri článok 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 v spojení s odôvodnením 6 tohto nariadenia.

29 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Pozri bod 59 tohto rozsudku.

73. Členské štáty si po prijatí Maastrichtskej zmluvy uvedomili dôležitosť tejto zásady a vyzvali Komisiu, aby urýchlene predložila Rade správu o opatreniach sledujúcich rozšírenie prístupu verejnosti k informáciám, ktorými disponujú inštitúcie.[31] Na to nadväzovalo zaradenie článku 255 ZES do Amsterdamskej zmluvy, ktorý bol zmenený na článok 15 ZFEÚ, a predovšetkým zakotvenie článkom 42 Charty, ktorý stanovuje právo na prístup k dokumentom inštitúcií ako základné právo.

74. Existencia všeobecnej domnienky dôvernosti je výnimkou z tohto základného práva a musí byť preto vykladaná reštriktívne, ako to Súdny dvor opakovane pripomenul, najmä v rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada[32].

75. Navyše videli sme, že v súlade s ustanoveniami nariadenia č. 1049/2001 si Komisia zachováva právo odmietnuť prístup k svojim dokumentom, keď v konkrétnom prípade odôvodní riziko vážneho narušenia rozhodovacieho procesu a ak preverí, že neexistuje žiaden prevažujúci verejný záujem na zverejnení týchto dokumentov. Rozhodnúť o uplatnení všeobecnej zásady dôvernosti v prípade, o aký ide vo veci samej, by v skutočnosti znamenalo vyvrátiť rovnováhu systému zavedenú týmto nariadením. Komisia by sa totiž mohla oslobodiť od konkrétneho a individuálneho odôvodnenia zamietnutia prístupu k daným dokumentom a založiť toto zamietnutie na úvahách všeobecnej povahy. Okrem toho existenciu takéhoto prevažujúceho verejného záujmu by prináležalo preukázať žiadateľovi o prístup k dokumentom Komisie. To by v skutočnosti viedlo k presunutiu dôkazného bremena, čo sa zdá nezlučiteľné s článkom 42 Charty, vyššie citovanou judikatúrou Súdneho dvora, ako aj samotnou vôľou normotvorcu Únie, pokiaľ ide o legislatívne dokumenty.

76. Okrem toho, v rozpore s tým, čo tvrdí Komisia, sa domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia v bode 106 napadnutého rozsudku, keď uviedol, že v rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada[33] „Súdny dvor… prvýkrát vyjadril možnosť, aby inštitúcia vychádzala zo všeobecných domnienok“ v prospech legislatívneho dokumentu. Všeobecný súd totiž odkazuje konkrétne na body 46, 47 a 50 tohto rozsudku. Tieto body sa však radia medzi vysvetlenia, ktoré poskytol Súdny dvor v súvislosti s priebehom preskúmania, ktoré má vykonať inštitúcia, ktorej sa týka žiadosť o prístup k dokumentom a obsah následného odôvodnenia. Súdny dvor až následne začal s preskúmaním dôvodov uvádzaných odvolateľmi. Samotné pripomenutie, ktoré urobil Súdny dvor v bodoch 46, 47 a 50, teda nemožno chápať tak, že stanovuje možnosť tejto inštitúcie opierať sa v takomto prípade o všeobecné domnienky.

77. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa preto domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 100 až 106 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že Komisia sa mohla platne odvolávať na všeobecnú domnienku dôvernosti na účely zamietnutia prístupu k sporným dokumentom.

### *2. O prvej časti prvého odvolacieho dôvodu založenej na údajne nesprávnom uplatnení judikatúry Súdneho dvora*

#### *a) Tvrdenia účastníkov konania*

78. Podľa ClientEarth, podporovanej fínskou a švédskou vládou, Všeobecný súd v bodoch 55 až 127 napadnutého rozsudku nesprávne uplatnil judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa uznania všeobecnej domnienky dôvernosti. Všeobecný súd nezohľadnil skutočnosť, že Súdny dvor už rozhodol, že pripustením rozšírenia pôsobnosti všeobecnej domnienky dôvernosti na štúdie týkajúce sa súladu právnych predpisov viacerých členských štátov s právom Európskej únie v záležitostiach životného

31 Pozri vyhlásenie č. 17 o práve na prístup k informáciám, pripojené k Maastrichtskej zmluve

32 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

prostredia sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia. Súdny dvor vtedy zdôraznil „požiadavku striktného výkladu a uplatňovania tejto domnienky, ktorá predstavuje výnimku z povinnosti konkrétneho a individuálneho skúmania jednotlivých dokumentov uvedených v žiadosti o prístup dotknutou inštitúciou … a zároveň vo všeobecnosti zo zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom inštitúcií Únie“ [34].

79. Uznaním všeobecnej domnienky dôvernosti v prospech posúdení vplyvu Všeobecný súd nevzal do úvahy túto požiadavku a nezohľadnil základnú povahu zásady transparentnosti zakotvenej v Zmluve, ako aj nariadenie č. 1049/2001.

80. Okrem toho odvolateľka Všeobecnému súdu vytýka, že z judikatúry Súdneho dvora v bode 67 napadnutého rozsudku vyvodil, že všeobecná domnienka môže byť uznaná, pokiaľ to vyžaduje „riadne fungovanie“ dotknutého konania, pričom veci, v ktorých bola táto domnienka uznaná, sa týkali iba dokumentov súvisiacich s prebiehajúcim správnym alebo súdnym konaním – pričom Komisia v tomto poslednom prípade konala v postavení strážcu zmlúv a ako orgán vykonávajúci právo Únie –, že tieto domnienky boli uznané na základe zásady rovnosti zbraní alebo podobných úvah, alebo z dôvodu, že prístup k týmto dokumentom mohol priamo ohroziť záujmy dotknutej inštitúcie narušením jej schopnosti účinne sa brániť, alebo záujmy tretích osôb v tom, aby bola zachovaná dôvernosť informácií poskytnutých Komisii.

81. Navyše odvolateľka a fínska vláda sa domnievajú, že vo veciach, v ktorých Súdny dvor uznal existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti, toto uznanie odôvodnil skutočnosťou, že uplatnenie takejto všeobecnej domnienky bolo výslovne odôvodnené existenciou osobitnej právnej úpravy, obmedzujúcej určitým spôsobom prístup k dokumentom alebo ustanovujúcej, že prístup tretích osôb k týmto dokumentom nie je povolený. [35]

82. Podľa odvolateľky je uplatnenie judikatúry Súdneho dvora Všeobecným súdom nesprávne tiež z dôvodu, že sporné dokumenty sa netýkajú správneho konania, v ktorom prináleží Komisii dohliadať na dodržiavanie práva Únie, ani súdneho konania, a že prístup k týmto dokumentom nemôže ohroziť záujmy, ktoré sú zvyčajne chránené judikatúrou Súdneho dvora prostredníctvom všeobecnej domnienky, ako je rovnosť zbraní, a že tento prístup nepodporuje záujmy konkrétnej tretej osoby, keďže ClientEarth je mimovládnou organizáciou, ktorá má za cieľ chrániť životné prostredie a nesnaží sa presadzovať súkromné ciele.

83. Komisia odpovedá, že z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa uznania všeobecných domnienok dôvernosti v žiadnom prípade nevyplýva pravidlo, podľa ktorého by Komisia na účely uplatnenia tejto výnimky musela konať v postavení orgánu vykonávajúceho právo Únie. Domnieva sa naopak, že Všeobecný súd správne uplatnil túto judikatúru, keď sa v bodoch 68 až 75, 78 a 97 napadnutého rozsudku domnieval, že uznanie všeobecnej domnienky dôvernosti vo vzťahu k takým dokumentom, akými sú sporné dokumenty, na jednej strane predpokladá, že tieto dokumenty patria do rovnakej kategórie dokumentov a na druhej strane, že vzhľadom na pravidlá upravujúce prípravu politických návrhov Komisiou by prístup k žiadaným dokumentom vážne narušil tento osobitný proces, pokiaľ tento proces prebieha.

84. Navyše Komisia v rozpore s tým, čo uvádza odvolateľka, tvrdí, že článok 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 práve stanovuje, že efektívnosť rozhodovacieho procesu inštitúcií predstavuje samostatný záujem, ktorého ochrana môže odôvodniť výnimky z prístupu verejnosti k dokumentom.

34 Pozri rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 80 a 81).

35 ClientEarth v tomto smere cituje rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Fínska vláda cituje najmä rozsudky z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); z 28. júna 2012, Komisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), a zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

*b) Posúdenie*

85. Podľa odvolateľky Všeobecný súd nesprávne uplatnil judikatúru týkajúcu sa všeobecných domnienok dôvernosti.

86. Všeobecný súd v bode 66 napadnutého rozsudku uvádza, že „z judikatúry [Súdneho dvora] vyplýva, že na to, aby bolo možné všeobecnú domnienku platne namietať voči osobe, ktorá požaduje prístup k dokumentom na základe nariadenia č. 1049/2001, je nevyhnutné, aby boli požadované dokumenty súčasťou rovnakej kategórie dokumentov alebo aby mali rovnakú povahu“. V bode 67 tohto rozsudku sa domnieva, že „z tejto judikatúry vyplýva, že uplatnenie všeobecných domnienok v zásade vyplýva z bezpodmienečnej potreby zabezpečiť riadne fungovanie dotknutých konaní a zaistiť, aby ich účel nebol narušený. Uznanie všeobecnej domnienky môže teda vychádzať z nezlučiteľnosti prístupu k dokumentom týkajúcim sa niektorých konaní s ich riadnym priebehom a z rizika ich narušenia, keďže všeobecné domnienky umožňujú zachovať nenarušený priebeh konania obmedzením zásahov tretích strán“. Všeobecný súd ďalej uviedol, že „uplatňovanie osobitných pravidiel stanovených právnym aktom o konaní pred inštitúciou Únie, na ktorého účely boli požadované dokumenty predložené, je jedným z kritérií, ktoré môžu odôvodňovať uznanie všeobecnej domnienky“.

87. Z vyššie uvedeného vyplýva, že Všeobecný súd sa zrejme domnieva, že na účely uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti treba vziať do úvahy tri kritériá, a to, či sú dokumenty súčasťou rovnakej kategórie alebo majú rovnakú povahu, či prístup k týmto dokumentom naruší riadne fungovanie dotknutého konania a či existuje legislatívny text, ktorý by osobitne upravoval spôsoby prístupu k požadovaným dokumentom, pričom toto posledné kritérium nie je podľa Všeobecného súdu rozhodujúcim kritériom. [36]

88. Je nesporné, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že na účely uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti musia byť predmetné dokumenty rovnakej povahy. [37] Naproti tomu, hoci platí, že v piatich prípadoch, v ktorých Súdny dvor uznal tieto domnienky [38], išlo o zabezpečenie riadneho priebehu osobitného konania, nemyslím si, že tieto domnienky sa môžu uplatniť vo všetkých druhoch konaní, a to vrátane legislatívneho procesu. Ako totiž pripomenul Súdny dvor v rozsudku zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia [39], „[v]o všetkých veciach, [v ktorých bola uznaná všeobecná domnienka dôvernosti], sa predmetné odmietnutie prístupu týkalo súboru dokumentov jasne vymedzených tým, že patrili do spoločného spisu vzťahujúceho sa na prebiehajúce správne alebo súdne konanie“ [40].

89. Zdá sa, že Súdny dvor v tomto rozsudku, vydanom niekoľko mesiacov pred napadnutým rozsudkom, naopak jasne obmedzil uplatnenie všeobecných domnienok dôvernosti na prípady, keď dokumenty, ktorých zverejnenie bolo požadované, tvoria súčasť prebiehajúceho správneho alebo súdneho konania. Ako to pripomína ClientEarth, Súdny dvor v tomto smere výslovne vylúčil rozšírenie pôsobnosti domnienky dôvernosti na štúdie o súlade právnych predpisov niektorých členských štátov s právom Únie v oblasti životného prostredia, vypracované istým podnikom na žiadosť a v mene Komisie, ktoré sa v deň zaslania rozhodnutia o zamietnutí prístupu k týmto štúdiám nevzťahovali na fázu pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti. [41]

90. Okrem toho, ako sme videli v bodoch 72 až 75 vyššie, nielen zo znenia primárneho a sekundárneho práva, ale aj z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že právo na prístup k dokumentom inštitúcií, ktoré je prejavom zásady transparentnosti, je právom, z ktorého výnimky treba vykladať o to striktnejšie, že ide o základné právo a že v prejednávanom prípade ide o legislatívne dokumenty.

36 Pozri body 76 a 77 napadnutého rozsudku.

37 Pozri najmä rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50).

38 Pozri bod 56 vyššie.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Pozri bod 78 tohto rozsudku.

41 Pozri body 77 až 82 uvedeného rozsudku.

91. Preto hoci Všeobecný súd v bodoch 58 až 61 napadnutého rozsudku správne pripomenul judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa požiadavky striktného výkladu výnimiek z práva na prístup k dokumentom inštitúcií, nevyvodil z nej podľa mňa dôsledky, ktoré vyplynuli vzhľadom na osobitnú povahu sporných dokumentov.

92. Z tohto dôvodu sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v bodoch 55 až 127 nesprávne uplatnil judikatúru Súdneho dvora.

*3. O druhej časti prvého odvolacieho dôvodu založenej na nesprávnom právnom posúdení Všeobecného súdu, keď sa domnieval, že článok 17 ods. 1 až 3 ZEÚ predstavuje právny základ všeobecnej domnienky dôvernosti v prospech sporných dokumentov*

*a) Tvrdenia účastníkov konania*

93. ClientEarth, podporovaná fínskou a švédskou vládou, sa vo svojej druhej časti prvého odvolacieho dôvodu domnieva, že Všeobecný súd sa na účely založenia všeobecnej domnienky dôvernosti v prospech sporných dokumentov nemohol oprieť o článok 17 ods. 1 až 3 ZEÚ. Domnieva sa, po prvé, že zvýšená transparentnosť rozhodovacieho procesu posilňuje nezávislosť Komisie a v rozpore s tým, čo uviedol Všeobecný súd v bodoch 55 až 99 napadnutého rozsudku, nemá za následok, že bude zraniteľnejšia pokiaľ ide o vonkajšie vplyvy a nátlaky rôznej povahy, ktoré jej tak budú brániť vykonávať úlohu, ktorá jej bola zverená podľa článku 17 ods. 1 až 3 ZEÚ, pri úplnej nezávislosti a vo všeobecnom záujme.

94. Odvolateľka sa naopak domnieva, že tak ako uviedol Súdny dvor v bode 45 rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada[42], zvýšená transparentnosť by posilnila legitímnosť, efektívnosť a zodpovednosť administratívy voči občanom v demokratickom systéme. Prístup verejnosti k takým dokumentom, ako sú sporné dokumenty, by teda umožnil nielen lepšie odolať vonkajším nátlakom, v rozsahu, v akom by transparentnosť procesu posudzovania vplyvu urobila tieto nátlaky viditeľnejšie pre vonkajší svet, ale občanom by tiež umožnil lepšie pochopiť ciele rozhodovacieho procesu a prípadne vyvolať diskusiu, avšak bez toho, aby sa narušila nezávislosť Komisie či priestor na úvahu, ktorý musí mať k dispozícii.

95. ClientEarth okrem toho tvrdí, že Súdny dvor v bodoch 62 a 63 rozsudku z 1. júla 2008 Švédsko a Turco/Rada[43] jasne uviedol, že inštitúcia nemôže odmietnuť prístup k dokumentom a namietať narušenie svojej nezávislosti len z dôvodu, že prístup k dokumentom by mohol predstavovať riziko vonkajšieho nátlaku.

96. Po druhé odvolateľka sa domnieva, že článok 17 ZEÚ nemôže predstavovať všeobecný základ, ktorý Komisii umožňuje zamietnuť prístup k svojim dokumentom z dôvodu, že ich zverejnenie by vážne narušilo rozhodovací proces. Domnieva sa totiž, že tento prístup by mohol mať za následok neprimerané rozšírenie výnimky z práva na prístup k dokumentom inštitúcií, v rozsahu, v akom by sa Komisii stačilo odvolať na článok 17 ZEÚ na účely odmietnutia tohto práva. ClientEarth v tomto smere cituje body 43 až 45 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veciach ClientEarth/Komisia a ClientEarth a PAN Europe/EFSA[44]. Odvolateľka dodáva, že takýto prístup, v prípade, že by bol potvrdený Súdnym dvorom, by odporoval zásade, podľa ktorej sa musí každá výnimka z výkonu práva na prístup k dokumentom vykladať striktne.

42 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P a C-615/13 P, EU:C:2015:219.

97. Komisia odpovedá, že v rozpore s tým, čo tvrdí odvolateľka, pravidlá upravujúce prípravu a vypracovanie politických návrhov Komisiou nestanovujú, aby ich Komisia robila v nepretržitom dialógu s dotknutými stranami. Uvádza naopak, že ako Všeobecný súd správne uznal v bodoch 79 až 84 a 96 napadnutého rozsudku, ak by bol nastolený takýto nepretržitý dialóg, najmä po zverejnení takých dokumentov, ako sú sporné dokumenty, nemala by k dispozícii dostatočný priestor na autonómne rozhodovanie a nebola by schopná rozhodnúť úplne nezávisle, ako to stanovuje článok 17 ods. 3 ZEÚ.

98. Pokiaľ ide o tvrdenie odvolateľky, že pochopenie rozhodovacieho procesu nebude škodiť nezávislosti Komisie, Komisia na to odpovedá, že aj keď žiadosť o prístup k sporným dokumentom sleduje správne pochopenie tohto procesu, odvolateľka alebo každá iná dotknutá strana môžu jednoducho počkať na uverejnenie týchto dokumentov po ukončení daného procesu buď z dôvodu, že bol podaný legislatívny návrh, alebo že sa od iniciatívy upustilo.

*b) Posúdenie*

99. Odvolateľka v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že rozhodol, že odvolanie sa Komisie na všeobecnú domnienku dôvernosti na účely zamietnutia prístupu k sporným dokumentom bolo odôvodnené v rozsahu, v akom sa „takáto všeobecná domnienka vyžaduje vo vzťahu k pravidlám upravujúcim prípravu a vypracovanie politických návrhov zo strany Komisie, vrátane prípadných návrhov legislatívnych aktov“ [45].

100. Po tom, čo Všeobecný súd v bodoch 79 až 82 tohto rozsudku pripomenul úlohu Komisie v legislatívnom procese, uviedol, že Komisii pri príprave a vypracovaní politických návrhov prináleží konať úplne nezávislým spôsobom a vo všeobecnom záujme. [46] Po tom, čo vysvetlil úlohu posúdení vplyvu a uznal, že tieto posúdenia sú súčasťou cieľa transparentnosti a otvorenosti rozhodovacieho procesu Komisie, ktorého zmyslom je príprava a vypracovanie politických návrhov, ako aj cieľa účasti dotknutých osôb na uvedenom procese, [47] Všeobecný súd vyvodil, že Komisia po konzultácii s dotknutými osobami a zhromaždení potrebných informácií musela mať k dispozícii priestor na úvahu, aby rozhodla úplne nezávisle a bez vonkajších tlakov alebo vplyvu tretích osôb – o návrhu politických iniciatív. [48] Konkrétnejšie, Všeobecný súd v bode 95 tohto rozsudku uviedol, že „je totiž potrebné chrániť… právomoc iniciatívy [Komisie v legislatívnej oblasti] pred akýmkoľvek vplyvom verejných alebo súkromných záujmov, ktoré by sa nad rámec organizovaných konzultácií pokúšali prinútiť Komisiu, aby prijala politickú iniciatívu, zmenila ju, či dokonca sa jej zriekla, a ktoré by predlžovali, či dokonca komplikovali diskusiu v rámci tejto inštitúcie“.

101. Všeobecný súd tak v bode 96 uvedeného rozsudku uviedol, že „keďže správa o posúdení vplyvu obsahuje, ako to vyplýva z bodu 88 [napadnutého rozsudku], porovnanie rôznych politických možností zamýšľaných v tomto štádiu, zverejnenie tejto správy, aj keď len v štádiu návrhu, ako aj stanovísk výboru prijatých v tejto súvislosti, predstavuje zvýšené riziko, že tretie osoby sa pokúsia nad rámec verejnej konzultácie organizovanej Komisiou vykonávať cieleným spôsobom vplyv na výber Komisie v otázke politickej možnosti a zmyslu politického návrhu, ktorý má prijať. Tie isté osoby alebo organizácie, ktoré predložili pripomienky počas verejnej konzultácie, ak mali bezprostredne prístup k dokumentom o posúdení vplyvu, by mohli predložiť nové pripomienky alebo kritiku plánovaných možností a hypotéz, konkrétne tak, že by tvrdili, že ich názor sa dostatočne alebo riadne nezohľadnil, hoci Komisia musí mať po verejnej fáze konzultácií priestor na samostatnú úvahu, dočasne mimo akýchkoľvek vonkajších vplyvov a tlakov“.

45 Pozri bod 78 napadnutého rozsudku.

46 Pozri body 83 a 84 tohto rozsudku.

47 Pozri body 85 až 93 uvedeného rozsudku.

48 Pozri bod 94 napadnutého rozsudku.

102. V prvom rade, ako už bolo uvedené, nemyslím si, že určitá inštitúcia sa môže odvolať na všeobecnú domnienku dôvernosti v súvislosti s takými legislatívnymi dokumentmi, ako sú sporné dokumenty.

103. Ako uvádza odvolateľka, toto posúdenie sa okrem toho zdá byť potvrdené judikatúrou Súdneho dvora. Súdny dvor totiž v rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada [49] rozhodol, vo veci týkajúcej sa zamietnutia prístupu k legislatívnemu dokumentu, že „ide konkrétne o transparentnosť, ktorá tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva k väčšej legitimite inštitúcií v očiach európskych občanov a zvyšuje ich dôveru. V skutočnosti skôr nedostatočné informácie a diskusie môžu vyvolať pochybnosti u občanov, nielen pokiaľ ide o zákonnosť jednotlivého aktu, ale aj pokiaľ ide o zákonnosť celého rozhodovacieho procesu“ [50].

104. Súdny dvor ďalej uviedol, že „pokiaľ ide o tvrdenie…, podľa ktorého bude možným zverejnením právnych stanovísk vydaných právnym servisom [Rady] v rámci zákonodarného procesu spochybnená nezávislosť tohto servisu, treba konštatovať, že táto obava je v centre záujmov chránených výnimkou stanovenou v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001.… cieľom tejto výnimky je chrániť záujem inštitúcie požiadať o právne stanoviská a dostať stanoviská, ktoré sú úprimné, objektívne a kompletné“. Súdny dvor ďalej pokračoval, že „je však potrebné uviesť, že Rada sa v tejto súvislosti opierala tak pred [Všeobecným súdom], ako aj pred Súdnym dvorom o jednoduché tvrdenia, ktoré neboli vôbec podoprené detailnou argumentáciou. Z hľadiska nasledujúcich úvah sa teda nezdá, že by existovalo skutočné rozumne predvídateľné a nie čisto hypotetické nebezpečenstvo porušenia tohto záujmu“ [51].

105. Súdny dvor napokon v bode 64 tohto rozsudku rozhodol, že „pokiaľ ide o možný nátlak smerujúci k ovplyvneniu znenia stanovísk vydaných právnym servisom Rady, stačí zdôrazniť, že za predpokladu, že by na tieto účely členovia tohto servisu podliehali nezákonnému nátlaku, bol by to tento nátlak a nie možnosť zverejnenia právnych stanovísk, čo by spochybnilo záujem tejto inštitúcie dostať úprimné, objektívne a kompletné stanovisko, a bolo by jednoznačne úlohou Rady, aby prijala potrebné opatrenia, ktoré tento nátlak ukončia“.

106. Podľa mňa z tejto judikatúry vyplýva, že hoci je pravda, že Komisia, rovnako ako Rada, musí mať k dispozícii priestor na úvahu, ktorý je vzdialený od akéhokoľvek vonkajšieho nátlaku, na účely zachovania svojej nezávislosti v legislatívnej oblasti a že na základe toho môže odôvodniť zamietnutie prístupu k legislatívnemu dokumentu na základe článku 4 nariadenia č. 1049/2001, prislúcha jej však povinnosť preukázať, že existuje skutočné, rozumne predvídateľné a nie čisto hypotetické nebezpečenstvo narušenia rozhodovacieho procesu.

107. Považujem preto za nezlučiteľné s touto judikatúrou pripustiť, že inštitúcia sa môže odvolať na všeobecnú domnienku dôvernosti na účely zamietnutia prístupu k legislatívnemu dokumentu, pričom sa, ako sme videli, pri odôvodnení tejto domnienky opiera o úvahy všeobecného charakteru. Domnievam sa napokon, že Súdny dvor v rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada [52] práve vylúčil možnosť odvolať sa na všeobecnú domnienku dôvernosti v súvislosti s právnymi stanoviskami a legislatívnymi dokumentmi, keďže v bode 57 tohto rozsudku rozhodol, že „[Všeobecný súd] sa nesprávne domnieval, že existuje všeobecná potreba dôverného zaobchádzania so stanoviskami právneho servisu Rady týkajúcimi sa legislatívnych otázok“.

49 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Pozri bod 59 tohto rozsudku.

51 Pozri body 62 a 63 uvedeného rozsudku.

52 C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374.

108. Z tohto dôvodu sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 97 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že „Komisia je oprávnená domnievať sa, bez toho, aby vykonala konkrétne a individuálne preskúmanie každého dokumentu zostaveného v rámci prípravy posúdenia vplyvu, že zverejnenie týchto dokumentov v zásade vážne narúša jej rozhodovací proces týkajúci sa vypracovania politického návrhu“.

*4. O tretej časti prvého odvolacieho dôvodu založenej na nesprávnom právnom posúdení, pokiaľ ide o to, že Všeobecný súd neoveril existenciu osobitného, konkrétneho a skutočného ohrozenia záujmu chráneného článkom 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001*

*a) Tvrdenia účastníkov konania*

109. ClientEarth, podporovaná švédskou vládou, svojou treťou časťou prvého odvolacieho dôvodu uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď uznal všeobecnú domnienku dôvernosti v prospech sporných dokumentov bez toho, aby preveril riziko, že zverejnenie tohto typu dokumentov spôsobí osobitné, konkrétne a skutočné ohrozenie záujmu chráneného článkom 4 ods. 3 prvým pododsekom nariadenia č. 1049/2001.

110. Odvolateľka sa totiž domnieva, že podľa judikatúry Súdneho dvora môžu inštitúcie Únie zamietnuť prístup k dokumentom len vtedy, ak poskytnú vysvetlenie, pokiaľ ide o to, ako by prístup k daným dokumentom mohol konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený výnimkou,[53] a to aj v prípade, že sa predmetná inštitúcia opiera o všeobecnú domnienku vzťahujúcu sa na niektorú kategóriu dokumentu. Odvolateľka sa domnieva, že tento predpoklad je nevyhnutný na účely toho, aby každý občan mohol poznať dôvody, na základe ktorých bola jeho žiadosť zamietnutá, ako aj na zabezpečenie toho, aby výnimka zo zásady čo najširšieho možného prístupu bola odôvodnená iba v prípade, keď prístup k žiadaným dokumentom konkrétne a skutočne ohrozuje záujem chránený článkom 4 ods. 3 tohto nariadenia.

111. ClientEarth však tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 96 napadnutého rozsudku uviedol, že Komisia sa na účely zamietnutia prístupu k sporným dokumentom mohla oprieť o odôvodnenia všeobecného a hypotetického charakteru. Odvolateľka sa totiž domnieva, že nestačilo tvrdiť, ako to pripustil Všeobecný súd, že zverejnenie by konkrétne a skutočne narušilo rozhodovací proces dotknutej inštitúcie, keďže tretia osoba by sa mohla pokúsiť ovplyvňovať politické rozhodnutia, ktoré sú definované v správe o posúdení vplyvu. Takéto všeobecné a hypotetické odôvodnenie by tak Komisia mohla uvádzať zneužívajúcim spôsobom na účely odôvodnenia zamietnutia prístupu ku všetkým jej dokumentom.

112. Fínska vláda dodáva, že podľa nej nemožno každé zverejnenie informácií obsiahnutých v sporných dokumentoch automaticky považovať za také, ktoré môže „vážne narušiť“ rozhodovací proces Komisie podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku daného nariadenia.

113. Komisia v prvom rade odpovedá, že Všeobecný súd v bode 96 napadnutého rozsudku vysvetlil, aké je objektívne, skutočné a konkrétne riziko, ktoré by vyplynulo zo zverejnenia sporných dokumentov vo vzťahu k jej rozhodovacím procesom. Toto riziko by spočívalo v skutočnosti, že takéto zverejnenie by umožnilo osobám, ktoré už počas verejnej konzultácie predložili svoje pripomienky, predložiť nové pripomienky alebo kritiky a narušiť tak autonómny rozhodovací priestor, ktorý musí mať Komisia k dispozícii. Po druhé Komisia tvrdí, že tak ako Všeobecný súd uviedol v bode 120

53 Rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 64).

napadnutého rozsudku, odvolateľka neberie ohľad na základnú charakteristiku a predmet všeobecnej domnienky, ktorá v prípade jej uznania práve umožňuje Komisii oprieť sa o dôvody zamietnutia všeobecného charakteru a vyhnúť sa konkrétnemu a individuálnemu preskúmaniu požadovaných dokumentov.

*b) Posúdenie*

114. Rozumiem, že odvolateľka sa domnieva, že pokiaľ inštitúcia zamietne prístup k dokumentom na základe všeobecnej domnienky dôvernosti, musí overiť, či zverejnenie tohto typu dokumentov môže spôsobiť osobitné, konkrétne a skutočné ohrozenie záujmu chráneného článkom 4 ods. 3 prvým pododsekom nariadenia č. 1049/2001. V skutočnosti tvrdí, že preskúmanie, ktoré má vykonať inštitúcia, musí byť rovnaké ako to, ktoré táto inštitúcia musí uskutočniť v prípade, že pristúpi k individuálnemu a konkrétnemu preskúmaniu dokumentu.

115. S týmto názorom nesúhlasím. Pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry „môže [dotknutá inštitúcia] v zásade oprieť svoje rozhodnutie [o zamietnutí prístupu k dokumentom] o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy je možné uplatniť podobné všeobecné úvahy“ [54]. Všeobecná domnienka dôvernosti teda umožňuje inštitúcii, ktorá sa na ňu odvoláva, odôvodniť zamietnutie prístupu k dokumentom ohrozením, ktoré by zverejnenie tohto typu dokumentu vo všeobecnosti spôsobilo. Súdny dvor tak uznal, že takýmto ohrozením by mohlo byť porušenie práva na obhajobu, rovnosti zbraní alebo tiež celkové narušenie súdnych konaní.

116. Okrem toho Súdny dvor v rozsudku z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia [55] rozhodol, že „Komisia [sa] môže opierať o domnienku, že sprístupnenie vyjadrení predložených v prebiehajúcich súdnych konaniach porušuje ochranu týchto konaní v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky [nariadenia č. 1049/2001], a preto môže v priebehu takéhoto konania odmietnuť žiadosť o prístup, ktorá sa týka takýchto dokumentov bez toho, aby ich musela konkrétne preskúmať“ [56]. Rovnako Súdny dvor v rozsudku zo 14. júla 2016, Sea Handling/Komisia [57] rozhodol, v súvislosti s dokumentmi týkajúcimi sa konaní o preskúmaní štátnej pomoci, že „v predmetnom prípade neprislúcha Všeobecnému súdu preskúmať otázku, či zverejnenie obsahu dokumentov požadovaných spoločnosťou Sea Handling mohlo ohroziť chránené záujmy, keďže Všeobecný súd je povinný iba overiť, či Komisia bola oprávnená domnievať sa, že tieto dokumenty spadali pod vyšetrovanie vedené v rámci konania o preskúmaní štátnej pomoci“ [58]. Domnieval sa, že „ako Všeobecný súd správne uviedol v bode 65 [svojho] rozsudku [z 25. marca 2015 Sea Handling/Komisia (T-456/13, neuverejnený, EU:T:2015:185)], požiadavku overiť, či sa táto všeobecná domnienka skutočne uplatňuje v predmetnom prípade, totiž nemožno vykladať v tom zmysle, že inštitúcia musí individuálne preskúmať všetky dokumenty, ktorých zverejnenie je požadované, keďže takáto požiadavka by zbavila všeobecnú domnienku jej potrebného účinku“ [59].

117. Dôvod tejto domnienky sa zakladá práve na možnosti predpokladať, že zverejnenie určitého typu dokumentov by ohrozilo jeden z chránených záujmov, bez povinnosti vykonania konkrétneho a individuálneho preskúmania týchto dokumentov. Ako som už uviedol, je to tiež dôvod, pre ktorý sa táto výnimka z práva na prístup k dokumentom inštitúcií musí vykladať o to striktnejšie.

54 Pozri rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50); z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 74); zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 45), a z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 65).

55 C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Pozri bod 146 tohto rozsudku.

57 C-271/15 P, neuverejnený, EU:C:2016:557.

58 Pozri bod 68 tohto rozsudku.

59 Pozri bod 69 uvedeného rozsudku.

118. Z týchto dôvodov sa domnievam, že Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď neoveril existenciu osobitného, konkrétneho a skutočného ohrozenia záujmu chráneného článkom 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001.

*5. O piatej časti prvého odvolacieho dôvodu založenej na nesprávnom právnom posúdení, že uznanie všeobecnej domnienky dôvernosti Všeobecným súdom v prospech sporných dokumentov malo za následok nevyvrátiteľnosť tejto domnienky*

119. ClientEarth podporovaná fínskou vládou tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 113 až 127 napadnutého rozsudku stanovil kritériá, ktoré robia všeobecnú domnienku dôvernosti nevyvrátiteľnou. Konkrétnejšie Všeobecný súd tým, že v bode 120 tohto rozsudku rozhodol, že tvrdenia odvolateľky založené najmä na nepreukázaní skutočného rizika verejného tlaku, na neexistencii citlivého charakteru sporných dokumentov a na irelevantnosti skutočnosti, že rozhodovacie procesy boli v ranom štádiu, nemôžu v žiadnom prípade vyvrátiť túto všeobecnú domnienku, keďže tieto tvrdenia mali za cieľ iba kritizovať všeobecnú povahu dôvodov uvedených v sporných rozhodnutiach a nepriniesli žiaden konkrétny dôkaz, ktorý by mohol vyvrátiť túto všeobecnú domnienku, urobil túto domnienku nevyvrátiteľnou.

120. Komisia odpovedá, že odvolateľka týmito tvrdeniami práve neuznáva samotnú povahu všeobecnej domnienky dôvernosti tohto typu dokumentov. Okrem toho sa domnieva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí odvolateľka, skutočnosť, že Všeobecný súd uviedol, že neexistuje žiaden konkrétny dôkaz, ktorý by umožňoval vyvrátiť túto všeobecnú domnienku, preukazuje, že táto domnienka je vyvrátiteľná, ale že v predmetnom prípade je to odvolateľka, ktorá nepreukázala, ako by zverejnenie požadovaných dokumentov neohrozilo rozhodovacie procesy Komisie.

121. Keďže sa domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že uznal existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti v prospech sporných dokumentov, myslím si, že nie je potrebné odpovedať na piatu časť prvého odvolacieho dôvodu.

122. So zreteľom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že prvý odvolací dôvod je dôvodný a že napadnutý rozsudok treba z tohto dôvodu zrušiť.

123. Z tohto dôvodu nepovažujem za potrebné preskúmať druhý odvolací dôvod, ktorý odvolateľka podala subsidiárne.

## VI. O trovách

124. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže ClientEarth navrhla zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

125. Okrem toho Fínska republika a Švédske kráľovstvo ako vedľajší účastníci konania znášajú podľa článku 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku svoje vlastné trovy konania.

## VII. Návrh

126. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Konanie o návrhu na zrušenie rozhodnutia z 3. apríla 2014, ktorým Európska komisia zamietla prístup k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia na úrovni členských štátov v oblasti environmentálnej politiky Európskej únie, sa zastavuje.

2. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisia (T-424/14 a T-425/14, EU:T:2015:848), sa zrušuje.

3. Komisia je povinná nahradiť trovy konania.

4. Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.