Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 28. listopadu 2017 [1]

**Věc C-57/16 P**

**ClientEarth**
**proti**

**Evropské komisi**

„Kasační opravný prostředek – Přístup k dokumentům orgánů – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Žádost o přístup k návrhu zprávy o posouzení dopadů, zprávě o posouzení dopadů a stanovisku výboru pro posuzování dopadů – Obecný předpoklad důvěrnosti – Odepření přístupu – Legislativní dokumenty“

## I. Úvod

1. Projednávaný kasační opravný prostředek navazuje na žalobu na neplatnost podanou ClientEarth u Tribunálu Evropské unie proti dvěma rozhodnutím Evropské komise, kterými jí byl odepřen přístup k dokumentům. Konkrétně rozhodnutím ze dne 1. dubna 2014 Komise odepřela navrhovatelce přístup ke zprávě o posouzení dopadů týkající se návrhu závazného nástroje definujícího strategický rámec postupů pro kontrolu a dohled založených na rizicích a souvisejících s právními předpisy Evropské unie v oblasti životního prostředí, jakož i ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů. Mimoto rozhodnutím ze dne 3. dubna 2014 Komise rovněž odepřela navrhovatelce přístup k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v souvislosti s unijní politikou životního prostředí a ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů (dále jen „sporné dokumenty“).

2. Navrhovatelka tedy podala proti těmto dvěma rozhodnutím žalobu, která byla zamítnuta Tribunálem rozsudkem ze dne 13. listopadu 2015, ClientEarth v. Komise (T-424/14 a T-425/14, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:848).

3. V tomto rozsudku Tribunál v podstatě rozhodl, že sporné dokumenty spadají do stejné kategorie a uplatní se obecný předpoklad důvěrnosti, jelikož by jejich zpřístupnění ohrozilo rozhodovací proces při vypracovávání návrhu legislativních aktů Komisí.

4. Navrhovatelka, podporovaná finskou a švédskou vládou, podala proti uvedenému rozsudku kasační opravný prostředek.

5. V rámci tohoto kasačního opravného prostředku bude Soudní dvůr rozhodovat především o tom, zda orgán může založit odepření přístupu k posouzení dopadů na obecném předpokladu důvěrnosti při zohlednění samotné povahy těchto posouzení. Bude tak muset přezkoumat, zda Komise při vypracovávání aktů spojených s normotvorným procesem vystupuje jako normotvůrce. Na základě

1 – Původní jazyk: francouzština.

tohoto přezkumu bude muset Soudní dvůr rozhodnout o nutné rovnováze mezi zásadou transparentnosti, zlepšením veřejné diskuse, nezávislostí Komise a důvěrností informací, tak jak tyto pojmy vyplývají z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [2].

6. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, na jejichž základě se domnívám, že napadený rozsudek musí být zrušen.

## II. Právní rámec

### *A. Nařízení č. 1049/2001*

7. Body 2 a 6 odůvodnění tohoto nařízení uvádějí:

„(2) Průhlednost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Průhlednost přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv, která jsou uvedena v článku 6 Smlouvy o EU a v [Listině] základních práv Evropské unie.

[…]

(6) Měl by být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce, též v rámci přenesených pravomocí, a přitom zachována účinnost rozhodovacího procesu orgánů. Tyto dokumenty by měly být přístupné přímo v co nejširším rozsahu.“

8. Článek 2 odst. 1 a 4 uvedeného nařízení stanoví následující:

„1. Všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.

[…]

4. Aniž jsou dotčeny články 4 a 9, zpřístupní se dokumenty veřejnosti buď na písemnou žádost, nebo přímo v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku. Přímo přístupné mají být v souladu s článkem 12 zejména dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu legislativního procesu.“

9. Článek 4 odst. 3 a 6 nařízení č. 1049/2001 stanoví:

„3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[…]

2 – Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.“

10. Článek 12 odst. 2 tohoto nařízení stanoví, že „[z]ejména legislativní dokumenty, to znamená dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být s výhradou článků 4 a 9 přímo přístupné“.

### *B. Nařízení č. 1367/2006*

11. Body 7 a 15 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství [3] [4], stanoví:

„(7) […] [U]stanovení o přístupu k informacím o životním prostředí by se měla vztahovat na orgány a subjekty Společenství, které jednají v zákonodárné funkci.

[…]

(15) Pokud nařízení […] č. 1049/2001 stanoví výjimky, měly by se tyto výjimky použít s výhradou případných podrobnějších ustanovení tohoto nařízení týkajících se žádostí o informace o životním prostředí. Důvody pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí by měly být vykládány restriktivním způsobem, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zveřejnění informací slouží, a k tomu, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Pojem ‚obchodní zájmy‘ zahrnuje dohody o ochraně důvěrnosti uzavřené orgány nebo subjekty jednajícími v bankovní funkci.“

12. Článek 1 odst. 1 písm. a) a b) tohoto nařízení stanoví:

„1. Cílem tohoto nařízení je přispět k provádění závazků vyplývajících z [Aarhuské úmluvy] stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství, a to zejména:

a) zaručením práva přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, které orgány nebo subjekty Společenství obdrží nebo vytvoří a které mají v držení, a stanovením základních podmínek a praktických opatření pro jeho výkon;

b) zajištěním toho, že informace o životním prostředí jsou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny s cílem zajistit co nejširší systematickou dostupnost a šíření. Za tímto účelem se podporuje zejména používání dostupné počítačové telekomunikační nebo elektronické technologie[.]“

13. Článek 2 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

3 – Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“.

4 – Úř. věst. 2006, L 264, s. 13.

d) ‚informacemi o životním prostředí' informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o:

[…]

iii) opatřeních (včetně správních opatření), jako jsou politiky, právní předpisy, plány, programy, dohody o životním prostředí, a o činnostech, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory uvedené v bodech i) a ii), jakož i o opatřeních nebo činnostech určených k ochraně těchto složek,

iv) zprávách o provádění právních předpisů o životním prostředí,

v) analýzách nákladů a přínosů a jiných ekonomických analýzách a předpokladech použitých v rámci opatření a činností uvedených v bodě iii),

[…]"

14. Článek 3 nařízení č. 1367/2006 stanoví:

„Nařízení […] č. 1049/2001 se použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení orgány a subjekty Společenství, bez diskriminace na základě státní příslušnosti, národnosti nebo bydliště a v případě právnické osoby bez diskriminace na základě místa, kde má své sídlo nebo skutečné ústředí svých činností.

Pro účely tohoto nařízení se výrazem ‚orgán' v nařízení […] č. 1049/2001 rozumí ‚orgán nebo subjekt Společenství'."

15. Článek 6 tohoto nařízení stanoví:

„1. Pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení […] č. 1049/2001, s výjimkou šetření, zejména týkajících se možného porušení práva Společenství, má se za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Pokud jde o ostatní výjimky stanovené v článku 4 nařízení […] č. 1049/2001, vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.

2. Kromě výjimek stanovených v článku 4 nařízení […] č. 1049/2001 mohou orgány a subjekty Společenství odepřít přístup k informacím o životním prostředí v případě, kdy by zpřístupnění těchto informací nepříznivě ovlivnilo ochranu životního prostředí, jehož se informace týkají, jako jsou například místa rozmnožování vzácných druhů."

## III. Skutkový základ věci

16. Navrhovatelka je neziskovou organizací, jejímž cílem je ochrana životního prostředí.

17. Dne 20. ledna 2014 předložila navrhovatelka Komisi dvě žádosti o přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001. Jak bylo uvedeno, cílem první z těchto žádostí byl přístup ke zprávě o posouzení dopadů provedené Komisí v souvislosti s provedením pilíře Aarhuské úmluvy týkajícího se přístupu k právní ochraně, zatímco cílem druhé žádosti bylo získat přístup k posouzení dopadů provedenému Komisí v souvislosti s revizí evropské právní úpravy o kontrole a dohledu v oblasti životního prostředí na vnitrostátní úrovni a unijní úrovni.

18. Komise dopisem ze dne 13. února 2014 druhou žádost zamítla. Upřesnila přitom, že se tato žádost týkala „[z]právy o posouzení dopadů týkající se návrhu závazného nástroje definujícího strategický rámec postupů pro kontrolu a dohled založených na rizicích a souvisejících s [unijními] právními předpisy v oblasti životního prostředí“, jakož i stanoviska výboru pro posuzování dopadů k této zprávě. Toto zamítnutí vycházelo z výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001.

19. Dopisem ze dne 17. února 2014 Komise zamítla i první žádost. Upřesnila přitom, že se tato žádost týkala „návrhu zprávy o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v souvislosti s [unijní] politikou životního prostředí“, jakož i stanoviska výboru pro posuzování dopadů k tomuto návrhu. Toto zamítnutí vycházelo z výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci tohoto nařízení.

20. Dne 4. března 2014 podala navrhovatelka ke Komisi dvě potvrzující žádosti podle čl. 7 odst. 2 téhož nařízení.

21. Dopisy ze dne 24. března 2014 informovala Komise navrhovatelku, že na základě čl. 8 odst. 2 uvedeného nařízení byla lhůta k odpovědi na tyto potvrzující žádosti prodloužena o patnáct pracovních dnů.

22. Dopisy ze dne 1. a 3. dubna 2014 Komise potvrdila odepření přístupu ke sporným dokumentům na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 (dále jen „sporná rozhodnutí“).

23. Ve sporných rozhodnutích zaprvé Komise nejprve uvedla, že v souvislosti s diskuzemi a vyjednáváními souvisejícími s přijetím svých legislativních podnětů týkajících se kontroly a dohledu v oblasti životního prostředí a přístupu k právní ochraně v téže oblasti zahájila posuzování dopadů, která stále ještě probíhají. V tomto ohledu upřesnila, že posouzení dopadů mají být nápomocna při přípravě takových podnětů a že strategické volby („policy choices“) figurující v každém legislativním podnětu mají být podepřeny obsahem posouzení dopadů.

24. Podle Komise by dále zpřístupnění sporných dokumentů v této fázi vážně ohrozilo její probíhající rozhodovací procesy, jelikož by zmenšilo její manévrovací prostor a omezilo možnosti nalezení kompromisu. Navíc by takové zpřístupnění mohlo vyvolat vnější tlaky ohrožující náročné rozhodovací procesy, během nichž musí panovat vzájemná důvěra. Komise se dovolávala mimo jiné ustanovení čl. 17 odst. 1 a 3 třetího pododstavce SEU.

25. V tomto ohledu Komise v rozhodnutí ze dne 1. dubna 2014 trvala na tom, že kontroly a dohled jsou klíčovými prvky provádění veřejných politik, tedy oblasti, v níž se orgány od roku 2001 pokoušejí upoutat pozornost a propagovat kroky na úrovni Evropské unie, a na tom, že diskuze by měla být prosta faktorů spojených s vnějšími tlaky, jelikož takové tlaky by ovlivnily kvalitu kontroly členských států.

26. Kromě toho v rozhodnutí ze dne 3. dubna 2014 Komise zdůraznila citlivost otázky přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, možné názorové rozdíly mezi členskými státy, jakož i to, že od předložení jejího návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 2003 o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí[5] uplynulo již deset let.

27. Konečně Komise ve sporných rozhodnutích dodala, že různé dokumenty týkající se obou probíhajících posouzení dopadů byly již k dispozici na internetu a všechny ostatní dokumenty vztahující se k nim budou zveřejněny v okamžiku schválení legislativních návrhů kolegiem komisařů.

5 – COM(2003) 624 final.

28. S ohledem na tyto prvky došla Komise ve sporných rozhodnutích k závěru, že přístup k požadovaným dokumentům musí být na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 odepřen, jelikož rozhodovací procesy se nacházejí v rané a citlivé fázi („at a very early and delicate stage“).

29. Zadruhé Komise měla za to, že žádný převažující veřejný zájem nemůže odůvodnit zpřístupnění požadovaných dokumentů. V tomto ohledu podotkla, že Unie je povinna udržovat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí, a tím i lidského zdraví. Tohoto cíle je možné dosáhnout nediskriminačním přístupem k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Komise však nebyla s to říci, jak by mohlo zpřístupnění požadovaných dokumentů v této fázi pomoci osobám žijícím v Unii nepřímo ovlivnit životní prostředí, v němž žijí, jelikož právní ochrany je možné se již nyní domoci před vnitrostátními soudy a dotčené rozhodovací procesy měly tuto ochranu ještě zlepšit. Mimoto Komise dodala, že v roce 2013 proběhla veřejná konzultace, v jejímž rámci mohly zúčastněné osoby, včetně občanské společnosti, přispět k vymezení hlavních rysů návrhů. A dále by podle Komise zpřístupnění v této fázi ohrozilo rozhodovací procesy a mělo dopad na možnost dosažení co možná nejlepšího kompromisu. Mimoto je dle Komise veřejný zájem zajištěn lépe možností pokračovat v dotčených rozhodovacích procesech bez jakýchkoliv vnějších tlaků.

30. Zatřetí Komise odmítla možnost poskytnout částečný přístup ve smyslu čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001, jelikož výjimka se vztahovala na celý rozsah požadovaných dokumentů.

31. V návaznosti na toto odepření zpřístupnění podala ClientEarth dne 11. června 2014 dvě žaloby směřující ke zrušení rozhodnutí ze dne 1. dubna 2014 (věc T-425/14) a rozhodnutí ze dne 3. dubna 2014 (věc T-424/14).

32. ClientEarth v první části jediného žalobního důvodu vytýkala Komisi, že nesprávně dospěla k závěru o existenci rizika závažného ohrožení svých rozhodovacích procesů a o neexistenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění sporných dokumentů.

33. Ve druhé části tohoto žalobního důvodu ClientEarth tvrdila, že Komise porušila svou povinnost uvést odůvodnění.

34. Napadeným rozsudkem Tribunál žaloby ClientEarth zamítl.

## IV. Návrhová žádání účastníků řízení

35. Ve svém kasačním opravném prostředku se ClientEarth domáhá, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek a uložil Komisi náhradu nákladů řízení, včetně nákladů vynaložených vedlejšími účastníky.

36. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 12. července 2016 bylo povoleno vedlejší účastenství finské a švédské vlády v probíhajícím řízení na podporu navrhovatelky.

37. Komise navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut a ClientEarth byla uložena náhrada nákladů řízení.

## V. Posouzení kasačního opravného prostředku

### *A. Úvodní poznámky*

38. Na jednání, které se konalo dne 3. července 2017, Komise uvedla, že dne 28. dubna 2017 zveřejnila sdělení, ve kterém oznámila, že podnět týkající se „přístupu k právní ochraně“ v záležitostech životního prostředí byl ukončen a opuštěn bez legislativních důsledků. Mimoto upřesnila, že v návaznosti na zveřejnění tohoto sdělení zveřejnila dne 28. června 2017 jeden ze sporných dokumentů, a sice návrh zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí[6], ve vztahu k němuž na základě rozhodnutí ze dne 3. dubna 2014 zamítla žádost o přístup podanou ClientEarth.

39. Podle ustálené judikatury musí předmět sporu, stejně jako právní zájem na řízení, přetrvat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nemohlo být vydáno rozhodnutí ve věci samé, což předpokládá, že žaloba může ve výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal[7]. Vzhledem k tomu, že jeden ze sporných dokumentů, ke kterým má ClientEarth zájem o přístup, byl zveřejněn, část žaloby, kterou podala, se stala bezpředmětnou; není již namístě rozhodnout o žádosti týkající se přístupu k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

40. Domnívám se tudíž, že Soudní dvůr musí rozhodnout, že nevydá rozhodnutí ve věci samé ohledně návrhu na zrušení rozhodnutí ze dne 3. dubna 2014 v rozsahu, v němž se týká přístupu k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

### *B. Posouzení*

41. ClientEarth se na podporu svého kasačního opravného prostředku dovolává dvou důvodů. Ve svém prvním důvodu kasačního opravného prostředku vytýká Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když uznal existenci obecného předpokladu důvěrnosti sporných dokumentů.

42. Ve svém druhém důvodu kasačního opravného prostředku, kterého se dovolává podpůrně, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 133 až 163 napadeného rozsudku neuznal existenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění sporných dokumentů.

43. První důvod kasačního opravného prostředku se skládá z pěti částí, které je třeba přezkoumat následovně.

6 – Tento dokument je dostupný na následující internetové adrese: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, bod 26 a citovaná judikatura).

*1. Ke čtvrté části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení v rozsahu, v němž Tribunál nepřihlédl ke zvláštní povaze sporných dokumentů proto, aby byl umožněn co nejširší přístup k těmto dokumentům*

*a) Argumentace účastníků řízení*

44. ClientEarth, podporovaná finskou a švédskou vládou, se domnívá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 100 až 106 napadeného rozsudku rozhodl, že se na sporné dokumenty nepoužije zásada co nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů, jelikož Komise při vypracovávání posouzení dopadů za účelem předložení legislativního návrhu nejedná jako normotvůrce, přičemž v tomto ohledu není rozhodující povaha dotčených dokumentů.

45. Podle navrhovatelky měl Tribunál zaprvé přihlédnout ke skutečnosti, že tyto dokumenty, posouzení dopadů, jsou nedílnou součástí legislativního procesu a konkrétněji rozhodnutí o tom, zda bude předložen legislativní návrh, či nikoliv. Domnívá se, že i kdyby Komise při vypracovávání tohoto druhu dokumentů formálně nejednala jako normotvůrce, nic to nemění na tom, že tyto dokumenty představují základ legislativního návrhu.

46. Finská vláda v tomto směru cituje judikaturu Soudního dvora, podle které „[t]ransparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k normotvorným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva“[8]. Domnívá se, že na základě této judikatury není ústředním prvkem, ke kterému je třeba přihlédnout, ani tak postavení orgánu, který přijal dokument, ke kterému je žádán přístup, jako normotvůrce, ale samotná povaha tohoto dokumentu, který může tvořit základ pro budoucí právní předpisy.

47. Švédská vláda se domnívá, že Komise při vypracovávání posouzení dopadů jedná jako normotvůrce, jelikož připravuje a vypracovává návrhy aktů legislativní povahy.

48. V důsledku toho se navrhovatelka, jakož i finská a švédská vláda domnívají, že v souladu s bodem 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 a judikaturou Soudního dvora musí být unijním občanům zajištěn právě co nejširší přístup k takovým dokumentům, jako jsou sporné dokumenty.

49. Zadruhé se navrhovatelka domnívá, že na rozdíl od toho, co rozhodl Tribunál v bodě 106 napadeného rozsudku, judikatura Soudního dvora neodůvodňuje uznání obecných předpokladů, které by se použily na legislativní dokumenty nebo dokumenty týkající se případných legislativních návrhů.

50. Komise naproti tomu tvrdí, že v okamžiku, kdy bylo o přístup ke sporným dokumentům požádáno, nebyl předložen žádný legislativní návrh, a neexistoval tedy ani žádný legislativní dokument. V tomto ohledu uvádí, že pokud je návrh politiky přijat nebo je od něj upuštěno, tento druh dokumentu je tak zveřejněn a občané se s ním tedy mohou seznámit pro účely kontroly veškerých informací, které představují základ pro normotvornou činnost Unie.

8 – Viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 45 a 46), jakož i ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 32 a 33).

51. Komise se kromě toho domnívá, že i pokud by sporné dokumenty měly být považovány za „legislativní“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, nic to nemění na tom, že se toto ustanovení použije, aniž by byly dotčeny články 4 a 9 téhož nařízení, jak Tribunál konstatoval v bodě 105 napadeného rozsudku. Uznání existence obecného předpokladu důvěrnosti v legislativním kontextu tak není vyloučeno, jak uvedl Tribunál v bodě 106 napadeného rozsudku, když citoval rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [9].

*b) Posouzení*

52. Připomínám, že čl. 15 odst. 3 SFEU a článek 42 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) zakotvují právo na přístup k dokumentům orgánů. Na základě článku 1 nařízení č. 1049/2001 je účelem tohoto nařízení vymezit zásady, podmínky a omezení pro výkon tohoto práva na přístup. Vzhledem k tomu, že v tomto ohledu představuje přístup k dokumentům orgánů zásadu, musí být jakákoliv výjimka z této zásady vykládána restriktivně [10].

53. Článek 4 tohoto nařízení tak stanoví seznam výjimek z práva na přístup k dokumentům orgánů, mezi kterými je obsažena výjimka dovolávaná Komisí za účelem odepření přístupu ke sporným dokumentům ve věci v původním řízení. Pokud se Komise rozhodne odepřít přístup k některému dokumentu v případě, že by jeho zpřístupnění ohrozilo některý ze zájmů chráněných tímto článkem, je povinna v zásadě vysvětlit, jak by mohl přístup k tomuto dokumentu konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný tímto ustanovením [11]. Poté je orgán povinen ověřit, že neexistuje převažující veřejný zájem, který by odůvodňoval zpřístupnění dotyčného dokumentu bez ohledu na zásah do zájmu chráněného čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 [12].

54. Soudní dvůr nicméně připustil, že se může dotčený orgán opřít o obecné předpoklady použitelné na některé kategorie dokumentů proto, aby odůvodnil, jak by mohl přístup k těmto dokumentům konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou stanovenou v článku 4 tohoto nařízení. V tomto ohledu musí uvést, na jakých obecných úvahách zakládá předpoklad, podle něhož by zpřístupnění poškodilo některý ze zájmů chráněných výjimkami stanovenými v tomto ustanovení. Za tímto účelem není povinen provést konkrétní přezkum obsahu každého z těchto dokumentů [13].

55. Použití tohoto obecného předpokladu důvěrnosti však nevylučuje právo osob, které podaly žádost o přístup k dotyčnému dokumentu, prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedený předpoklad nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění [14].

56. Do současnosti Soudní dvůr připustil pět obecných předpokladů důvěrnosti. Byl tak přijat obecný předpoklad důvěrnosti ohledně přístupu k dokumentům ve správním spisu týkajícím se řízení o kontrole státních podpor [15], přístupu ke spisům předloženým orgánem v rámci soudního řízení [16], žádosti o přístup k dokumentům vyměněným mezi Komisí a oznamujícími stranami nebo třetími

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

10 – Viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 35 a 36).

11 – Viz rozsudky ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 71 a 72), jakož i ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 31).

12 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 44).

13 – Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 72 a 73, jakož i citovaná judikatura).

14 – Viz rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 62).

15 – Rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 – Rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541).

osobami v rámci řízení o kontrole spojování mezi podniky [17], žádosti neziskové organizace o přístup ke správnímu spisu týkajícímu se řízení o žalobě pro nesplnění povinností ve fázi postupu před zahájením soudního řízení [18] a žádosti o přístup ke všem dokumentům ve spise týkajícím se řízení podle článku 81 ES, nyní článku 101 SFEU [19].

57. V rámci legislativní činnosti má zásada transparentnosti významnou úlohu. I když totiž bod 4 odůvodnění a článek 1 nařízení č. 1049/2001 přiznávají veřejnosti právo na přístup k dokumentům orgánů, jehož účinek musí být co nejširší, bod 6 odůvodnění tohoto nařízení uvádí, že by měl být poskytnut širší přístup k těmto dokumentům právě v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce. Soudní dvůr tak již uvedl, že „[t]ransparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva“ [20].

58. Vyvážení zvláštního zájmu, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotyčného dokumentu, a zejména obecným zájmem na zpřístupnění dokumentu, k němuž je žádán přístup, má zcela zvláštní význam tehdy, vykonává-li orgán legislativní funkce [21].

59. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem tedy v daném případě vyvstává otázka, zda s přihlédnutím k povaze sporných dokumentů, jejichž zpřístupnění je žádáno, mohl Tribunál platně připustit obecný předpoklad důvěrnosti těchto dokumentů.

60. Z napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál v bodě 102 tohoto rozsudku uvedl, že „i když je pravdou, že pravomoc navrhovat přijetí legislativních aktů ve smyslu čl. 289 odst. 3 SFEU přísluší podle ustanovení čl. 17 odst. 2 SEU v zásadě a s výhradou ustanovení v opačném smyslu Komisi, nemění to nic na tom, že podle čl. 14 odst. 1 SEU a čl. 16 odst. 1 SEU vykonávají legislativní funkci Parlament společně s Radou. Stejně tak z čl. 289 odst. 1 až 3 SFEU plyne, že legislativní akt představuje jakýkoliv akt přijatý legislativním postupem, to znamená jakékoliv nařízení, směrnice nebo rozhodnutí přijaté na základě řádného legislativního postupu uvedeného v článku 294 SFEU Parlamentem společně s Radou na návrh Komise, a dále jakékoliv nařízení, směrnice nebo rozhodnutí přijaté na základě zvláštního legislativního postupu, to znamená Parlamentem s účastí Rady nebo Radou s účastí Parlamentu“.

61. Tribunál v bodě 103 uvedeného rozsudku dále uvedl, že „[z] toho plyne, že při přípravě a vypracovávání návrhu aktu, byť i legislativní povahy, sama Komise nejedná jako normotvůrce, jelikož tento proces přípravy a vypracovávání nezbytně předchází vlastnímu legislativnímu postupu a v jeho průběhu je kromě toho třeba určit samotnou povahu navrhovaného aktu, a dále že legislativní funkci plní Parlament a Rada“.

62. V bodě 105 napadeného rozsudku se Tribunál vyjádřil k jednomu z argumentů navrhovatelky a upřesnil, že „i za předpokladu, že by požadované dokumenty musely být považovány za ‚legislativní dokumenty‘ ve smyslu uvedeného čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, je třeba uvést, že se toto ustanovení použije toliko ‚s výhradou článků 4 a 9‘ téhož nařízení […]. Jak přitom bylo konstatováno v bodech 97 a 99 [tohoto rozsudku], Komise je při uplatnění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce uvedeného nařízení oprávněna předpokládat, že zpřístupnění požadovaných dokumentů v zásadě vážně ohrozí rozhodovací proces spojený s vypracováváním návrhu politiky, a to až do okamžiku, než přijme rozhodnutí v tomto ohledu“.

17 – Rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 – Rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 – Viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46), jakož i ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33).

21 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, body 32 a 33).

63. I když je skutečností, že Komise nemůže být kvalifikována striktně jako „normotvůrce“, domnívám se nicméně, že její úloha v legislativním procesu z ní činí, pokud ne téměř normotvůrce, tak přinejmenším nepostradatelného legislativního aktéra, bez jehož podnětu by unijní legislativní činnost neexistovala. Jak totiž Soudní dvůr připomněl v rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise [22], „podle čl. 17 odst. 2 SEU mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze ‚na návrh Komise‘, s výjimkou případu, […] že Smlouvy stanoví jinak“ [23]. Komisi přísluší „rozhodnutí, zda předloží návrh legislativního aktu, či nikoliv, s výjimkou případu, […] kdy je podle unijního práva povinna takový návrh předložit. Na základě této pravomoci, v případě předložení návrhu legislativního aktu, Komisi, která v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty, rovněž přísluší určit předmět, účel a obsah tohoto návrhu“ [24].

64. Kromě toho s přihlédnutím k samotnému znění čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, jakož i struktuře tohoto nařízení a cíli, který sleduje, se domnívám, že pro účely práva na širší přístup k unijním dokumentům není určující postavení orgánu, ale samotná povaha těchto dokumentů.

65. Tento článek, který odráží bod 6 odůvodnění uvedeného nařízení – který, připomínám, stanoví širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce – totiž stanoví, že „legislativní dokumenty, to znamená dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být s výhradou článků 4 a 9 přímo přístupné“.

66. Jak bylo připomenuto v bodě 57 tohoto stanoviska, transparentnost v legislativní oblasti přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva.

67. Vzhledem k tomu, že Komise je původcem legislativních aktů, jsou přitom dokumenty, které připravuje a vypracovává v rámci legislativního procesu, právě základy pro tyto legislativní činnosti, které jsou občané oprávněni znát. Na základě čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, ve spojení s bodem 6 odůvodnění tohoto nařízení, musí být tedy právě k těmto dokumentům poskytnut širší přístup.

68. Posouzení dopadů, jakož i zprávy, které na ně navazují, spadají právě do této kategorie dokumentů. Za účelem určení předmětu, účelu a obsahu legislativního návrhu totiž Komise používá zejména posouzení dopadů, která umožňují konkrétní a podložené posouzení údajů o situaci, jakož i zhodnocení předvídatelných následků případného přijetí takových právních předpisů. Jak vyplývá z pokynů pro posuzování dopadů [25], „[p]osouzení dopadů je souborem logických kroků, které mají být provedeny při přípravě návrhů [politik]. Je to proces, v jehož průběhu jsou shromažďovány informace pro rozhodování činěná na politické úrovni o výhodách a nevýhodách zvažovaných variant řešení na základě vyhodnocení jejich potenciálních dopadů. Shrnutí těchto výsledků je prezentováno ve zprávě o [posouzení dopadů]“ [26].

69. V důsledku toho je podle mého názoru nepochybné, že se na posouzení dopadů a na zprávy o posouzení dopadů musí vztahovat širší přístup v souladu s ustanoveními nařízení č. 1409/2001. Obecný předpoklad důvěrnosti na ně tedy nelze použít.

22 – C-409/13, EU:C:2015:217.

23 – Viz bod 68 tohoto rozsudku.

24 – Viz bod 70 uvedeného rozsudku.

25 – Pokyny Komise pro posuzování dopadů ze dne 15. ledna 2009 [SEC(2009) 92].

26 – Viz s. 5 těchto pokynů.

70. Všechny dokumenty, u nichž Soudní dvůr uznal existenci obecného předpokladu důvěrnosti, se totiž vztahovaly k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení [27].

71. Situace v projednávané věci je zcela odlišná.

72. V tomto případě se nejedná o správní nebo soudní řízení, ale o proces legislativní povahy, u kterého sám unijní normotvůrce hodlá zajistit zvýšenou transparentnost [28]. Z toho právě vyplývá právo na přístup k dokumentům orgánů, bez něhož by tato zamýšlená transparentnost neexistovala. Soudní dvůr neopomněl připomenout její důvody v rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [29], když uvedl, že „právě transparentnost [v legislativním procesu] tím, že umožňuje, aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla jejich důvěra. Ve skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, které mohou vyvolat u občanů pochybnosti nejen stran legality jednotlivého aktu, ale také stran legitimity celého rozhodovacího procesu“ [30].

73. Členské státy si po přijetí Maastrichtské smlouvy uvědomily význam této zásady a vyzvaly Komisi, aby urychleně předložila Radě zprávu o opatřeních, která zlepší přístup veřejnosti k informacím, kterými disponují orgány [31]. Následně došlo k vložení článku 255 ES do Amsterodamské smlouvy, nyní článek 15 SFEU, a zvláště k potvrzení v článku 42 Listiny, který zakotvuje právo na přístup k dokumentům orgánů jako základní právo.

74. Existence obecného předpokladu důvěrnosti je výjimkou z tohoto základního práva a musí být tedy vykládána restriktivně, jak Soudní dvůr několikrát připomněl, zejména v rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [32].

75. Mimoto jsem již uvedl, že v souladu s ustanoveními nařízení č. 1049/2001 si Komise zachovává právo odepřít přístup ke svým dokumentům, pokud v konkrétním případě odůvodní riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu a pokud ověří, že neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění těchto dokumentů. Rozhodnutí o použití obecného předpokladu důvěrnosti v takovém případě, jako je projednávaná věc, by přitom ve skutečnosti vedlo ke zvrácení rovnováhy systému zavedeného tímto nařízením. Komise by se totiž mohla zbavit povinnosti odůvodnit odepření přístupu k uvedeným dokumentům konkrétně a individuálně a založit toto odepření na obecných úvahách. Kromě toho by bylo povinností toho, kdo žádá o přístup k dokumentům Komise, aby prokázal existenci takového převažujícího veřejného zájmu. To by ve skutečnosti vedlo k převrácení důkazního břemene, což se zdá být celkově v rozporu s článkem 42 Listiny, s judikaturou Soudního dvora uvedenou výše v tomto stanovisku, jakož i se samotnou vůlí unijního normotvůrce týkající se legislativních dokumentů.

76. Navíc, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodě 106 napadeného rozsudku, když uvedl, že v rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [33], „Soudní dvůr poprvé zakotvil možnost, aby orgán vycházel z obecných předpokladů“ ve vztahu k legislativním dokumentům. Tribunál totiž odkazuje právě na body 46, 47 a 50 tohoto rozsudku. Tyto body jsou přitom součástí vysvětlení poskytnutého Soudním dvorem ohledně průběhu přezkumu, který musí provést orgán dotčený žádostí o přístup

27 – Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise (C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 78).

28 – Viz čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, ve spojení s bodem 6 odůvodnění tohoto nařízení.

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

30 – Viz bod 59 tohoto rozsudku.

31 – Viz prohlášení č. 17 o právu na přístup k informacím, přiložené k Maastrichtské smlouvě.

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.

k dokumentům a ohledně obsahu odůvodnění, které musí být provedeno. Teprve následně Soudní dvůr zahajuje přezkum důvodů předložených navrhovateli. Pouhé připomenutí provedené Soudním dvorem v bodech 46, 47 a 50 nelze tedy chápat tak, že stanoví možnost, aby orgán v takovém případě vycházel z obecných předpokladů.

77. V důsledku toho se s přihlédnutím k výše uvedenému domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 100 až 106 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Komise mohla platně vycházet z obecného předpokladu důvěrnosti proto, aby odepřela přístup ke sporným dokumentům.

*2. K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku vycházející z údajně chybného použití judikatury Soudního dvora*

*a) Argumentace účastníků řízení*

78. Podle ClientEarth, podporované finskou a švédskou vládou, Tribunál v bodech 55 až 127 napadeného rozsudku chybně použil judikaturu Soudního dvora, která se týká uznání obecného předpokladu důvěrnosti. Tribunál tak opomenul přihlédnout ke skutečnosti, že Soudní dvůr již rozhodl, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil rozšíření působnosti obecného předpokladu důvěrnosti na studie týkající se souladu právních předpisů jednotlivých členských států s unijním právem životního prostředí. Soudní dvůr tak zdůraznil „požadavek striktního výkladu a uplatňování zmíněné domněnky, neboť ta představuje výjimku z povinnosti dotyčného orgánu provést konkrétní a individuální posouzení jednotlivých dokumentů uvedených v žádosti o přístup […] a v obecnější rovině ze zásady co nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům v držení unijních orgánů“ [34].

79. Tribunál, který uznal obecný předpoklad důvěrnosti ve vztahu k posouzení dopadů, nepřihlédl k tomuto požadavku a nechal bez povšimnutí základní povahu zásady transparentnosti zakotvené Smlouvou, jakož i nařízením č. 1049/2001.

80. Navrhovatelka kromě toho vytýká Tribunálu, že v bodě 67 napadeného rozsudku vyvodil z judikatury Soudního dvora, že obecný předpoklad důvěrnosti lze uznat, pokud to vyžaduje „řádný průběh“ dotčeného řízení, i když se věci, ve kterých byl takový předpoklad uznán, týkaly pouze dokumentů vztahujících se k probíhajícímu soudnímu nebo správnímu řízení – přičemž Komise v tomto posledním případě jednala jako strážkyně Smluv a jako orgán vykonávající unijní právo – a že takové předpoklady byly uznány na základě zásady rovnosti zbraní nebo podobných úvah nebo proto, že by přístup k takovým dokumentům mohl bezprostředně porušit zájmy dotčeného orgánu tím, že by byla narušena jeho schopnost se účinně bránit, nebo zájmy třetích osob na tom, aby byla zachována důvěrnost informací předaných Komisi.

81. Navrhovatelka a finská vláda se mimoto domnívají, že ve věcech, ve kterých Soudní dvůr uznal existenci obecného předpokladu důvěrnosti, toto uznání Soudní dvůr odůvodnil skutečností, že použití takového obecného předpokladu bylo výslovně odůvodněno existencí zvláštní právní úpravy, která určitým způsobem omezovala přístup k dokumentům nebo stanovila, že k těmto dokumentům nebude umožněn přístup třetích osob [35].

34 – Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise (C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 80 a 81).

35 – ClientEarth cituje v tomto směru rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Finská vláda cituje zejména rozsudky ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), ze dne 28. června 2012, Komise v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), a ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

82. Podle navrhovatelky je použití judikatury Soudního dvora Tribunálem rovněž chybné, jelikož se sporné dokumenty netýkají správního řízení, ve kterém je Komise povinna zajistit dodržování unijního práva, ani soudního řízení, přístup k těmto dokumentům nemůže ohrozit zájmy obvykle chráněné judikaturou Soudního dvora prostřednictvím obecného předpokladu jako je „rovnost zbraní" a tento přístup konkrétně nezvýhodňuje zájmy třetí strany, neboť ClientEarth je nevládní organizací, která je činná v oblasti ochrany životního prostředí a jejím cílem není prosazovat soukromé zájmy.

83. Komise namítá, že z judikatury Soudního dvora týkající se uznání obecného předpokladu důvěrnosti v žádném případě nevyplývá pravidlo, podle kterého musí Komise za účelem použití takových předpokladů jednat jako orgán vykonávající unijní právo. Naopak má za to, že Tribunál správně použil tuto judikaturu, když měl v bodech 68 až 75, 78 a 97 napadeného rozsudku za to, že uznání obecného předpokladu důvěrnosti u takových dokumentů, jako jsou sporné dokumenty, předpokládá jednak, že tyto dokumenty náležejí do jediné kategorie dokumentů, a jednak, že vzhledem k pravidlům upravujícím přípravu návrhů politik Komisí by přístup k požadovaným dokumentům vážně ohrozil toto zvláštní řízení, dokud probíhá.

84. Komise mimoto na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, tvrdí, že čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 správně stanoví, že účinnost rozhodovacího procesu orgánů představuje vlastní zájem, jehož ochrana může odůvodňovat výjimky z přístupu veřejnosti k dokumentům.

*b) Posouzení*

85. Podle navrhovatelky Tribunál chybně použil judikaturu týkající se obecných předpokladů důvěrnosti.

86. V bodě 66 napadeného rozsudku Tribunál uvádí, že „z judikatury [Soudního dvora] plyne, že k tomu, aby mohl být obecný předpoklad platně namítán vůči osobě, která žádá o přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001, je nutné, aby požadované dokumenty patřily do téže kategorie dokumentů nebo byly téže povahy". Poté měl v bodě 67 tohoto rozsudku za to, že „z této judikatury vyplývá, že uplatnění obecných předpokladů je vedeno především nutností zajistit řádný průběh dotčených řízení a zaručit, že jejich cíle nebudou ohroženy. Uznání obecného předpokladu může být založeno na neslučitelnosti zpřístupnění dokumentů z určitých řízení s jejich řádným průběhem a na riziku jejich ohrožení, přičemž obecné předpoklady umožňují chránit integritu průběhu řízení omezením zásahů ze strany třetích osob". Tribunál dále uvedl, že „[u]platnění zvláštních pravidel stanovených právním aktem týkajícím se řízení vedeného před unijním orgánem, pro jehož potřeby byly požadované dokumenty předloženy, je jedním z kritérií, která mohou odůvodňovat uznání obecného předpokladu".

87. Z výše uvedeného vyplývá, že se zdá, že Tribunál má za to, že pro účely použití obecného předpokladu důvěrnosti musí být zohledněna tři kritéria, a sice že dokumenty náležejí do stejné kategorie nebo jsou stejné povahy, že by přístup k těmto dokumentům narušil řádný průběh dotčeného řízení a že existuje právní předpis, který upravuje konkrétně podmínky přístupu k požadovaným dokumentům, přičemž toto poslední kritérium nepovažuje Tribunál za rozhodující kritérium [36].

88. Je nesporné, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pro účely použití obecného předpokladu důvěrnosti musí být dotčené dokumenty stejné povahy [37]. Naproti tomu, i když je skutečností, že v pěti případech, kdy Soudní dvůr uznal takové předpoklady [38], se jednalo o řádný průběh zvláštního řízení, nedomnívám se, že by se tyto předpoklady mohly uplatnit ve všech druzích řízení, včetně legislativního

36 – Viz body 76 a 77 napadeného rozsudku.

37 – Viz zejména rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50).

38 – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

řízení. Jak totiž Soudní dvůr připomněl v rozsudku ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise [39], „[v]e všech věcech, [ve kterých byl přijat obecný předpokladů důvěrnosti], se předmětné odepření přístupu týkalo souboru dokumentů jasně vymezených tím, že všechny patřily k určitému spisu vztahujícímu se k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení“ [40].

89. V tomto rozsudku, vydaném několik měsíců před napadeným rozsudkem, se naopak zdá, že Soudní dvůr jasně omezil použití obecných předpokladů důvěrnosti na případy, ve kterých se dokumenty, jejichž zpřístupnění bylo žádáno, vztahují k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení. V tomto ohledu, jak připomíná ClientEarth, Soudní dvůr výslovně vyloučil rozšíření působnosti předpokladu důvěrnosti na studie týkající se souladu právních předpisů jednotlivých členských států s unijním právem životního prostředí, zpracované podnikem na žádost a jménem Komise, které se k datu odeslání rozhodnutí o odepření přístupu k těmto studiím nevztahovaly k postupu před zahájením soudního řízení o žalobě pro nesplnění povinností [41].

90. Kromě toho, jak bylo uvedeno v bodech 72 až 75 tohoto stanoviska, nejen ze znění primárního a sekundárního práva, ale rovněž z judikatury Soudního dvora vyplývá, že právo na přístup k dokumentům orgánů je jakožto výraz zásady transparentnosti právem, z něhož musí být výjimky vykládány restriktivněji tím spíše, že se jedná o základní právo a že se v této věci jedná o legislativní dokumenty.

91. Ačkoli tedy Tribunál v bodech 58 až 61 napadeného rozsudku správně připomněl judikaturu Soudního dvora týkající se požadavku na restriktivní výklad výjimek z práva na přístup k dokumentům orgánů, nevyvodil podle mého názoru důsledky, které z této judikatury vyplývají s přihlédnutím ke zvláštní povaze sporných dokumentů.

92. Tribunál se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 55 až 127 napadeného rozsudku chybně použil judikaturu Soudního dvora.

*3. Ke druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení tím, že Tribunál měl za to, že čl. 17 odst. 1 až 3 SEU představuje právní základ pro založení obecného předpokladu důvěrnosti ve vztahu ke sporným dokumentům*

*a) Argumentace účastníků řízení*

93. Ve druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku se ClientEarth, podporovaná finskou a švédskou vládou, domnívá, že se Tribunál nemohl opřít o čl. 17 odst. 1 až 3 SEU proto, aby založil obecný předpoklad důvěrnosti ve vztahu ke sporným dokumentům. Má zaprvé za to, že zvýšená transparentnost rozhodovacího procesu posiluje nezávislost Komise a nemá za následek, na rozdíl od toho, co rozhodl Tribunál v bodech 55 až 99 napadeného rozsudku, větší zranitelnost Komise vůči vlivům a vnějším tlakům jakékoliv povahy, které by jí tak bránily vykonávat úlohu, která je jí svěřena na základě čl. 17 odst. 1 až 3 SEU, zcela nezávisle a v obecném zájmu.

39 – C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 – Viz bod 78 tohoto rozsudku.

41 – Viz body 77 až 82 uvedeného rozsudku.

94. Navrhovatelka se naopak domnívá, že, jak uvedl Soudní dvůr v bodě 45 rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [42], zvýšená transparentnost posiluje legitimitu, účinnost a odpovědnost správy vůči občanům v demokratickém systému. Přístup veřejnosti k takovým dokumentům, jako jsou sporné dokumenty, by tedy umožnil nejen lépe odolat vnějším tlakům, jelikož by transparentnost procesu posuzování dopadů vedla ke zviditelnění těchto tlaků navenek, ale rovněž by umožnil občanům lépe pochopit problematiku rozhodovacího procesu a případně vyvolat diskusi, aniž by byla ohrožena nezávislost Komise nebo prostor pro uvážení, který by měla mít.

95. Kromě toho ClientEarth tvrdí, že Soudní dvůr jasně uvedl v bodech 62 a 63 rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [43], že orgán nemůže odepřít přístup a namítat ohrožení své nezávislosti pouze na základě toho, že by přístup k dokumentům mohl způsobit riziko vnějšího tlaku.

96. Zadruhé se navrhovatelka domnívá, že článek 17 SEU nemůže představovat obecný základ, který by Komisi umožňoval bránit přístupu k jejím dokumentům z důvodu, že by jejich zpřístupnění vážně ohrozilo rozhodovací proces. Má totiž za to, že by takový přístup mohl mít za následek nadměrné rozšíření výjimky z práva na přístup k dokumentům orgánů, jelikož by pro odepření takového práva Komisi stačilo dovolat se článku 17 SEU. ClientEarth v tomto ohledu cituje body 43 až 45 stanoviska generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věcech ClientEarth v. Komise a ClientEarth a PAN Europe v. EFSA [44]. Navrhovatelka dodává, že pokud by byl takový přístup potvrzen Soudním dvorem, byl by v rozporu se zásadou, podle které musí být veškeré výjimky z výkonu práva na přístup vykládány restriktivně.

97. Komise odpovídá, že na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, pravidla, která upravují přípravu a vypracovávání návrhů politik Komisí, nestanoví, že by Komise musela vést nepřetržitý dialog se zúčastněnými stranami. Naopak uvádí, že – jak správně uznal Tribunál v bodech 79 až 84 a 96 napadeného rozsudku – pokud by byl takový nepřetržitý dialog zaveden zejména po zveřejnění takových dokumentů, jako jsou sporné dokumenty, neměla by dostatečný prostor pro samostatné rozhodování a nebyla by schopna zcela nezávisle rozhodovat, jak stanoví čl. 17 odst. 3 SEU.

98. K argumentu navrhovatelky, který spočívá v tvrzení, že pochopení rozhodovacího procesu nenaruší nezávislost Komise, Komise uvádí, že pokud je cílem žádosti o přístup ke sporným dokumentům správné pochopení tohoto procesu, navrhovatelka nebo jakákoliv jiná zúčastněná strana může vyčkat do zveřejnění těchto dokumentů po skončení tohoto procesu, a to buď proto, že byl učiněn legislativní návrh, nebo protože bylo od podnětu upuštěno.

*b) Posouzení*

99. Navrhovatelka v podstatě vytýká Tribunálu, že rozhodl, že použití obecného předpokladu důvěrnosti Komisí za účelem odepření přístupu ke sporným dokumentům bylo odůvodněné, jelikož „takový obecný předpoklad se nabízí s ohledem na pravidla upravující přípravu a vypracovávání návrhů politik Komisí, včetně případných návrhů legislativních aktů“ [45].

100. Poté, co Tribunál připomněl v bodech 79 až 82 tohoto rozsudku úlohu Komise v legislativním procesu, uvedl, že pokud Komise připravuje a vypracovává návrhy politik, musí jednat zcela nezávisle a v obecném zájmu [46]. Poté, co Tribunál vysvětlil funkci posuzování dopadů a připustil, že taková posuzování sledují cíl transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu Komise směřujícího

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.

45 – Viz bod 78 napadeného rozsudku.

46 – Viz body 83 a 84 tohoto rozsudku.

k přípravě a vypracovávání návrhů politik a cíl účasti zúčastněných osob na uvedeném procesu [47], vyvodil z toho, že po konzultaci zúčastněných osob a shromáždění informací musí mít Komise prostor pro své úvahy, aby byla schopna zcela nezávisle, bez vnějších tlaků a vlivů třetích osob, rozhodnout o navrhovaných politických podnětech [48]. Konkrétně Tribunál v bodě 95 tohoto rozsudku rozhodl, že „[…] je třeba uvedené právo iniciativy [Komise v legislativní oblasti] chránit před jakýmikoliv zásahy veřejných nebo soukromých zájmů, které by se mimo rámec konzultací snažily přinutit Komisi k přijetí, změně nebo odmítnutí politického podnětu, a prodloužily by tak, či dokonce ztížily diskuzi uvnitř tohoto orgánu“.

101. V bodě 96 uvedeného rozsudku tak Tribunál rozhodl, že „jelikož zpráva o posouzení dopadů obsahuje, jak plyne z bodu 88 [napadeného rozsudku], srovnání jednotlivých variant politik zamýšlených v této fázi, nese s sebou zpřístupnění této zprávy, byť jen ve fázi návrhu, jakož i stanovisek výboru k němu zvýšené riziko, že se třetí osoby budou mimo rámec veřejné konzultace pořádané Komisí snažit cíleně ovlivňovat volbu varianty politiky Komise a směřování návrhu politiky Komise, který má předložit. Tytéž osoby nebo organizace, které předložily připomínky v rámci veřejné konzultace, by v případě, že by měly okamžitý přístup k dokumentům týkajícím se posouzení dopadů, mohly předložit nové připomínky nebo kritiky k zamýšleným variantám a hypotézám, přičemž by tvrdily, že jejich názor nebyl dostatečně či řádně zohledněn, ačkoliv Komise musí mít po fázi veřejné konzultace prostor pro vlastní úvahy, dočasně neovlivňované vnějšími vlivy a tlaky nejrůznější povahy“.

102. Nejprve, jak již bylo uvedeno výše, nedomnívám se, že by orgán mohl použít obecný předpoklad důvěrnosti ohledně takových legislativních dokumentů, jako jsou sporné dokumenty.

103. Jak tvrdí navrhovatelka, toto posouzení podle všeho potvrzuje i judikatura Soudního dvora. V rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [49], totiž Soudní dvůr rozhodl ohledně věci, která se týkala odepření přístupu k legislativnímu dokumentu, že „právě transparentnost v tomto ohledu tím, že umožňuje, aby se otevřeně jednalo o několika náhledech, přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla jejich důvěra. Ve skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, které mohou vyvolat u občanů pochybnosti, nejen pokud jde o legalitu jednotlivého aktu, nýbrž také pokud jde o legitimitu celého rozhodovacího procesu“ [50].

104. Dále Soudní dvůr rozhodl, že „[c]o se […] týče argumentu […], podle kterého by případným zpřístupněním právních stanovisek vydaných právní službou [Rady] v rámci legislativních postupů byla zpochybněna nezávislost této služby, je třeba konstatovat, že tato obava je ve středu zájmů chráněných výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001. Účelem této výjimky je právě chránit zájem orgánu žádat o právní stanoviska a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska“. Soudní dvůr dále uvedl, že „[j]e však třeba uvést, že Rada se v tomto ohledu jak před [Tribunálem], tak i před Soudním dvorem opřela o prostá tvrzení, která nijak nebyla podepřena podrobnou argumentací. Ve světle následujících úvah není zřejmé žádné skutečné, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické riziko porušení uvedeného zájmu“ [51].

105. Konečně Soudní dvůr v bodě 64 tohoto rozsudku rozhodl, že „[c]o se týče případného nátlaku vykonávaného pro ovlivnění znění stanovisek vyjádřených právní službou Rady, stačí uvést, že i za předpokladu, že by členové této právní služby z takového důvodu čelili nelegitimním tlakům, zájem tohoto orgánu obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska by byl zpochybněn tímto nátlakem, a nikoli možností zpřístupnění právních stanovisek, a Radě by jednoznačně příslušelo učinit opatření nezbytná k ukončení tohoto nátlaku“.

47 – Viz body 85 až 93 uvedeného rozsudku.

48 – Viz bod 94 napadeného rozsudku.

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

50 – Viz bod 59 tohoto rozsudku.

51 – Viz body 62 a 63 uvedeného rozsudku.

106. Domnívám se, že z této judikatury vyplývá, že i když je skutečností, že Komise, stejně jako Rada, musí mít prostor pro vlastní úvahy prostý jakéhokoliv vnějšího tlaku proto, aby byla zachována její nezávislost v legislativní oblasti, a že z tohoto titulu může odůvodnit odepření přístupu k legislativnímu dokumentu na základě článku 4 nařízení č. 1049/2001, je nicméně povinna prokázat, že existuje skutečné přiměřeně předvídatelné, a nikoliv jen hypotetické riziko ohrožení rozhodovacího procesu.

107. Zdá se mi tudíž neslučitelné s touto judikaturou připustit, že by se orgán mohl dovolávat obecného předpokladu důvěrnosti za účelem odepření přístupu k legislativnímu dokumentu, i když je, jak jsem uvedl, oprávněn odůvodnit tento předpoklad úvahami obecného rázu. Domnívám se ostatně, že v rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada [52], Soudní dvůr právě odmítl možnost použití obecného předpokladu důvěrnosti ohledně právních stanovisek, legislativních dokumentů, neboť v bodě 57 tohoto rozsudku rozhodl, že „[Tribunál] měl neprávem za to, že existuje obecná potřeba důvěrnosti, co se týče stanovisek právní služby Rady týkajících se legislativních otázek“.

108. Tribunál se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 97 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „Komise je oprávněna předpokládat, aniž by provedla konkrétní a individuální přezkum všech dokumentů vypracovaných v rámci přípravy posouzení dopadů, že zpřístupnění těchto dokumentů v zásadě vážně ohrožuje její rozhodovací proces směřující k vypracování návrhu politiky“.

*4. Ke třetí části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení tím, že Tribunál nepřezkoumal existenci zvláštního, konkrétního a skutečného ohrožení zájmu chráněného čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001*

*a) Argumentace účastníků řízení*

109. Ve třetí části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth, kterou podporuje v tomto směru švédská vláda, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že uznal obecný předpoklad důvěrnosti ve vztahu ke sporným dokumentům, aniž přezkoumal riziko, že zpřístupnění tohoto druhu dokumentů představuje zvláštní, konkrétní a skutečné ohrožení zájmu chráněného čl. 4 odst. 3 prvním pododstavcem nařízení č. 1049/2001.

110. Navrhovatelka se totiž domnívá, že v souladu s judikaturou Soudního dvora mohou unijní orgány odepřít přístup k vlastním dokumentům pouze tehdy, pokud vysvětlí, jak by přístup k těmto dokumentům mohl konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou [53], a to i tehdy, vychází-li dotčený orgán z obecného předpokladu týkajícího se kategorie dokumentu. Navrhovatelka se domnívá, že tato podmínka je nezbytná proto, aby byl každý občan schopen porozumět důvodům, proč byla jeho žádost zamítnuta, jakož i proto, aby bylo zaručeno, že výjimka ze zásady co nejširšího přístupu je odůvodněná pouze tehdy, pokud přístup k požadovaným dokumentům ohrožuje konkrétně a skutečně zájem chráněný čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení.

111. ClientEarth přitom tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodě 96 napadeného rozsudku za to, že Komise mohla za účelem odepření přístupu ke sporným dokumentům vycházet z úvah obecného a hypotetického rázu. Navrhovatelka se totiž domnívá, že nestačí tvrdit, jak Tribunál připustil, že by zpřístupnění konkrétně a skutečně ohrozilo rozhodovací proces dotyčného orgánu, jelikož by se třetí osoba mohla snažit vykonávat vliv na politická rozhodnutí stanovená ve zprávě o posouzení dopadů. Takové obecné a hypotetické odůvodnění by tak mohlo být Komisí zneužito pro účely odůvodnění odepření přístupu ke všem jejím dokumentům.

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

53 – Rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 64).

112. Finská vláda dodává, že podle ní nelze jakékoliv zpřístupnění informací obsažených ve sporných dokumentech automaticky považovat za „závažné ohrožení“ rozhodovacích procesů Komise ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce uvedeného nařízení.

113. Komise na prvním místě odpovídá, že Tribunál vysvětlil v bodě 96 napadeného rozsudku, jaké bylo objektivní, skutečné a konkrétní riziko, které by s sebou neslo zpřístupnění sporných dokumentů pro její rozhodovací procesy. Toto riziko by tak spočívalo ve skutečnosti, že by takové zpřístupnění umožnilo osobám, které již předložily připomínky ve veřejné konzultaci, předložit nové připomínky nebo výtky, a ohrozit tak prostor pro vlastní samostatné úvahy, který by měla Komise mít. Na druhém místě Komise tvrdí, že – jak uvedl Tribunál v bodě 120 napadeného rozsudku – navrhovatelka nebere v potaz hlavní rys a předmět obecného předpokladu, který poté, co je uznán, právě umožňuje Komisi vycházet z obecných důvodů pro odepření a vyhnout se konkrétnímu a individuálnímu přezkumu požadovaných dokumentů.

*b) Posouzení*

114. Rozumím tomu tak, že se navrhovatelka domnívá, že pokud orgán odepře přístup k dokumentům na základě obecného předpokladu důvěrnosti, musí nicméně přezkoumat, zda může zpřístupnění tohoto druhu dokumentů zvláštním způsobem, konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný čl. 4 odst. 3 prvním pododstavcem nařízení č. 1049/2001. Ve skutečnosti tvrdí, že přezkum, který musí orgán provést, musí být totožný s přezkumem, který musí provést, provádí-li individuální a konkrétní přezkum dokumentu.

115. S tímto stanoviskem nesouhlasím. Připomínám, že podle ustálené judikatury „se může [dotyčný orgán] opírat [proto, aby odepřel přístup k dokumentům,] o obecné domněnky vztahující se na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít obdobné obecné úvahy“ [54]. Obecný předpoklad důvěrnosti tedy umožňuje orgánu, který se jej dovolává, odůvodnit odepření přístupu k dokumentům ohrožením, ke kterému by zpravidla vedlo zpřístupnění tohoto druhu dokumentu. Soudní dvůr tak uznal, že toto ohrožení může představovat porušení práva na obhajobu nebo „rovnosti zbraní“ anebo dále obecné porušení soudních postupů.

116. Soudní dvůr ostatně rozhodl v rozsudku ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise [55], že „se Komise může opírat o domněnku, že zpřístupnění spisů účastníka řízení předložených v probíhajících soudních řízeních porušuje ochranu těchto řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky [nařízení č. 1049/2001], a že tudíž může v průběhu celého takového řízení odmítnout žádost o přístup, jejímž předmětem jsou takové dokumenty, aniž je povinna provádět jejich konkrétní přezkum“ [56]. Stejně tak v rozsudku ze dne 14. července 2016, Sea Handling v. Komise [57], Soudní dvůr rozhodl ohledně dokumentů týkajících se řízení o kontrole státních podpor, že „nebylo v projednávané věci povinností Tribunálu přezkoumat to, zda mohlo zpřístupnění obsahu dokumentu požadovaných společností Sea Handling poškodit chráněné zájmy, jelikož byl Tribunál pouze povinen přezkoumat, zda se Komise mohla domnívat, že tyto dokumenty spadaly do vyšetřování, které Komise vedla v rámci řízení o kontrole státních podpor“ [58]. Rozhodl, že „[j]ak Tribunál správně uvedl v bodě 65 [svého] rozsudku

54 – Viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50); ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 74); ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 45), a ze dne 27. února 2014, Komise v. 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 – Viz bod 146 tohoto rozsudku.

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

58 – Viz bod 68 tohoto rozsudku.

[ze dne 25. března 2015, Sea Handling v. Komise (T-456/13, nezveřejněný, EU:T:2015:185)], požadavek přezkoumat, zda se takový obecný předpoklad skutečně použije v dané věci, nelze vykládat v tom smyslu, že orgán musí přezkoumat individuálně všechny dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, jelikož by tento požadavek zbavil tento obecný předpoklad užitečného účinku“ [59].

117. Důvod existence takového předpokladu spočívá právě v možnosti předpokládat, že by zpřístupnění určitého druhu dokumentů ohrozilo některý z chráněných zájmů, aniž by bylo nutné provést konkrétní a individuální přezkum těchto dokumentů. To je rovněž důvodem, proč musí být tato výjimka z práva na přístup k dokumentům orgánů, jak jsem uvedl, vykládána o to restriktivněji.

118. Z těchto důvodů se domnívám, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když nepřezkoumal existenci zvláštního, konkrétního a skutečného ohrožení zájmu chráněného čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

*5. K páté části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného právního posouzení tím, že uznání obecného předpokladu důvěrnosti ve vztahu ke sporným dokumentům Tribunálem vede k tomu, že se tento předpoklad stává nevyvratitelným*

119. ClientEarth, podporovaná finskou vládou, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodech 113 až 127 napadeného rozsudku tím, že stanovil kritéria, která vedou k tomu, že se obecný předpoklad důvěrnosti stává nevyvratitelným. Konkrétně učinil Tribunál tento předpoklad nevyvratitelným, když v bodě 120 tohoto rozsudku rozhodl, že argumenty navrhovatelky vycházející zejména z neprokázání skutečného rizika veřejného tlaku, necitlivé povahy sporných dokumentů a irelevance toho, že se rozhodovací proces nachází v raném stadiu, nemohly nijak vyvrátit tento obecný předpoklad, jelikož cílem těchto argumentů byla pouze kritika obecné povahy odůvodnění ve sporných rozhodnutích a tyto argumenty nepřinášely konkrétní skutečnosti, které by umožňovaly vyvrátit uvedený obecný předpoklad.

120. Komise odpovídá, že navrhovatelka svými argumenty neuznává právě samotnou povahu obecného předpokladu důvěrnosti tohoto druhu dokumentů. Kromě toho se domnívá, že na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, skutečnost, že Tribunál uvedl, že neexistovala žádná konkrétní skutečnost, která by umožňovala vyvrátit tento obecný předpoklad, prokazuje, že tento předpoklad je vyvratitelný, ale že v projednávané věci navrhovatelka neprokázala, v čem by zpřístupnění požadovaných dokumentů neohrozilo rozhodovací procesy Komise.

121. Vzhledem k tomu, že se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když uznal existenci obecného předpokladu důvěrnosti ve vztahu ke sporným dokumentům, mám za to, že není třeba odpovídat na pátou část prvního důvodu kasačního opravného prostředku.

122. S ohledem na výše uvedené úvahy se domnívám, že první důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný, a že tudíž musí být napadený rozsudek zrušen.

123. V důsledku toho se mi nezdá nutné přezkoumat druhý důvod kasačního opravného prostředku, který navrhovatelka předložila podpůrně.

59 – Viz bod 69 uvedeného rozsudku.

## VI. K nákladům řízení

124. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že ClientEarth požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení.

125. Mimoto Finská republika a Švédské království jako vedlejší účastníci ponesou vlastní náklady řízení podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu.

## VII. Závěry

126. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Není namístě rozhodnout ve věci samé o návrhu na zrušení rozhodnutí ze dne 3. dubna 2014, kterým Evropská komise odepřela přístup k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v souvislosti s politikou Evropské unie v oblasti životního prostředí.

2) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 13. listopadu 2015, ClientEarth v. Komise (T-424/14 a T-425/14, EU:T:2015:848), se zrušuje.

3) Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

4) Finská republika a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.“