Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 4. septembra 2018 * [i]

„Odvolanie – Prístup k dokumentom inštitúcií Európskej únie – Nariadenie (ES) č. 1049/2001 – Nariadenie (ES) č. 1367/2006 – Správa o posúdení vplyvu, návrh správy o posúdení vplyvu a stanovisko výboru pre posudzovanie vplyvu – Legislatívne iniciatívy v oblasti životného prostredia – Zamietnutie prístupu – Zverejnenie požadovaných dokumentov v priebehu konania – Pretrvávajúci záujem na konaní – Výnimka týkajúca sa ochrany prebiehajúceho rozhodovacieho procesu v inštitúcii Únie – Všeobecná domnienka“

Vo veci C-57/16 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 30. januára 2016,

ClientEarth, so sídlom v Londýne (Spojené kráľovstvo), v zastúpení: O. W. Brouwer, J. Wolfhagen a F. Heringa, advocaten,

odvolateľka,

ktorú v konaní podporujú:

Fínska republika, v zastúpení: H. Leppo a J. Heliskoski, splnomocnení zástupcovia,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a N. Otte Widgren, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastníci konania v odvolacom konaní,

ďalší účastník konania:

Európska komisia, v zastúpení: F. Clotuche-Duvieusart a M. Konstantinidis, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda A. Tizzano (spravodajca), predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas a J. Malenovský, sudcovia E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras a E. Regan,

generálny advokát: Y. Bot,

* Jazyk konania: angličtina.

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. júla 2017,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 28. novembra 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 ClientEarth sa svojím odvolaním domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisia (T-424/14 a T-425/14, EU:T:2015:848, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd zamietol jej žaloby o zrušenie jednak rozhodnutia Európskej komisie z 1. apríla 2014, ktorým bol odmietnutý 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, a jednak rozhodnutia Komisie z 3. apríla 2014, ktorým bol odmietnutý 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, ako aj k stanovisku výboru pre posudzovanie vplyvu (spolu ďalej len „sporné rozhodnutia“).

Právny rámec

2 Odôvodnenia 1, 2 a 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) stanovujú:

„(1) Druhý [o]dsek článku 1 Zmluvy o Európskej únii zakotvuje koncepciu otvorenosti konštatujúc, že zmluva znamená nové štádium v procese vytvárania stále užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom.

(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 inštitúcie konajú v rámci svojich právom stanovených právomocí…, pričom zároveň zachovávajú efektívnosť ich rozhodovacieho procesu. Také dokumenty majú byť v čo najširšom rozsahu priamo prístupné.“

3 Podľa článku 1 tohto nariadenia:

„Účelom tohto nariadenia je:

a) vymedziť pravidlá, podmienky a obmedzenia z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu, ktorými sa spravuje právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie… takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom.

…“

4 Článok 4 uvedeného nariadenia, nazvaný „Výnimky“, vo svojom odseku 3 prvom pododseku a vo svojom odseku 6 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.

…

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

5 Článok 12 toho istého nariadenia, nazvaný „Priamy prístup v elektronickej forme alebo prostredníctvom registra“, vo svojom odseku 2 stanovuje:

„Podľa článkov 4 a 9 [Bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 – *neoficiálny preklad*] priamo prístupné majú byť… legislatívne dokumenty, to znamená dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty.“

6 Odôvodnenia 2 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 (Ú. v. EÚ L 264, 2006, s. 13), stanovujú:

„(2) Šiesty environmentálny akčný program Spoločenstva… zdôrazňuje dôležitosť poskytovania primeraných informácií o životnom prostredí a účinných príležitostí na účasť verejnosti na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, čím sa zvyšuje zodpovednosť a transparentnosť rozhodovacieho procesu a prispieva sa k povedomiu verejnosti a podpore prijímaných rozhodnutí…

…

(15) Ak nariadenie [č. 1049/2001] ustanovuje výnimky, mali by sa rovnako uplatňovať, s výhradou podrobnejších ustanovení v tomto nariadení, na žiadosti [týkajúcich sa žiadostí – *neoficiálny preklad*] 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…“

7 Článok 2 ods. 1 písm. d) nariadenia č. 1367/2006 definuje pojem „informácie o životnom prostredí“ takto:

„… 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 [environmentálne] prvky a faktory uvedené v bodoch i) a ii), ako aj opatrenia alebo činnosti určené na ochranu týchto prvkov;

…

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

…“

8 Podľa článku 3 tohto nariadenia, nazvaného „Uplatňovanie nariadenia [č. 1049/2001]“:

„Nariadenie [č. 1049/2001] sa uplatňuje na akúkoľvek žiadosť žiadateľa o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré uchovávajú inštitúcie alebo orgány Spoločenstva…“

9 Článok 6 nariadenia č. 1367/2006 s názvom „Uplatňovanie výnimiek na žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„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.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

10 Z napadnutého rozsudku vyplýva, že ClientEarth, nezisková organizácia, ktorej cieľom je ochrana životného prostredia, podala 20. januára 2014 na základe nariadenia č. 1049/2001 na Komisiu dve žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré má táto inštitúcia. Prvá z týchto žiadostí 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 (ďalej len „dokumenty posúdenia vplyvu týkajúce sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia“). Druhá 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 toho istého výboru k tejto správe (ďalej len „dokumenty o posúdení vplyvu na inšpekciu a dozor v oblasti životného prostredia“ a spolu s dokumentmi posúdenia vplyvu týkajúce sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia „sporné dokumenty“).

11 Listami z 13. a 17. februára 2014 Komisia tieto dve žiadosti na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 zamietla.

12 ClientEarth podala 4. marca 2014 Komisii dve opakované žiadosti podľa článku 7 ods. 2 tohto nariadenia. Spornými rozhodnutiami Komisia potvrdila zamietnutie prístupu k sporným dokumentom.

13 Komisia v týchto rozhodnutiach po prvé uviedla, že tieto dokumenty sa týkali prebiehajúcich posúdení vplyvu, ktoré sa uskutočnili s cieľom prijať legislatívnu iniciatívu týkajúcu sa jednak inšpekcií a dozoru v oblasti životného prostredia a jednak prístupu k spravodlivosti v tejto oblasti. V tejto súvislosti spresnila, že posúdenia vplyvu mali pomôcť pri príprave jej legislatívnych návrhov a že obsah týchto posúdení slúži ako podklad pre strategické rozhodnutia uvedené v takýchto návrhoch. Podľa Komisie by preto zverejnenie sporných dokumentov v tomto štádiu vážne narušilo jej prebiehajúce rozhodovacie procesy. Toto zverejnenie by totiž ovplyvnilo jej rozhodovací priestor a obmedzilo by jej spôsobilosť nájsť kompromis a mohlo by spôsobiť vonkajšie tlaky, ktoré by mohli sťažiť tieto zložité rozhodovacie procesy, počas ktorých by mala panovať atmosféra dôvery. Komisia sa v tejto súvislosti odvolala na článok 17 ods. 1 a ods. 3 tretí pododsek ZEÚ.

14 Pokiaľ ide konkrétne o dokumenty o posúdení vplyvu na inšpekciu a dozor v oblasti životného prostredia, Komisia jednak trvala na okolnosti, že tieto inšpekcie a tento dozor predstavujú kľúčový prvok vykonávania verejných politík, oblasti, na ktorú sa inštitúcie Únie od roku 2001 snažia prilákať pozornosť a v ktorej chcú podporovať aktivitu na úrovni Únie, a jednak na nevyhnutnosti chrániť diskusiu pred vonkajšími faktormi pôsobenia, pretože takéto pôsobenie by ovplyvnilo kvalitu kontroly nad členskými štátmi.

15 Pokiaľ ide o dokumenty posúdenia vplyvu týkajúce sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia, Komisia zdôraznila citlivú povahu tejto otázky, 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 [KOM(2003) 624 v konečnom znení] (Ú. v. EÚ C 96, 2004, s. 22).

16 Okrem toho Komisia dodala, že rôzne dokumenty týkajúce sa dvoch dotknutých posúdení vplyvu sú už k dispozícii na internete a že všetky ostatné dokumenty vzťahujúce sa na tieto posúdenia vplyvu budú zverejnené spolu s prijatím príslušných legislatívnych návrhov kolégiom komisárov.

17 Komisia dospela k záveru, že prístup k sporným dokumentom musel byť zamietnutý na základe článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001, pretože rozhodovacie procesy, ktorých sa dokumenty týkali, boli v ranom a citlivom štádiu.

18 Po druhé sa Komisia domnievala, že žiaden prevažujúci verejný záujem neodôvodňoval zverejnenie sporných dokumentov. V tejto súvislosti v podstate na jednej strane poznamenala, že hoci cieľ zachovávať, ochraňovať a zlepšovať kvalitu životného prostredia, a tým aj ľudského zdravia možno dosiahnuť vďaka nediskriminačnému prístupu k spravodlivosti, nebola však schopná stanoviť, v čom by zverejnenie týchto dokumentov v tomto štádiu pomohlo osobám žijúcim v Únii nepriamo ovplyvniť životné prostredie, v ktorom žijú. Podľa Komisie je už totiž možný prístup k spravodlivosti na vnútroštátnych súdoch a predmetné rozhodovacie procesy majú tento prístup len zlepšiť. Navyše Komisia pripomenula, že v priebehu roka 2013 bola zorganizovaná verejná konzultácia, v rámci ktorej mohli dotknuté strany, vrátane občianskej spoločnosti, prispieť k vymedzeniu hlavného zámeru návrhov. Na druhej strane by sprístupnenie sporných dokumentov v tomto štádiu narušilo jej rozhodovacie procesy a ovplyvnilo by možnosť dosiahnuť čo najlepší možný kompromis. Podľa Komisie by bol verejný záujem lepšie zabezpečený možnosťou realizovať tieto procesy bez akýchkoľvek vonkajších tlakov.

19 Po tretie Komisia vylúčila možnosť priznať čiastočný prístup podľa článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001, pretože výnimka stanovená v článku 4 ods. 3 prvom pododseku tohto nariadenia sa vzťahovala na celý rozsah požadovaných dokumentov.

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnutý rozsudok

20 Podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu podala ClientEarth 11. júna 2014 dve žaloby o neplatnosť týkajúce sa rozhodnutia Komisie z 1. apríla 2014 (vec T-425/14) a z 3. apríla 2014 (vec T-424/14), ktoré sú spomenuté v bode 1 tohto rozsudku. Okrem toho navrhla, aby bola Komisia zaviazaná na náhradu trov konania. Uznesením predsedu druhej komory Všeobecného súdu z 27. apríla 2015 boli tieto veci spojené na účely ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

21 V rámci týchto žalôb ClientEarth uviedla jediný žalobný dôvod, ktorý sa v podstate delí na dve časti. Na podporu prvej časti tohto žalobného dôvodu založeného na porušení článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 uviedla tri výhrady založené po prvé na neuplatniteľnosti tohto ustanovenia, po druhé na neexistencii rizika vážneho narušenia rozhodovacích procesov Komisie a po tretie na existencii prevažujúceho verejného záujmu, ktorý odôvodňuje zverejnenie sporných

dokumentov. ClientEarth na pojednávaní pred Všeobecným súdom výslovne vzala prvú výhradu späť, čo bolo zaznamenané aj v zápisnici z pojednávania. ClientEarth v druhej časti uvedeného žalobného dôvodu tvrdila, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia.

22 Všeobecný súd najprv posúdil túto druhú časť žalobného dôvodu a zamietol ju.

23 Pokiaľ ide o prvú časť, Všeobecný súd najprv konštatoval, že Komisia nevykonala konkrétne a individuálne preskúmanie sporných dokumentov, následne však overil, či táto inštitúcia mohla zamietnuť prístup k týmto dokumentom podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 na základe všeobecnej domnienky, že zverejnenie tohto typu dokumentov by v zásade vážne narušilo jej prebiehajúce rozhodovacie procesy v zmysle tohto ustanovenia.

24 Na tento účel Všeobecný súd po prvé v bodoch 68 až 75 napadnutého rozsudku uviedol, že sporné dokumenty, ktoré boli súčasťou uskutočnenia dvoch posúdení vplyvu, boli súčasťou rovnakej kategórie dokumentov.

25 Všeobecný súd po druhé v bodoch 76 až 84 uvedeného rozsudku preskúmal pravidlá upravujúce prípravu a vypracovanie politických návrhov Komisiou, ktoré vyplývajú najmä z článku 17 ods. 1 až 3 ZEÚ. V rámci tohto posúdenia dospel k záveru, že tieto pravidlá ukladajú inštitúcii, aby pri príprave a vypracovaní takých návrhov dbala na to, že koná úplne nezávislým spôsobom a výlučne vo všeobecnom záujme. Z toho vyvodil, že tejto inštitúcii treba súčasne vytvoriť podmienky, aby mohla konať takým spôsobom.

26 Všeobecný súd v bodoch 94 až 96 napadnutého rozsudku uviedol, že po verejnej fáze konzultácií organizovanej Komisiou v rámci postupu posúdenia vplyvu s cieľom zhromaždiť príspevky dotknutých strán musela mať táto inštitúcia priestor na samostatnú úvahu, dočasne mimo akýchkoľvek vonkajších vplyvov a tlakov, aby mohla na základe informácií zhromaždených v priebehu tohto konania úplne nezávisle a vo všeobecnom záujme navrhnúť prípadné politické iniciatívy. Právomoc iniciatívy Komisie tak treba chrániť pred akýmkoľvek vplyvom verejných alebo súkromných záujmov, ktoré by sa nad rámec tejto konzultácie pokúšali prinútiť túto inštitúciu, aby prijala iniciatívu, zmenila ju, či dokonca sa jej zriekla, a ktoré by predlžovali, či dokonca komplikovali diskusiu v rámci tejto inštitúcie. Správy o posúdení vplyvu však obsahovali porovnanie rôznych politických možností, ktorými sa Komisia zaoberala. Podľa Všeobecného súdu tak zverejnenie uvedených správ, aj keď len v štádiu návrhov, ako aj stanovísk výboru pre posudzovanie vplyvu týchto návrhov, predstavuje zvýšené riziko, že sa tretie osoby pokúsia nad rámec uvedenej konzultácie vykonávať cieleným spôsobom vplyv na politické rozhodnutia tejto inštitúcie. Predovšetkým existuje riziko, že osoby, ktoré sa zúčastnili tejto konzultácie, predložia Komisii nové pripomienky k plánovaným možnostiam a hypotézam, ktoré Komisia uvádza, alebo ich novú kritiku tak, že budú tvrdiť, že ich názor sa dostatočne alebo riadne nezohľadnil.

27 Za týchto podmienok Všeobecný súd v bode 97 napadnutého rozsudku uviedol, že na účely uplatnenia výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 je Komisia oprávnená domnievať sa, bez toho, aby vykonala konkrétne a individuálne preskúmanie každého dokumentu vypracovaného v rámci prípravy posúdenia vplyvu, že ich zverejnenie v zásade vážne narušuje jej rozhodovací proces určený na vypracovanie politického návrhu.

28 Po tretie Všeobecný súd v bodoch 98 a 99 uvedeného rozsudku spresnil, že táto domnienka sa môže uplatňovať tak dlho, pokým Komisia neprijme rozhodnutie o prípadnom politickom návrhu, čiže až dovtedy, pokiaľ sa táto inštitúcia rozhodne plánovanú iniciatívu buď prijať, alebo odmietnuť.

29 Po štvrté Všeobecný súd v bodoch 100 až 106 napadnutého rozsudku konštatoval, že uvedená domnienka sa uplatňuje bez ohľadu na to, či plánovaný návrh má legislatívnu alebo inú povahu.

30 Po piate Všeobecný súd v bodoch 107 až 110 uvedeného rozsudku vychádzal z toho, že článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 nebráni uznaniu tej istej domnienky.

31 Pokiaľ ide konkrétne o tieto dokumenty, Všeobecný súd v bodoch 116 až 124 napadnutého rozsudku konštatoval, že tieto dokumenty patria do pôsobnosti uvedenej všeobecnej domnienky a že ClientEarth nepredložila žiadny dôkaz, ktorý by mohol túto domnienku vyvrátiť.

32 Napokon v bodoch 133 až 163 uvedeného rozsudku Všeobecný súd vychádzal z toho, že žiadny z argumentov ClientEarth neumožňuje spochybniť posúdenie Komisie, podľa ktorého žiadny prevažujúci verejný záujem neodôvodňuje zverejnenie sporných dokumentov.

33 Všeobecný súd preto zamietol prvú časť jediného žalobného dôvodu na zrušenie, a tak aj žalobu v celom jej rozsahu.

Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

34 ClientEarth navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, vrátane trov konania prípadných vedľajších účastníkov konania.

35 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie ako nedôvodné a uložil ClientEarth povinnosť nahradiť trovy konania.

36 Rozhodnutiami z 12. júla 2016 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva na vstúpenie ako vedľajších účastníkov do konania na podporu návrhov ClientEarth. Tieto členské štáty navrhujú, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok. Švédske kráľovstvo sa tiež domáha toho, aby bola Komisii uložená povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré vynaložilo v rámci konania o odvolaní.

O odvolaní

O pretrvaní záujmu na konaní

37 Na pojednávaní 3. júla 2017 ClientEarth uviedla, že na internete bola v podobe pracovného dokumentu uverejnená konečná verzia správy o posúdení vplyvu k iniciatíve Komisie týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia z 28. júna 2017 [SWD(2017) 255 final], čo Komisia potvrdila. S prihliadnutím na vysvetlenia poskytnuté Komisiou na pojednávaní sa zdá, že toto zverejnenie nadväzuje na oznámenie o prístupe k spravodlivosti v oblasti životného prostredia, ktoré Komisia prijala 28. apríla 2017 [K(2017) 2616 final].

38 Listom z 2. februára 2018 Komisia oznámila Súdnemu dvoru, že 29. januára 2018 odovzdala ClientEarth dokumenty o posúdení vplyvu na inšpekciu a dozor v oblasti životného prostredia. Podľa Komisie nasledovalo toto odovzdanie po tom, čo 18. januára 2018 prijala oznámenie o opatreniach na zlepšenie environmentálneho súladu a správy životného prostredia [COM(2018) 10 final], ako aj rozhodnutie o zriadení novej pracovnej skupiny expertov Komisie (Fórum pre environmentálny súlad a správu životného prostredia) [C(2018) 10 final]. Komisia uviedla, že v nadväznosti na toto odovzdanie získala ClientEarth prístup k všetkým sporným dokumentom, čo môže viesť k tomu, aby Súdny dvor v súlade s článkom 149 svojho rokovacieho poriadku dospel k záveru, že už o tomto odvolaní netreba rozhodnúť.

39 ClientEarth v pripomienkach predložených Súdnemu dvoru 20. februára 2018 uviedla, že nesúhlasí s prípadným zastavením konania.

40 V tejto súvislosti ClientEarth po prvé tvrdí, že na rozdiel od toho, čo uviedla Komisia, mala prístup len k trom zo štyroch sporných dokumentov, a nie ku všetkým z nich. Doposiaľ totiž nedostala oznámenie stanoviska výboru pre posudzovanie vplyvu k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Po druhé ClientEarth tvrdila, že si v každom prípade zachovala záujem na zrušení napadnutého rozsudku a sporných rozhodnutí, a to jednak, aby mohla zabrániť tomu, že sa protiprávnosť týchto rozhodnutí bude v budúcnosti opakovať, a jednak z toho dôvodu, že Komisia tieto rozhodnutia formálne nevzala späť.

41 Listom zo 16. marca 2018 Komisia informovala Súdny dvor, že listom z toho istého dňa odovzdala ClientEarth stanovisko výboru pre posudzovanie vplyvu k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia z 21. mája 2014.

42 ClientEarth predložila pripomienky k tomuto listu 27. marca 2018.

43 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora 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 žalobu alebo prípadne odvolanie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. mája 2013, Abdulrahim/Rada a Komisia, C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 61 a citovanú judikatúru, ako aj z 27. júna 2013, Xeda International a Pace International/Komisia, C-149/12 P, neuverejnený, EU:C:2013:433, bod 31).

44 V prejednávanej veci je nesporné, že ClientEarth, keď podala svoje žaloby o neplatnosť na Všeobecný súd, mala záujem na konaní.

45 Navyše napriek zverejneniu alebo oznámeniu ClientEarth rôznych dokumentov uvedených v bodoch 37, 38 a 41 tohto rozsudku, treba po prvé uviesť, že Komisia sporné rozhodnutia nevzala späť, takže predmet sporu zostal zachovaný (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. júna 2007, Wunenburger/Komisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, body 48 a 49).

46 Po druhé, ako v podstate zdôraznila ClientEarth, v prejednávanej veci sa snažila získať prístup k sporným dokumentom, aby mohla najmä vyjadriť svoj názor v rámci prebiehajúcich rozhodovacích procesov Komisie a podnietiť diskusiu o opatreniach plánovaných touto inštitúciou predtým, ako prijme rozhodnutie o plánovaných iniciatívach, a to buď predložením prípadného návrhu, alebo upustením od týchto iniciatív.

47 S prihliadnutím na úvahy uvedené v bode 37 tohto rozsudku a na vysvetlenia poskytnuté Komisiou na pojednávaní pred Súdnym dvorom k zverejneniu správy o posúdení vplyvu a stanoviska výboru pre posudzovanie vplyvu týkajúceho sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia však došlo podľa všetkého v nadväznosti na rozhodnutie Komisie, že v tejto veci nebude predkladať legislatívny návrh a prijme oznámenie. Pokiaľ ide o odovzdanie dokumentov o posúdení vplyvu na inšpekciu a dozor založených v oblasti životného prostredia ClientEarth, vyplýva z bodu 38 tohto rozsudku, že k tomuto odovzdaniu došlo po tom, čo Komisia prijala oznámenie o environmentálnom súlade a správe životného prostredia, ako aj rozhodnutie o zriadení novej pracovnej skupiny expertov pre túto oblasť. Javí sa tak, že k zverejneniu týchto jednotlivých dokumentov došlo až po tom, čo Komisia prijala rozhodnutie týkajúce sa plánovaných iniciatív. Za týchto podmienok sa nejaví, že toto zverejnenie splnilo v celom rozsahu ciele, ktoré ClientEarth sledovala podaním svojich žiadostí o prístup k dokumentom.

48 Po tretie z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že žalobca si môže v určitých prípadoch zachovať záujem na návrhu o zrušenie napadnutého aktu a prípadne rozsudku Všeobecného súdu, ktorým bola žaloba proti tomuto aktu zamietnutá, aby autor uvedeného aktu v budúcnosti urobil náležité zmeny a zabránil tak nebezpečenstvu, že sa bude opakovať protiprávny stav, ktorý napadnutý akt obsahuje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. mája 2013, Abdulrahim/Rada a Komisia, C-239/12 P,

EU:C:2013:331, bod 63, ako aj citovanú judikatúru). Pretrvávanie tohto záujmu predpokladá, že sa táto protiprávnosť môže v budúcnosti zopakovať bez ohľadu na okolnosti dotknuté vo veci (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. júna 2007, Wunenburger/Komisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, bod 52).

49 V prejednávanej veci však ClientEarth Všeobecnému súdu najmä vytýka, že vychádzal z toho, že Komisia bola oprávnená zamietnuť prístup k sporným dokumentom na základe všeobecnej domnienky, podľa ktorej by zverejnenie dokumentov vypracovaných v rámci prípravy posúdenia vplyvu v zásade vážne narušilo jej rozhodovací proces v štádiu vypracovania politického návrhu v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001. Jedna z údajných protiprávnosti, na ktoré poukazuje ClientEarth, teda spočíva v podstate v uplatnení tejto domnienky.

50 Ako tvrdí ClientEarth, táto protiprávnosť sa môže zopakovať v budúcnosti nezávisle od konkrétnych okolností prejednávanej veci.

51 V tejto súvislosti treba totiž pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry platí, že pokiaľ inštitúcia Únie, ktorej bola podaná žiadosť o prístup k dokumentu, zamietne túto žiadosť na základe niektorej z výnimiek stanovených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, je v zásade povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne narušiť záujem chránený touto výnimkou. Okrem toho riziko takéhoto narušenia musí byť primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 31 a citovanú judikatúru). V určitých prípadoch Súdny dvor uznal, že táto inštitúcia sa však v tejto súvislosti môže opierať o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy možno uplatniť podobné všeobecné úvahy (rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 69 a citovaná judikatúra).

52 Účel takýchto domnienok tak spočíva aj v možnosti, aby dotknutá inštitúcia Únie zohľadnila, že zverejnenie určitých kategórií dokumentov by mohlo v zásade narušiť záujem chránený výnimkou, na ktorú sa odvoláva, a to na základe všeobecnej úvahy bez nutnosti preskúmať konkrétne a individuálne každý z požadovaných dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 73, a z 11. mája 2017, Švédsko/Komisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 47, ako aj citovanú judikatúru).

53 Všeobecnú domnienku uznanú Všeobecným súdom v prejednávanej veci tak môže Komisia v budúcnosti opäť uplatniť v prípade nových žiadostí o prístup k dokumentom vypracovaným v rámci prebiehajúcej prípravy posúdenia vplyvu, čo navyše táto inštitúcia nespochybňuje.

54 Okrem toho hrozí, že ClientEarth bude v budúcnosti vystavená takémuto uplatneniu uvedenej domnienky. Z bodu 1 napadnutého rozsudku totiž vyplýva, že ClientEarth je neziskovou organizáciou, ktorej cieľom je ochrana životného prostredia. V tejto súvislosti ClientEarth v podstate tvrdí, a Komisia to nespochybňuje, že jednou z jej úloh je podpora väčšej transparentnosti a legitimity legislatívneho procesu Únie, a je preto pravdepodobné, že aj v budúcnosti bude znova žiadať o prístup k dokumentom podobným sporným dokumentom a že Komisia znova zamietne túto žiadosť na základe uvedenej všeobecnej domnienky. ClientEarth by tak musela podať novú žalobu o neplatnosť na účely spochybnenia dôvodnosti tej istej domnienky.

55 Z pohľadu ClientEarth sa tak otázka legality všeobecnej domnienky dotknutej v prejednávanej veci javí ako relevantná s prihliadnutím na budúce žiadosti o prístup k takýmto dokumentom (pozri analogicky rozsudok zo 7. júna 2007, Wunenburger/Komisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, bod 59).

56 Za týchto podmienok treba vychádzať z toho, že ClientEarth má naďalej záujem na konaní. Uznanie takého záujmu je, s prihliadnutím na riziko, že sa údajná protiprávnosť bude opakovať, a vzhľadom na konkrétne okolnosti uvedené vyššie, v záujme riadneho výkonu spravodlivosti.

57 Z toho dôvodu treba o prejednávanom odvolaní rozhodnúť.

O prvom odvolacom dôvode

58 Prvý odvolací dôvod je založený na tom, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v bodoch 55 až 127 napadnutého rozsudku uznal existenciu všeobecnej domnienky, podľa ktorej by zverejnenie dokumentov vypracovaných v rámci prípravy posúdenia vplyvu, ako sú sporné dokumenty, v zásade vážne narušilo prebiehajúci rozhodovací proces Komisie v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001, a to dokiaľ táto inštitúcia neprijme rozhodnutie o prípadnom predložení návrhu. Tento odvolací dôvod je rozdelený na päť častí, pričom prvá až štvrtá časť obsahujú hlavné námietky a piata časť je vznesená podporne. V prvom rade treba preskúmať prvú až štvrtú časť.

Argumentácia účastníkov konania

59 Prvou časťou prvého odvolacieho dôvodu ClientEarth, podporovaná Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, tvrdí, že uznaním existencie uvedenej všeobecnej domnienky sa Všeobecný súd nesprávne uplatnil judikatúru Súdneho dvora.

60 Súdny dvor už totiž síce uznal existenciu všeobecných domnienok dôvernosti použiteľných na rôzne druhy dokumentov, z tejto judikatúry však na jednej strane vyplýva, že tieto domnienky sa musia vykladať a uplatňovať striktne. Na druhej strane veci, v ktorých Súdny dvor uznal uvedené domnienky, vykazujú rôzne vlastnosti, z ktorých žiadna sa v prejednávanej veci neobjavuje.

61 Konkrétne sa tieto veci týkali súboru dokumentov jasne vymedzených tým, že patrili do spoločného spisu vzťahujúceho sa na prebiehajúce správne alebo súdne konanie, čo nie je prípad v prejednávanej veci.

62 Navyše vo väčšine uvedených vecí boli dotknuté dokumenty predmetom osobitnej právnej úpravy, ktorá určitým spôsobom obmedzuje prístup k nim. V prejednávanej veci síce existuje osobitná právna úprava uplatniteľná na sporné dokumenty, ktoré obsahujú informácie o životnom prostredí, a to Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý bol uzatvorený v Aarhuse 25. júna 1998 („Aarhuský dohovor“) a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1), ako aj nariadenie č. 1367/2006. Cieľom tejto právnej úpravy je však naopak rozšíriť právo na prístup k týmto informáciám.

63 Komisia tieto tvrdenia odmieta a uvádza, že ClientEarth podľa jej názoru vyvodzuje z judikatúry Súdneho dvora pravidlá, ktoré v nej nie sú. Z tejto judikatúry totiž vyplýva, že zavedenie všeobecnej domnienky dôvernosti predpokladá jednak, že požadované dokumenty spadajú do rovnakej kategórie dokumentov alebo sú rovnakej povahy, a jednak, že by prístup k týmto dokumentom mohol vážne narušiť riadny priebeh a účel konaní, ktorých sa tieto dokumenty týkajú.

64 Druhou časťou svojho prvého odvolacieho dôvodu ClientEarth, podporovaná Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 55 až 99 napadnutého rozsudku uviedol, že článok 17 ods. 1 až 3 ZEÚ predstavuje základ pre uznanie všeobecnej domnienky dôvernosti dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu. Na jednej strane však Všeobecný súd zamieňa dôvernosť a nezávislosť. Nezávislosť Komisie by totiž mohla narušiť skôr nejasnosť, a nie netransparentnosť. Transparentnosť naopak túto nezávislosť posilňuje, pretože Komisii umožňuje, aby lepšie odolávala prípadným vonkajším tlakom. Na druhej

strane nemôže článok 17 ZEÚ predstavovať všeobecný základ, ktorý Komisii umožňuje zamietnuť prístup k týmto dokumentom, inak by totiž porušila zásadu striktného výkladu výnimiek z práva na prístup k dokumentom inštitúcií.

65 Komisia namieta, že Všeobecný súd správne preskúmal pravidlá jej rozhodovacieho procesu a predovšetkým pravidlá uvedené v článku 17 ods. 1 až 3 ZEÚ, podľa ktorých Komisia pri príprave a vypracovávaní politických návrhov musí konať pri úplnej nezávislosti a vo všeobecnom záujme. Na rozdiel od toho, čo tvrdí ClientEarth, tieto pravidlá nestanovujú, že Komisia v tomto rámci udržuje viacero nepretržitých dialógov s dotknutými stranami. Ako však Všeobecný súd správne uznal v bodoch 79 až 84 a 96 napadnutého rozsudku, v praxi je nemožné, aby mala Komisia priestor na autonómne rozhodovanie a vykonávala právomoc legislatívnej iniciatívy úplne nezávisle, ak by sa nepretržite zapájala do takých dialógov. Podstatu tejto právomoci nemožno zachovať, ak sa dotknuté strany nad rámec verejných konzultácií organizovaných touto inštitúciou pokúšajú prinútiť Komisiu, aby prijala iniciatívu, zmenila ju alebo sa jej zriekla. Navyše by verejnému záujmu na účely pochopenia jej rozhodovacieho procesu malo byť učinené zadosť pri predložení návrhu alebo upustení od plánovanej iniciatívy, pretože v oboch prípadoch tak bude konečné znenie všetkých alebo časti sporných dokumentov prístupné v súlade s usmerneniami pre posudzovanie vplyvu, ktoré Komisia prijala 15. januára 2009 (ďalej len „usmernenia z roku 2009“).

66 Treťou časťou svojho prvého odvolacieho dôvodu ClientEarth, ktorú podporuje Švédske kráľovstvo, tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď pripustil existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti vzťahujúcej sa na sporné dokumenty, pričom neskúmal, predovšetkým v bode 96 napadnutého rozsudku, riziko, že zverejnenie tohto typu dokumentov osobitne, konkrétne a skutočne ohrozí záujem chránený článkom 4 ods. 3 prvým pododsekom nariadenia č. 1049/2001. Uznanie takejto domnienky totiž predpokladá, že najprv sa preukáže riziko takéhoto narušenia.

67 Komisia naopak tvrdí, že Všeobecný súd v bode 96 vysvetlil, v čom spočíva objektívne, skutočné a konkrétne riziko pre jej prebiehajúce rozhodovacie procesy, ktoré by vyplynulo zo zverejnenia dokumentov. Okrem toho samotná ClientEarth poskytla dôkazy o existencii vonkajších tlakov, ktorým by Komisia mohla byť vystavená v prípade takého zverejnenia, pričom uviedla, že cieľom jej žiadosti o prístup k dokumentom je to, aby sa mohla zúčastniť týchto procesov.

68 Štvrtou časťou prvého odvolacieho dôvodu ClientEarth, podporovaná Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, tvrdí, že Všeobecný súd sa v bodoch 100 až 106 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, pretože nezohľadnil skutočnosť, že sporné dokumenty sú súčasťou legislatívneho kontextu a sú neoddeliteľne spojené s rozhodnutím o tom, či bude pokračovať v práci na legislatívnej iniciatíve, alebo nie.

69 Komisia je totiž na jednej strane pri vypracovávaní posúdenia vplyvu zapojená do legislatívneho procesu a dokumenty vyhotovené v tomto rámci predstavujú základ legislatívnych aktov. Tieto dokumenty majú byť kvalifikované ako „legislatívne“ v zmysle článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, takže by sa na ne mala uplatniť väčšia transparentnosť. Na druhej strane judikatúra Súdneho dvora nepripúšťa uznanie všeobecnej domnienky dôvernosti v prípade dokumentov tejto povahy.

70 Komisia po prvé uvádza, že legislatívny postup začína až predložením legislatívneho návrhu. Všeobecná domnienka uznaná Všeobecným súdom sa však uplatní len dovtedy, kým Komisia prijme rozhodnutie o prípadnom prijatí takého návrhu, teda dovtedy, kým ešte neexistuje žiadny legislatívny dokument. Komisia dodáva, že občania budú mať možnosť zoznámiť sa so základmi legislatívnej činnosti Únie od okamihu, keď sa začne legislatívny postup predložením jej legislatívneho návrhu, pretože sporné dokumenty budú od tohto okamihu verejne dostupné.

71 Po druhé, ako konštatoval Všeobecný súd v bode 105 napadnutého rozsudku, aj keby sa sporné dokumenty mali považovať za „legislatívne“ v zmysle článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, toto ustanovenie sa uplatňuje bez toho, aby boli dotknuté články 4 a 9 tohto nariadenia, teda bez toho, aby bola dotknutá možnosť uznať všeobecnú domnienku, ktorá sa na tieto dokumenty vzťahuje.

72 Po tretie judikatúra Súdneho dvora nevylučuje uznanie takejto domnienky v legislatívnom kontexte.

Posúdenie Súdnym dvorom

– *Úvodné úvahy*

73 Treba pripomenúť, že nariadenie č. 1049/2001 je v súlade s jeho odôvodnením 1 súčasťou vôle, vyjadrenej v článku 1 druhom odseku ZEÚ, vytvoriť nové štádium v procese vytvárania stále užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom (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 34).

74 Tento základný cieľ Únie sa tiež odzrkadľuje jednak v článku 15 ods. 1 ZFEÚ, ktorý najmä stanovuje, že inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie dodržiavajú v čo najväčšej možnej miere zásadu otvorenosti, pričom táto zásada je taktiež potvrdená v článku 10 ods. 3 ZEÚ a v článku 298 ods. 1 ZFEÚ, a jednak v zakotvení práva na prístup k dokumentom v článku 42 Charty základných práv Európskej únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. júla 2017, Komisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, bod 52).

75 Z odôvodnenia 2 nariadenia č. 1049/2001 vyplýva, že transparentnosť umožňuje to, aby boli inštitúcie Únie vo vzťahu k občanom v demokratickom systéme legitímnejšie, efektívnejšie a zodpovednejšie. Tým, že umožňuje, aby sa o rozdieloch medzi rôznymi stanoviskami otvorene diskutovalo, prispieva okrem iného k zvýšeniu dôvery týchto občanov (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, body 45 a 59).

76 Na tieto účely článok 1 tohto nariadenia stanovuje, že jeho cieľom je poskytnúť verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. júla 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 61 a citovanú judikatúru).

77 Z článku 4 uvedeného nariadenia, ktorý v tejto súvislosti stanovuje režim výnimiek, tiež vyplýva, že toto právo na prístup podlieha aj určitým obmedzeniam z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu (rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 57). Medzi týmito výnimkami článok 4 ods. 3 prvý pododsek toho istého nariadenia predovšetkým uvádza, že prístup k dokumentu, ktorý inštitúcia Únie vypracovala pre svoju vnútornú potrebu alebo ktorý inštitúcia obdržala, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte inštitúcia nerozhodla, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces inštitúcie, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

78 Z dôvodu, že sa tieto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať reštriktívne (rozsudok z 13. júla 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 63 a citovaná judikatúra).

79 Ako bolo pripomenuté v bode 51 tohto rozsudku, ak dotknutá inštitúcia Únie rozhodne na základe niektorej z týchto výnimiek zamietnuť prístup k požadovanému dokumentu, môže sa v určitých prípadoch opierať o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov.

80 Ako vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 51, uznanie všeobecnej domnienky na novú kategóriu dokumentov však predpokladá, že sa najprv preukáže, že zverejnenie tohto druhu dokumentov patriacich do tejto kategórie by rozumne predvídateľným spôsobom mohlo skutočne ohroziť záujem

chránený dotknutou výnimkou. Navyše všeobecné domnienky predstavujú výnimku z povinnosti dotknutej inštitúcie Únie konkrétne a individuálne skúmať jednotlivé dokumenty uvedené v žiadosti o prístup a zároveň vo všeobecnosti zo zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom inštitúcií Únie, a preto sa musia vykladať a uplatňovať striktne (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 81).

81 Súdny dvor doteraz uznal existenciu všeobecných domnienok dôvernosti pri piatich typoch dokumentov, a to dokumenty založené v administratívnom spise, ktorý sa vzťahuje na konanie o kontrole štátnej pomoci, vyjadrenia predložené pred súdmi Únie v priebehu súdneho konania, dokumenty, ktoré si v priebehu konania o kontrole koncentrácie medzi podnikmi medzi sebou vymenili Komisia a oznamovatelia alebo tretie osoby, dokumenty vzťahujúce sa k fáze pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti, vrátane dokumentov, ktoré si medzi sebou vymenili Komisia a dotknutý členský štát v rámci postupu EU Pilot, a dokumenty obsiahnuté v spise týkajúce sa konania o uplatnení článku 101 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 77, ako aj citovanú judikatúru; pokiaľ ide o vyjadrenia predložené pred súdmi Únie, pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. júla 2017, Komisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, bod 41 a citovanú judikatúru; pokiaľ ide o dokumenty vymenené v rámci postupu EU Pilot, pozri rozsudok z 11. mája 2017, Švédsko/Komisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 51). V každom z týchto prípadov sa predmetné odmietnutie prístupu týkalo súboru dokumentov jasne vymedzených tým, že patrili do spoločného spisu vzťahujúceho sa na prebiehajúce správne alebo súdne konanie (rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 78; pozri tiež rozsudok z 11. mája 2017, Švédsko/Komisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 S prihliadnutím na tieto úvodné úvahy treba prvú až štvrtú časť prvého odvolacieho dôvodu posúdiť spoločne.

83 Na tieto účely treba určiť, či Všeobecný súd mohol bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, v bodoch 68 až 111 napadnutého rozsudku v podstate rozhodnúť, že na účely uplatnenia článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 bola Komisia oprávnená predpokladať, že až dovtedy, kým neprijme rozhodnutie o prípadnom návrhu, by zverejnenie dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu v zásade vážne narušilo jej rozhodovací proces v štádiu prípravy takéhoto návrhu, a to nezávisle jednak na tom, či má plánovaný návrh legislatívnu či inú povahu, a jednak na okolnosti, že dotknuté dokumenty obsahujú informácie o životnom prostredí v zmysle článku 2 ods. 1 písm. d) nariadenia č. 1367/2006.

– O kontexte vypracovania a obsahu sporných dokumentov

84 V prvom rade treba pripomenúť, že odôvodnenie 6 nariadenia č. 1049/2001 uvádza, že v prípadoch, keď inštitúcie vykonajú svoje legislatívne funkcie, by sa mal poskytnúť širší prístup k dokumentom. Možnosť občanov kontrolovať a oboznámiť sa so všetkými informáciami, ktoré tvoria základ legislatívnych činností Únie, je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva uvedené najmä v článku 10 ods. 3 ZEÚ (pozri v tomto zmysle 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). Ako v podstate zdôrazňuje ClientEarth, tento výkon práv predpokladá nielen to, že títo občania majú k dispozícii dotknuté informácie, aby mohli pochopiť rozhodovanie inštitúcií Únie v rámci legislatívneho procesu, ale tiež to, že majú prístup k týmto informáciám včas na to, aby mohli účinne vyjadriť svoj názor na také rozhodnutia.

85 Okrem toho, ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 64 a 65 svojich návrhov, z článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ktorý zavádza zásadu vyplývajúcu z odôvodnenia 6 tohto nariadenia, vyplýva, že za „legislatívne dokumenty“, a preto za priamo prístupné dokumenty, bez toho, aby boli dotknuté

články 4 a 9 uvedeného nariadenia, sa majú považovať nielen akty prijaté normotvorcom Únie, ale všeobecnejšie dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty.

86 V tejto súvislosti je pravda, že Všeobecný súd v bode 103 napadnutého rozsudku uviedol, že keď samotná Komisia pripravuje dokumenty o posúdení vplyvu, ako sú sporné dokumenty, nekoná v postavení normotvorcu. Posúdenie vplyvu sa navyše uskutočňuje pred samotným začatím legislatívneho postupu v pravom zmysle slova, ktorý formálne začne až vtedy, keď Komisia predloží legislatívny návrh.

87 Treba však uviesť, že podľa článku 17 ods. 2 ZEÚ možno legislatívny akt prijať len na základe návrhu Komisie s výnimkou prípadu, že Zmluvy ustanovujú inak. Právomoc iniciatívy priznaná tejto inštitúcii, ktorú toto ustanovenie obsahuje, zahŕňa na jednej strane právo rozhodnúť, či predloží návrh, a to s výnimkou prípadov, v ktorých je uvedená inštitúcia povinná takýto návrh predložiť. Najmä rozhodnutie Komisie upustiť od plánovanej legislatívnej iniciatívy v nadväznosti na posúdenie vplyvov s konečnou platnosťou ukončuje plánovanú legislatívnu činnosť, v ktorej možno pokračovať len v prípade, že táto inštitúcia svoje pôvodné rozhodnutie zmení. Na druhej strane právomoc iniciatívy Komisie zahŕňa právomoc určiť predmet, cieľ a obsah prípadného návrhu, pričom treba pripomenúť, že podľa článku 293 ods. 1 ZFEÚ môže Rada, okrem prípadov uvedených v tomto ustanovení, ak podľa Zmlúv koná na návrh Komisie, taký návrh zmeniť a doplniť iba jednomyseľne (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. apríla 2015, Rada/Komisia, C-409/13, EU:C:2015:217, body 70 a 72).

88 S prihliadnutím na túto právomoc zohráva Komisia v legislatívnom procese kľúčovú rolu.

89 V prejednávanej veci, ako vyplýva z bodov 9 a 33 napadnutého rozsudku, sa však sporné dokumenty týkajú posúdenia vplyvu na účely prijatia legislatívnych iniciatív Komisiou.

90 V tomto rámci, ako uviedol Všeobecný súd v bodoch 86 až 88 napadnutého rozsudku, predstavuje posúdenie vplyvu, ktoré vykonala táto inštitúcia, podľa usmernení z roku 2009 kľúčové nástroje umožňujúce zabezpečiť, aby boli iniciatívy uvedenej inštitúcie a legislatíva Únie vypracované na základe transparentných, úplných a vyvážených informácií. Práve na základe týchto informácií bude môcť Komisia zhodnotiť účelnosť, nevyhnutnosť, povahu a obsah takýchto iniciatív. Správy o posúdení vplyvu obsahujú najmä predloženie rôznych plánovaných politických možností, štúdiu vplyvu, výhod a nevýhod týchto možností, ako aj porovnanie uvedených možností. Napriek tomu, že tieto usmernenia stanovujú, že posúdenia vplyvu nenahrádzajú rozhodnutie Komisie, z bodu 9 uvedeného rozsudku vyplýva, že táto inštitúcia v sporných rozhodnutiach uviedla, že politické rozhodnutia v rámci jej legislatívnych návrhov prebehli na základe týchto posúdení.

91 Z toho vyplýva, ako to v podstate tvrdia ClientEarth a Fínska republika, že správy o posúdení vplyvu a stanoviská výboru pre posudzovanie vplyvu, ktoré ich sprevádzajú, obsahujú v takom kontexte informácie, ktoré predstavujú dôležité prvky legislatívneho procesu Únie a sú súčasťou základu jej legislatívnej činnosti.

92 Napriek tomu, že predloženie legislatívneho návrhu Komisie v štádiu posúdenia vplyvu je zatiaľ neisté, zverejnenie týchto dokumentov môže zvýšiť transparentnosť a otvorenosť legislatívneho procesu ako celku, a to najmä v prípravnej fáze tohto procesu, a tým sa posilňuje demokratický charakter Únie, pretože umožňuje jej občanom kontrolovať tieto informácie a pokúsiť sa ovplyvniť uvedený proces. Ako v podstate tvrdí ClientEarth, také zverejnenie v čase, keď prebieha rozhodovací proces Komisie, totiž občanom jednak umožňuje pochopiť možnosti, ktoré táto inštitúcia zvažuje, a rozhodnutia, ktoré prijala, a oboznámiť sa tak s úvahami, z ktorých vychádza legislatívna činnosť Únie. Na druhej strane dáva toto zverejnenie týmto občanom možnosť účinne vyjadriť svoj názor na tieto rozhodnutia ešte predtým, než sú s konečnou platnosťou prijaté, pokiaľ ide ako o rozhodnutie Komisie predložiť legislatívny návrh, tak aj o obsah takéhoto návrhu, od ktorého závisí legislatívna činnosť Únie.

93 Z toho vyplýva, ako uviedol generálny advokát v bodoch 67 a 68 svojich návrhov, že takéto dokumenty patria vzhľadom na svoj predmet medzi dokumenty uvedené v článku 12 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

94 Navyše dôležitosť toho, aby mali občania prístup k dokumentom vypracovaným v rámci posúdení vplyvu, hoci rozhodovací proces Komisie ešte stále prebieha, nie je spochybnená okolnosťou, ktorú táto inštitúcia zdôrazňuje, že ClientEarth mala v prejednávanom prípade možnosť zapojiť sa do verejných konzultácií organizovaných uvedenou inštitúciou v rámci postupov o posúdení vplyvu, o aké ide v prejednávanej veci, a že niektoré dokumenty týkajúce sa týchto posúdení boli už verejne dostupné v čase prijatia sporných rozhodnutí. Hoci takéto konzultácie majú tiež zabezpečiť transparentnosť rozhodovacieho procesu Komisie a zapojenie občanov do tohto procesu, nenahrádzajú možnosť občanov, aby mali, ak o to požiadajú, prístup k správam o posúdení vplyvu a k stanoviskám výboru pre posudzovanie vplyvu. Ako totiž vyplýva z usmernení z roku 2009, konzultácie organizované Komisiou nie sú nevyhnutne prístupné širokej verejnosti. Okrem toho nie je v prejednávanej veci preukázané, že informácie poskytnuté v rámci týchto konzultácií a uvedené v už zverejnených dokumentoch v podstate zodpovedajú informáciám, ktoré sú obsiahnuté v sporných dokumentoch.

95 Z vyššie uvedeného vyplýva, že dôvody, z ktorých vychádza zásada zmienená v odôvodnení 6 nariadenia č. 1049/2001 a zakotvená v článku 12 ods. 2 tohto nariadenia, a síce zásada čo najširšieho prístupu k dokumentom prijatým inštitúciami Únie, ak konajú ako normotvorca, a ktoré sú pripomenuté v bode 84 tohto rozsudku, platia tiež v prípade, keď ide o dokumenty vyhotovené v rámci konania o posúdení vplyvu, ako sú sporné dokumenty vypracované na účely prípadného prijatia legislatívnych iniciatív Komisie. Ako teda tvrdí ClientEarth, tento prístup má byť aj k týmto dokumentom.

96 Po druhé treba tiež uviesť, že sporné dokumenty obsahujú informácie o životnom prostredí v zmysle nariadenia č. 1367/2006.

97 Podľa článku 2 ods. 1 písm. d) bodu v) tohto nariadenia predstavujú takéto informácie, najmä informácie v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo inej forme o nákladových a iných hospodárskych analýzach a predpokladoch využívaných v rámci opatrení, ako sú politiky, legislatíva, plány, programy, environmentálne dohody. Ako v tejto súvislosti vyplýva jednak z bodu 90 tohto rozsudku, správy o posúdení vplyvu zahŕňajú najmä štúdiu vplyvov, výhod a nevýhod jednotlivých možností politiky, ktoré Komisia zvažuje v súvislosti s prípadným prijatím iniciatívy legislatívnej alebo inej povahy. V prejednávanej veci jednak bolo preukázané, že sporné dokumenty sa týkajú legislatívnych iniciatív plánovaných v oblasti životného prostredia.

98 Cieľom nariadenia č. 1367/2006 však je, ako stanovuje jeho článok 1, dosiahnuť čo najširšiu možnú systematickú dostupnosť a šírenie informácií o životnom prostredí (rozsudok z 13. júla 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 64 a citovaná judikatúra). Z odôvodnenia 2 tohto nariadenia v podstate vyplýva, že prístup k týmto informáciám má totiž uľahčiť čo najúčinnejšiu účasť verejnosti na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, a tým zvýšiť zodpovednosť príslušných orgánov v rámci rozhodovacieho procesu, ako aj prispieť k povedomiu verejnosti a jej podpore prijímaných rozhodnutí (rozsudok z 23. novembra 2016, Komisia/Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, bod 80).

99 V tejto súvislosti, hoci článok 3 nariadenia č. 1367/2006 stanovuje, že nariadenie č. 1049/2001 sa uplatňuje na všetky žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, článok 6 nariadenia č. 1367/2006 obsahuje presnejšie pravidlá týkajúce sa takýchto žiadostí o prístup, ktoré sčasti podporujú a sčasti obmedzujú prístup k dokumentom (rozsudok z 13. júla 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 65 a citovaná judikatúra).

100 Konkrétne z článku 6 ods. 1 druhej vety nariadenia č. 1367/2006 v spojení s odôvodnením 15 tohto nariadenia predovšetkým vyplýva, že dôvod pre zamietnutie žiadosti uvedený v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 sa musí vykladať reštriktívne, pokiaľ ide o informácie o životnom prostredí, zohľadňujúc verejný záujem, ktorému zverejnenie požadovaných informácií verejnosti slúži, čím sa usiluje o zvýšenie transparentnosti týchto informácií.

101 Z úvah uvedených v bodoch 84 až 100 tohto rozsudku vyplýva, že v prejednávanej veci ide o dokumenty týkajúce sa legislatívneho procesu a zároveň o dokumenty, ktoré navyše obsahujú informácie o životnom prostredí, a že v dôsledku toho sa článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 musí vykladať a uplatňovať o to reštriktívnejšie.

– O všeobecnej domnienke uznanej v napadnutom rozsudku

102 Na uznanie existencie všeobecnej domnienky dôvernosti dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu dovtedy, kým Komisia prijme rozhodnutie o prípadnom návrhu, vychádzal Všeobecný súd, ako bolo pripomenuté v bode 26 tohto rozsudku, v bodoch 94 až 96 napadnutého rozsudku, zo všeobecných úvah založených v podstate na jednej strane na potrebe chrániť priestor na úvahu Komisie a jej schopnosť vykonávať svoju právomoc iniciatívy úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme v súlade s článkom 17 ods. 1 až 3 ZEÚ, a na druhej strane na riziku, že zverejnenie dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu týkajúceho sa prebiehajúceho rozhodovacieho procesu zvýši vonkajšie tlaky alebo vplyvy, ktoré by mohli ovplyvniť priebeh rozhodovacieho procesu tejto inštitúcie.

103 V prvom rade, hoci Komisia musí pri posúdení vplyvu v zmysle článku 17 ods. 1 až 3 ZEÚ konať úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme, treba však poukázať na to, že postup posúdenia vplyvu nie je druhom konania, ktorý sám osebe bráni tomu, aby bola zabezpečená úplná transparentnosť. Naopak, ako uviedol Všeobecný súd v bode 93 napadnutého rozsudku, tento postup prebieha s cieľom transparentnosti a otvorenosti rozhodovacieho procesu Komisie. Z bodov 84 až 101 tohto rozsudku vyplýva, že to isté musí platiť o to viac, ak je uvedený postup, ako v prejednávanej veci, súčasťou legislatívneho procesu v oblasti životného prostredia.

104 Okrem toho, ako v podstate tvrdí ClientEarth, transparentnosť posilňuje legitimitu rozhodovacieho procesu Komisie, a tým zabezpečuje jej dôveryhodnosť v očiach verejnosti a príslušných organizácií, a tým prispieva k zabezpečeniu, že táto inštitúcia koná úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme. Je to skôr nedostatok informácií a debát, čo môže vyvolať u občanov pochybnosti o tom, či uvedená inštitúcia plní svoje poslanie úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme (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 59).

105 V druhom rade, ako tvrdia ClientEarth a členské štáty vystupujúce na jej podporu, žiadny z dôvodov uvedených Všeobecným súdom v bodoch 94 až 96 napadnutého rozsudku neumožňuje preukázať riziko vážneho narušenia rozhodovacieho procesu Komisie v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001. Všeobecný súd na základe týchto dôvodov uznal všeobecnú domnienku dôvernosti dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu, ktorá platí až dovtedy, kým Komisia prijme rozhodnutie o prípadnom návrhu, čím porušil ako toto ustanovenie, tak aj zásadu reštriktívneho výkladu a uplatnenia tohto ustanovenia, ako bolo pripomenuté v bode 101 tohto rozsudku, ktorá je osobitne dôležitá, pokiaľ ide o dokumenty vypracované v rámci legislatívneho procesu, ktoré obsahujú informácie o životnom prostredí.

106 V tejto súvislosti zaiste nemožno vylúčiť, ako uviedol Všeobecný súd v bode 96 napadnutého rozsudku, že v prípade zverejnenia správ o posúdení vplyvu a stanovísk výboru pre posudzovanie vplyvu k týmto správam predtým, než Komisia prijme rozhodnutie o prípadnom návrhu, sa tretie strany pokúsia ovplyvniť politické rozhodnutia tejto inštitúcie, či dokonca na ňu vyvinúť tlak, prípadne dotknuté

strany, ktoré predložili pripomienky v priebehu verejnej konzultácie organizovanej touto inštitúciou v rámci konania o posúdení vplyvu, predložia nové pripomienky k možnostiam či hypotézam plánovaným touto inštitúciou alebo k nim uvedú nové kritiky.

107 Z dôvodu, že Komisia však v podstate tvrdila, že v prípade takého zverejnenia by sa dostala do viacerých nepretržitých dialógov s dotknutými stranami, takže by bolo prakticky nemožné zachovať si priestor na samostatnú úvahu a prijať úplne nezávislé rozhodnutie o prípadnom prijatí návrhov, treba uviesť, že právo Únie v zásade tejto inštitúcii neukladá viesť takýto dialóg v jednotlivých prípadoch, čo Komisia výslovne uznala na pojednávaní pred Súdnym dvorom. V tejto súvislosti síce článok 11 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že inštitúcie Únie udržiavajú otvorený, transparentný a pravidelný dialóg s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou, toto ustanovenie však neznamená, že by Komisia bola povinná odpovedať v merite a v každom konkrétnom prípade na prípadné pripomienky doručené v nadväznosti na zverejnenie dokumentu na základe nariadenia č. 1049/2001.

108 Na druhej strane a v každom prípade Všeobecný súd nepreukázal, že vplyv alebo vonkajšie tlaky, ktorým by Komisia mohla byť eventuálne vystavená v prípade zverejnenia dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu týkajúceho sa prebiehajúceho rozhodovacieho procesu, by mohli vo všeobecnosti a nezávisle na konkrétnom kontexte posúdenia vplyvu a dotknutého rozhodovacieho procesu, ako aj na konkrétnom obsahu každého z požadovaných dokumentov, narušiť schopnosť tejto inštitúcie konať úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme, prípadne ovplyvniť, predĺžiť alebo vážne skomplikovať riadny priebeh interných diskusií a rozhodovacieho procesu uvedenej inštitúcie. Ako v podstate tvrdí ClientEarth, všeobecné úvahy uvedené v tejto súvislosti Všeobecným súdom v bodoch 94 až 96 napadnutého rozsudku nemôžu podložiť existenciu takéhoto rizika. V tejto súvislosti, ako vyplýva z bodov 92 a 98 tohto rozsudku, vyjadrenie verejnosti alebo dotknutých strán k rozhodnutiam a politickým možnostiam plánovaných Komisiou v rámci jej iniciatív, najmä jej legislatívnych iniciatív v oblasti ochrany životného prostredia predtým, než prijme rozhodnutie o plánovanej iniciatíve, je neoddeliteľnou súčasťou výkonu demokratických práv občanov Únie.

109 Z toho vyplýva, že hoci Komisia musí mať priestor na úvahu, aby mohla prijať politické rozhodnutia a prípadne predložiť návrhy, Všeobecný súd vychádzal v podstate nesprávne z toho, že ochrana právomoci iniciatívy Komisie a zachovanie schopnosti tejto inštitúcie vykonávať túto právomoc úplne nezávisle a výlučne vo všeobecnom záujme v zásade vyžadujú, aby dokumenty vypracované v rámci posúdenia vplyvu mohli vo všeobecnosti zostať dôvernými, kým uvedená inštitúcia prijme takéto rozhodnutie.

110 Navyše z dôvodu, že Komisia sa na pojednávaní pred Súdnym dvorom odvolávala na okolnosť, že sporné dokumenty sú iba nedokončenými internými návrhmi, treba zdôrazniť, ako táto inštitúcia sama pripomenula vo svojej replike k odvolaniu, že Všeobecný súd pri uznaní spornej všeobecnej domnienky nevychádzal konkrétne z tejto skutočnosti, ani z nutnosti zachovať postup týkajúci sa vypracovania týchto dokumentov. Ako totiž vyplýva z bodov 94 až 97 napadnutého rozsudku, Všeobecný súd na tieto účely vychádzal všeobecne z rizika, že zverejnenie správy o posúdení vplyvu, či už v stave návrhu alebo nie, a stanovísk výboru pre posudzovanie vplyvu by vážne narušilo prebiehajúci rozhodovací proces Komisie, ktorý sa týka vypracovania a prijatia jej návrhov.

111 V každom prípade treba jednak uviesť, že článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 sa týka prístupu k dokumentom pre vnútornú potrebu týkajúceho sa veci, v ktorej dotknutá inštitúcia Únie ešte nerozhodla. Ani znenie tohto ustanovenia, ani záujem, ktorý chráni, však nevylučujú možnosť požiadať o prístup k dokumentom, ktoré majú provizórnu povahu. Na druhej strane nemôže táto povaha sama osebe vo všeobecnosti a nezávisle na individuálnom a konkrétnom posúdení každého požadovaného dokumentu preukázať riziko vážneho narušenia rozhodovacieho procesu Komisie. Také narušenie totiž závisí od faktorov, ako sú stav dokončenia dotknutého dokumentu a presné štádium, v ktorom sa nachádza rozhodovací proces v okamihu, keď sa prístup k tomuto dokumentu zamietne, osobitný kontext tohto procesu, ako aj otázky, ktoré ešte musia byť predmetom diskusie v rámci príslušnej inštitúcie.

112 Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že v bodoch 94 až 111 napadnutého rozsudku uviedol, že na účely uplatnenia výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 bola Komisia oprávnená predpokladať, že pokiaľ neprijala rozhodnutie o prípadnom návrhu, zverejnenie dokumentov vypracovaných v rámci posúdenia vplyvu by v zásade vážne narušilo jej rozhodovací proces v štádiu prípravy takéhoto návrhu, a to nezávisle jednak na tom, či má plánovaný návrh legislatívnu či inú povahu a jednak na okolnosti, že predmetné dokumenty obsahujú informácie o životnom prostredí v zmysle článku 2 ods. 1 písm. d) nariadenia č. 1367/2006.

113 Z toho dôvodu, pričom netreba preskúmať ďalšie tvrdenia predložené ClientEarth a členskými štátmi, ktoré ju podporujú, treba rozhodnúť, že prvá až štvrtá časť prvého odvolacieho dôvodu sú dôvodné.

114 Z dôvodu, že prvému odvolaciemu dôvodu treba vyhovieť, napadnutý rozsudok musí byť zrušený, pričom nie je potrebné preskúmať piatu časť tohto dôvodu, ktorá je subsidiárne založená na tom, že Všeobecný súd považoval všeobecnú domnienku za nevyvrátiteľnú, ani druhý odvolací dôvod, ktorý bol tiež vznesený subsidiárne a podľa ktorého sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že neuznal existenciu prevažujúceho verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval zverejnenie sporných dokumentov.

O žalobách na Všeobecnom súde

115 V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie Súdny dvor môže v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vec vrátiť na rozhodnutie Všeobecného súdu alebo vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje.

116 V prejednávanej veci je namieste, aby Súdny dvor vydal konečný rozsudok, keďže to stav konania dovoľuje.

117 Ako bolo uvedené v bode 21 tohto rozsudku, ClientEarth na prvom stupni najmä tvrdila, že napadnuté rozhodnutia porušujú článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 z dôvodu, že Komisia nesprávne usúdila, že zverejnenie sporných dokumentov mohlo vážne narušiť jej prebiehajúce rozhodovacie procesy v zmysle tohto ustanovenia.

118 V tejto súvislosti vyplýva z týchto rozhodnutí, ktorých obsah bol pripomenutý v bodoch 13 až 17 tohto rozsudku, že na účely preukázania existencie takéhoto rizika vychádzala Komisia jednak zo všeobecných úvah založených po prvé na okolnosti, že posúdenia vplyvu slúžia ako podklad pre strategické rozhodnutia tejto inštitúcie v jej legislatívnych návrhoch, ďalej na potrebe zachovať jej rozhodovací priestor, nezávislosť, schopnosť dosiahnuť kompromisy a konať len vo verejnom záujme, ako aj atmosféru dôvery, ktorá musí počas diskusií v Komisii prevládať, a napokon na riziku vonkajších tlakov, ktoré môžu vážne narušiť priebeh týchto diskusií.

119 Na druhej strane poukázala aj na konkrétnejšie úvahy týkajúce sa dvoch prebiehajúcich rozhodovacích procesov, ktoré sa konkrétne týkali ich raného a citlivého štádia, na skutočnosť, že otázky, o ktorých sa diskutovalo, boli už dlho predmetom úvah, a na význam týchto otázok. Pokiaľ ide o dokumenty o posúdení vplyvu týkajúce sa prístupu k spravodlivosti v oblasti životného prostredia, Komisia tiež upozornila na problémy týkajúce sa citlivosti tejto otázky a možné rozdielne názory medzi členskými štátmi. Pokiaľ ide o dokumenty o posúdení vplyvu na inšpekciu a dozor v oblasti životného prostredia, Komisia tiež zdôraznila nevyhnutnosť ochrániť diskusiu pred vonkajšími faktormi pôsobenia, pretože takéto pôsobenie by ovplyvnilo kvalitu kontroly nad členskými štátmi.

120 Pokiaľ ide na jednej strane o všeobecné dôvody uvedené v bode 118 tohto rozsudku, tie v podstate zodpovedajú dôvodom, ktoré uviedol Všeobecný súd v bodoch 78 až 97 napadnutého rozsudku. Z úvah uvedených v bodoch 84 až 112 tohto rozsudku však vyplýva, že Komisia nemohla na základe

týchto dôvodov predpokladať, že prístup k dokumentom vypracovaným v rámci posúdenia vplyvu by v zásade vážne narušil jej prebiehajúce rozhodovacie procesy v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001, pričom nevykonala konkrétne a individuálne posúdenie sporných dokumentov.

121 Pokiaľ ide na druhej strane o dôvody týkajúce sa dvoch prebiehajúcich rozhodovacích procesov, ktoré sú zhrnuté v bode 119 tohto rozsudku, ako uvádza ClientEarth v prvostupňovom konaní, tie tiež neumožňujú preukázať skutočné, efektívne a rozumne predvídateľné riziko toho, že prístup k sporným dokumentom vážne naruší tieto procesy.

122 Po prvé okolnosť, aj keby bola preukázaná, že sporné dokumenty boli požadované v ranom štádiu rozhodovacieho procesu, nie je sama osebe dostatočným dôkazom o existencii takého rizika (pozri analogicky rozsudok zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 60).

123 Hoci Komisia vo svojich vyjadreniach k rámci repliky na prvom stupni tvrdila, že nemôže byť povinná oznámiť verejnosti správy o posúdeniach vplyvu v stave návrhu, ani ich prípadné následné zmeny, z úvah uvedených v bode 111 tohto rozsudku vyplýva, že ani samotná provizórna povaha takéhoto dokumentu nie je spôsobilá preukázať takéto riziko. Komisia však nepredložila podrobné dôvody, prečo, najmä s prihliadnutím na konkrétne štádium, v ktorom sa nachádzal dotknutý postup posúdenia vplyvu, a vzhľadom na konkrétne otázky, ktoré musia byť predmetom interných diskusií pri prijatí sporných rozhodnutí, by zverejnenie jednotlivých sporných dokumentov vážne narušilo jej prebiehajúce rozhodovacie procesy.

124 V tejto súvislosti nemožno uznať tvrdenie Komisie založené na tom, že sprístupnenie týchto dokumentov pred ukončením postupu o posúdení vplyvu určitým dotknutým stranám, ktoré sa snažia ovplyvniť činnosť tejto inštitúcie, by mohlo viesť k nadmernému zastúpeniu a neprimeranému vplyvu záujmov týchto strán, a tým by mohlo narušiť rozhodovací proces uvedenej inštitúcie. Prináleží totiž Komisii, aby predchádzala takej situácii, a to nie zamietnutím prístupu k uvedeným dokumentom, ale tým, že vezme do úvahy všetky dotknuté záujmy, vrátane záujmov jednotlivcov alebo záujmových skupín, ktorí nepožiadali o takýto prístup. Rovnako treba zamietnuť tvrdenie tejto inštitúcie, že nie je vo verejnom záujme, aby bol umožnený prístup k rôznym verziám návrhov správy o posúdení vplyvu a jeho následným zmenám z toho dôvodu, že taký prístup by mohol vyvolať zmätok medzi adresátmi týchto dokumentov. Nemožno síce vylúčiť, že taká okolnosť, aj keby bola preukázaná, môže byť zohľadnená s cieľom vylúčiť existenciu prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení dotknutého dokumentu, ale nie je naopak pravdepodobné, že by preukázala riziko vážneho narušenia rozhodovacieho procesu Komisie. Otázka, či takýto záujem existuje, však nevzniká, kým takéto riziko nie je preukázané.

125 Po druhé Komisia v sporných rozhodnutiach nepreukázala, akým spôsobom by dôležitosť otázok riešených v sporných dokumentoch a skutočnosť, že tieto otázky sú už dlho predmetom úvah, mohli viesť k tomu, že zverejnenie týchto dokumentov by vážne narušilo jej prebiehajúce rozhodovacie procesy.

126 Pokiaľ ide po tretie o tvrdenia Komisie založené na citlivosti uvedených otázok, ako aj prebiehajúcich rokovaní, a na možných názorových rozdieloch medzi členskými štátmi, sú tieto tvrdenia nepodložené a príliš všeobecné na to, aby preukázali riziko takéhoto narušenia, a z toho dôvodu nemôžu obstáť.

127 Po štvrté, pokiaľ ide o dôvody založené na potrebe chrániť diskusiu pred vonkajšími vplyvmi, treba ich s prihliadnutím na úvahy uvedené v bodoch 106 až 109 tohto rozsudku zamietnuť. Okrem toho Komisia nevysvetlila, v čom by takýto vplyv mohol, ako sama tvrdí, ovplyvniť kvalitu kontroly nad členskými štátmi.

128 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Komisia porušila článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 tým, že odmietla zverejniť sporné dokumenty na základe tohto ustanovenia. V dôsledku toho treba zrušiť sporné rozhodnutia, pričom netreba preskúmať ostatné tvrdenia, ktoré ClientEarth uviedla na podporu svojich žalôb o neplatnosť.

O trovách

129 Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou vo veci samej, potom rozhodne aj o trovách konania. Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na odvolacie konanie na základe jeho článku 184 ods. 1, Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Článok 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku, ktorý je tiež uplatniteľný na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, stanovuje, že členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

130 Keďže Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch v rámci tohto odvolania a ClientEarth navrhla uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania a keďže Súdny dvor vyhovel žalobám, ktoré podala ClientEarth v konaní pred Všeobecným súdom, je opodstatnené uložiť Komisii, aby okrem toho, že bude znášať svoje vlastné trovy konania, nahradila trovy konania, ktoré vznikli ClientEarth tak v prvostupňovom konaní, ako aj v tomto odvolacom konaní.

131 Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania súvisiace s týmto odvolacím konaním.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

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

2. **Rozhodnutie Európskej komisie z 1. apríla 2014, ktorým bol odmietnutý 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, sa zrušuje.**

3. **Rozhodnutie Európskej komisie z 3. apríla 2014, ktorým bol odmietnutý prístup k návrhu správy o posúdení vplyvu týkajúcej sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia na úrovni členských štátov v oblasti environmentálnej politiky Európskej únie, ako aj k stanovisku výboru pre posudzovanie vplyvu, sa zrušuje.**

4. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli ClientEarth v prvostupňovom, ako aj v odvolacom konaní.**

5. **Fínska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania súvisiace s týmto odvolacím konaním.**

Podpisy

i — Znenie bodov 84 a 94 tohto textu bolo po jeho prvom sprístupnení na internete predmetom jazykovej úpravy.