Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

z 25. septembra 2014*

„Prístup k dokumentom — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Článok 4 ods. 2 tretia zarážka — Žiadosti o informácie, ktoré Komisia adresovala Nemecku v rámci pilotného postupu EÚ — Zamietnutie prístupu — Povinnosť vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie — Prevažujúci verejný záujem — Čiastočný prístup — Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci T-306/12,

Darius Nicolai Spirlea a **Mihaela Spirlea**, s bydliskom v Capezzano Pianore (Taliansko), v zastúpení: pôvodne V. Foerster a T. Pahl, neskôr V. Foerster a E. George, advokáti,

žalobcovia,

ktorých v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne V. Pasternak Jørgensen a C. Thorning, neskôr C. Thorning a K. Jørgensen, splnomocnení zástupcovia,

Fínska republika, v zastúpení: S. Hartikainen, splnomocnený zástupca,

a

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre a H. Karlsson, neskôr C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman a E. Karlsson, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: P. Costa de Oliveira, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci pôvodne A. Krämer a R. Van der Hout, neskôr R. Van der Hout, advokáti,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, T. Müller a D. Hadroušek, splnomocnení zástupcovia,

a

* Jazyk konania: nemčina.

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne S. Centeno Huerta, neskôr M. J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

vedľajší účastníci konania,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie rozhodnutia Komisie z 21. júna 2012, ktorým sa žalobcom zamietol prístup k dvom žiadostiam o informácie, ktoré Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko 10. mája a 10. októbra 2011 v rámci pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO,

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

v zložení: predseda komory D. Gratsias, sudcovia M. Kăncheva (spravodajkyňa) a C. Wetter,

tajomník: K. Andová, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. marca 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

Právny rámec

O prístupe k dokumentom

1 Článok 15 ods. 3 ZFEÚ stanovuje:

„Každý občan Únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo zapísaným sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie bez ohľadu na ich nosič, v závislosti na zásadách a podmienkach, ktoré sa vymedzia v súlade s týmto odsekom.

Všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom, stanoví prostredníctvom nariadení Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom.

Každá inštitúcia, orgán alebo úrad alebo agentúra zabezpečí transparentnosť svojej práce a zapracuje do svojho rokovacieho poriadku osobitné ustanovenia týkajúce sa prístupu k svojim dokumentom v súlade s nariadeniami uvedenými v druhom pododseku …“

2 Článok 42 Charty základných práv Európskej únie s názvom „Právo na prístup k dokumentom“ stanovuje:

„Každý občan Únie, ako aj každá fyzická osoba, ktorá má bydlisko, alebo každá právnická osoba, ktorá má sídlo v členskom štáte, má právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie bez ohľadu na ich nosič.“

3 Nariadenie 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, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) vymedzuje pravidlá, podmienky a obmedzenia práva na prístup k dokumentom inštitúcií.

4 Podľa odôvodnenia 4 nariadenia č. 1049/2001:

„Účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom [15 ods. 3 ZFEÚ].“

5 Odôvodnenie 11 nariadenia č. 1049/2001 uvádza:

„V zásade majú byť všetky dokumenty týchto orgánov prístupné verejnosti. Je však potrebné chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek. Orgány majú mať právo chrániť svoje vnútorné porady a rokovania v prípadoch, keď je potrebné zachovať ich schopnosť plniť úlohy. Pri posudzovaní výnimiek majú orgány zohľadniť tie zásady v právnych predpisoch spoločenstva, ktoré sa týkajú ochrany osobných údajov vo všetkých oblastiach činnosti únie.“

6 Článok 1 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje:

„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 (ďalej len ‚orgány‘), ako sa ustanovuje v článku [15 ods. 3 ZFEÚ], takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom;

b) stanoviť pravidlá, ktoré zabezpečia čo najľahšie možné uplatňovanie tohto práva, a

c) podporiť dobrú administratívnu prax v prístupe k dokumentom.“

7 Článok 2 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje:

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

…

3. Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe.

…“

8 Článok 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje:

„Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

…

— účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly.

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

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

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

O pilotnom postupe EÚ

10 Pilotný postup EÚ je postupom spolupráce medzi Európskou komisiou a členskými štátmi, ktorý umožňuje overiť, či je právo EÚ týmito štátmi dodržiavané a správne uplatňované. Jeho cieľom je efektívne vyriešenie prípadných porušení práva EÚ bez toho, aby pokiaľ je to možné, došlo k formálnemu začatiu konania o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ.

11 Funkčné aspekty pilotného postupu EÚ boli najprv opísané v oznámení Komisie z 5. septembra 2007 nazvanom „Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva“ [KOM(2007) 502 v konečnom znení]. Bod 2.2 tohto oznámenia, nazvaný „Zlepšenie pracovných postupov“, stanovuje:

„… Tak ako teraz sa všetky žiadosti o informácie a sťažnosti týkajúce sa správneho uplatňovania práva Spoločenstva, ktoré Komisia dostane, naďalej budú evidovať a potvrdzovať…. Ak si otázka vyžaduje objasnenie vecného alebo právneho stanoviska v členskom štáte, postúpi sa príslušnému členskému štátu… poskytne sa členskému štátu krátka lehota, aby podal potrebné vysvetlenia, informácie a riešenia priamo dotknutým občanom alebo podnikom a informoval o tom Komisiu. Pokiaľ daná vec predstavuje porušenie práva Spoločenstva, členské štáty by mali zjednať alebo navrhnúť nápravu v rámci stanovených lehôt. Ak nie je navrhnuté riešenie, Komisia bude situáciu ďalej sledovať a uskutoční v súlade s existujúcim postupom ďalšie opatrenia vrátane začatia konania vo veci porušenia…. Výsledky prípadov by sa zaznamenávali s cieľom umožniť podávanie správ o činnosti a prípadnej následnej kontrole, vrátane evidencie a začatia konania vo veci porušenia. Toto podávanie správ by umožnilo určenie rozsahu, povahy a závažnosti problémov, ktoré zostávajú nevyriešené, ako aj stanovenie potreby dodatočných mechanizmov riešenia určitých problémov či špecifickejších sektorových iniciatív. Všetky tieto opatrenia by mali prispieť k zníženiu počtu konaní vo veci porušenia a zlepšiť účinnosť ich priebehu. Komisia navrhuje testovanie v niektorých členských štátoch počas roka 2008, ktoré by po vyhodnotení prvého roku fungovania mohlo byť rozšírené na všetky členské štáty…“

Okolnosti predchádzajúce sporu

12 Žalobcovia, Darius Nicolai Spirlea a Mihaela Spirlea, sú rodičmi dieťaťa, ktoré zomrelo v auguste 2010, údajne z dôvodu terapeutickej liečby na báze autológnych kmeňových buniek, ktorú podstúpilo v súkromnej klinike so sídlom v Düsseldorfe (Nemecko) (ďalej len „súkromná klinika“).

13 Listom z 8. marca 2011 podali žalobcovia sťažnosť na Generálne riaditeľstvo Komisie (GR) pre zdravie, v ktorej v podstate uvádzali, že súkromná klinika mohla svoje terapeutické liečby poskytovať z dôvodu nečinnosti nemeckých orgánov, ktoré tým porušili ustanovenia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1394/2007 z 13. novembra 2007 o liekoch na inovatívnu liečbu, ktorým sa mení a dopĺňa smernica 2001/83/ES a nariadenia (ES) č. 726/2004 (Ú. v. EÚ L 324, s. 121).

14 V nadväznosti na túto sťažnosť Komisia začala pilotný postup EÚ pod číslom 2070/11/SNCO a kontaktovala nemecké orgány na účely preverenia toho, v akej miere mohli skutočnosti opísané žalobcami v ich sťažnosti, pokiaľ ide o prax súkromnej kliniky, porušiť nariadenie č. 1394/2007.

15 Komisia zaslala 10. mája a 10. októbra 2011 Spolkovej republike Nemecko dve žiadosti o informácie, na ktoré Nemecko odpovedalo 7. júla a 4. novembra 2011.

16 Dňa 23. februára a 5. marca 2012 žalobcovia požiadali v zmysle nariadenia č. 1049/2001 o prístup k dokumentom obsahujúcim informácie o vybavení ich sťažnosti. Žiadali predovšetkým o konzultovanie pripomienok, ktoré predložila Spolková republika Nemecko 4. novembra 2011, ako aj žiadostí Komisie o informácie.

17 Komisia 26. marca 2012 dvoma samostatnými listami zamietla žiadosti žalobcov o prístup k predmetným dokumentom.

18 Dňa 30. marca 2012 žalobcovia podali Komisii opakovanú žiadosť v zmysle článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

19 Komisia 30. apríla 2012 informovala žalobcov, že na základe informácií, ktoré uviedli v sťažnosti, ako aj pripomienok predložených nemeckými orgánmi v nadväznosti na žiadosti Komisie o informácie, nemôže potvrdiť porušenie práva Európskej únie zo strany Spolkovej republiky Nemecko, konkrétne nariadenia č. 1394/2007. Komisia tiež žalobcov informovala o tom, že v prípade, že nepredložia ďalšie dôkazy, bude navrhnuté ukončenie vyšetrovania.

20 Dňa 21. júna 2012 Komisia prostredníctvom jedného listu zamietla prístup k žiadaným dokumentom na základe článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Domnievala sa v podstate, že zverejnenie dvoch žiadostí o informácie, ktoré Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko 10. mája a 10. októbra 2011 v rámci pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO (ďalej len „sporné dokumenty“), by mohlo narušiť riadny priebeh vyšetrovania, ktoré bolo začaté vo vzťahu k Spolkovej republike Nemecko. Okrem toho sa domnievala, že čiastočný prístup k sporným dokumentom v zmysle článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 nebol v predmetnej veci možný. Napokon uviedla, že neexistuje nijaký prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001, ktorý by odôvodnil zverejnenie sporných dokumentov.

21 Komisia 27. septembra 2012 informovala žalobcov, že pilotný postup EÚ 2070/11/SNCO bol definitívne ukončený.

Konanie a návrhy účastníkov konania

22 Žalobcovia návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 6. júla 2012 podali žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

23 Podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 30., 15. a 19. októbra 2012 Dánske kráľovstvo, Fínska republika a Švédske kráľovstvo požiadali o povolenie vstupu do tohto konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov žalobcov.

24 Podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 22. októbra a 28. septembra 2012 Česká republika a Španielske kráľovstvo požiadali o vstup do konania ako vedľajší účastníci na podporu návrhov Komisie.

25 Uznesením z 10. decembra 2012 Všeobecný súd (prvá komora) vyhovel týmto návrhom.

26 V nadväznosti na čiastočnú obmenu Všeobecného súdu bol sudca spravodajca pridelený ôsmej komore, v dôsledku čoho jej bola pridelená táto vec.

27 Uznesením z 5. februára 2014 Všeobecný súd na základe článku 65 písm. b), článku 66 ods. 1 a článku 67 ods. 3 tretieho pododseku svojho rokovacieho poriadku nariadil Komisii, aby predložila sporné dokumenty, a stanovil pritom, že tieto dokumenty nebudú v rámci predmetného konania poskytnuté ani žalobcom, ani vedľajším účastníkom konania. Komisia tejto žiadosti vyhovela v stanovenej lehote.

28 Dňa 6. februára 2014 Všeobecný súd v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania stanovených v článku 64 rokovacieho poriadku vyzval žalobcov a Komisiu, aby predložili pripomienky k dôsledkom, ktoré treba vyvodiť pre riešenie predmetnej veci z rozsudku Súdneho dvora zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P). Účastníci konania vyhoveli tejto výzve v stanovenej lehote.

29 Všeobecný súd na základe správy sudcu spravodajcu rozhodol o otvorení ústnej časti konania.

30 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté počas pojednávania 6. marca 2014.

31 Žalobcovia, podporovaní Dánskym kráľovstvom, Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, navrhujú, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie,

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

32 Komisia, podporovaná Českou republikou a Španielskym kráľovstvom, navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú,

— uložil žalobcom povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

33 Žalobcovia v podstate uvádzajú štyri žalobné dôvody založené na porušení článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, porušení článku 4 ods. 6 tohto nariadenia, porušení povinnosti odôvodnenia a na porušení oznámenia Komisie Európskemu parlamentu a Európskemu ombudsmanovi o vzťahoch so sťažovateľom v oblasti porušení práva Spoločenstva z 20. marca 2002 [KOM(2002) 141 v konečnom znení] (Ú. v. ES C 244, s. 5, ďalej len „oznámenie z 20. marca 2002“).

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001

34 Prvý žalobný dôvod sa delí na dve časti. Prvá časť je založená na nesprávnom výklade výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, týkajúcej sa vyšetrovania. Druhá časť je založená na nesprávnom posúdení existencie prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení sporných dokumentov v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety tohto nariadenia.

O prvej časti prvého žalobného dôvodu založenej na nesprávnom výklade článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001

– Tvrdenia účastníkov konania

35 Žalobcovia tvrdia, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia tým, že článok 4 ods. 2 tretiu zarážku nariadenia č. 1049/2001 vyložila v tom zmysle, že mohla zamietnuť zverejnenie dokumentov týkajúcich sa pilotného postupu EÚ bez toho, aby ich konkrétne a individuálne preskúmala. V podstate sa domnievajú, že nie je dôvodné predpokladať, že žiaden z dokumentov týkajúcich sa pilotných postupov EÚ nemôže byť zo zásady poskytnutý žiadateľom o prístup bez toho, aby bol ohrozený cieľ sledovaný týmito postupmi. Podľa nich pilotné postupy EÚ nemôžu byť postavené na roveň konaniam o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, na základe čoho mala Komisia v predmetnom prípade povinnosť preskúmať každý sporný dokument a v súlade s ustálenou judikatúrou vysvetliť konkrétne dôvody, ktoré bránia prístupu k nim.

36 Žalobcovia okrem toho tvrdia, že na rozdiel od toho, čo vyplýva z napadnutého rozhodnutia, sa všeobecná domnienka zamietnutia prístupu k dokumentom týkajúcich sa pilotných postupov EÚ nemôže zakladať ani na judikatúre, ktorá túto domnienku uznáva pre dokumenty týkajúce sa konaní o preskúmaní štátnej pomoci (rozsudok Súdneho dvora z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Zb. s. I-5885), ani na judikatúre, ktorá túto domnienku uznáva

v súvislosti s dokumentmi týkajúcimi sa konania o nesplnení povinnosti (rozsudky Všeobecného súdu z 11. decembra 2001, Petrie a i./Komisia, T-191/99, Zb. s. II-3677, a z 9. septembra 2011, LPN/Komisia, T-29/08, Zb. s. II-6021).

37 Dánske kráľovstvo, Fínska republika a Švédske kráľovstvo podporujú toto tvrdenie a zdôrazňujú predovšetkým, že dôvody, ktoré v rozsudkoch citovaných žalobcami viedli Súdny dvor a Všeobecný súd k uznaniu existencie všeobecnej domnienky zamietnutia prístupu, nemožno obdobne uplatniť na prejednávanú vec predovšetkým so zreteľom na skutočnosť, že pilotné postupy EÚ majú odlišný charakter, pokiaľ ide o vecný obsah, rozsah a citlivosť veci, ako aj legitímny záujem oboznámiť sa s predmetnými dokumentmi. Okrem toho, ak by všeobecná domnienka mala byť tak široko uznaná, zásada transparentnosti, ktorú zakotvuje nariadenie č. 1049/2001, by bola zjavne zbavená svojho významu. Švédske kráľovstvo podporne uvádza, že Komisia mala v každom prípade preveriť, či sa táto domnienka skutočne uplatňovala na predmetnú vec.

38 Komisia, Česká republika a Španielske kráľovstvo namietajú proti tvrdeniam žalobcov. Uvádzajú predovšetkým, že cieľom pilotného postupu EÚ je rýchle a efektívne ukončenie prípadných porušení práva Únie, najmä dosiahnutím zmieru. Ak by bola korešpondencia medzi Komisiou a dotknutým členským štátom zverejnená, bola by narušená ochota, hlavne zo strany členských štátov, spolupracovať v atmosfére vzájomnej dôvery. Okrem toho uvádzajú, že pilotný postup EÚ je iba variantom konania o preskúmaní štátnej pomoci a konania o nesplnení povinnosti, na základe čoho mala byť všeobecná domnienka uznaná judikatúrou pre dokumenty týkajúce sa týchto konaní uplatniteľná na dokumenty pilotného postupu EÚ. Komisia napokon uvádza, že preverila, že podmienky týkajúce sa všeobecnej domnienky boli v predmetnej veci splnené a že v každom prípade uskutočnila aj individuálnu a konkrétnu analýzu sporných dokumentov.

– Posúdenie Všeobecným súdom

39 Žalobcovia, podporení Dánskym kráľovstvom, Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom vytýkajú Komisii, že v napadnutom rozhodnutí uplatnila všeobecnú domnienku, podľa ktorej dokumenty týkajúce sa pilotného postupu EÚ nemôžu byť ako kategória dokumentov zverejnené v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Uvádzajú, že podľa ustálenej judikatúry bola Komisia povinná konkrétnym a individuálnym spôsobom preskúmať každý dokument, ku ktorému bol požadovaný prístup a v prípade zamietnutia vysvetliť dôvody, pre ktoré mohol úplný alebo čiastočný prístup poškodiť záujem chránený daným ustanovením.

40 V zmysle článku 15 ods. 3 ZFEÚ každý občan Únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo zapísaným sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom inštitúcií Únie v závislosti na zásadách a podmienkach, ktoré sa vymedzia v súlade s týmto odsekom.

41 Podľa ustálenej judikatúry nariadenie č. 1049/2001 sleduje cieľ, ako uvádza jeho odôvodnenie 4 a jeho článok 1, priznať verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií. Z tohto nariadenia a najmä z jeho odôvodnenia 11 a jeho článku 4, ktorý v tejto súvislosti stanovuje režim výnimiek, tiež vyplýva, že právo na prístup však podlieha určitým obmedzeniam z dôvodov verejného alebo súkromného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudky Súdneho dvora Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 51; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, body 69 a 70, a zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 40).

42 V zmysle výnimky, na ktorú sa odvoláva Komisia v napadnutom rozhodnutí, a síce ktorá je stanovená v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, inštitúcie odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keby sa jeho zverejnením porušila ochrana účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly, pokiaľ nepreváži verejný záujem na zverejnení daného dokumentu (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 42).

43 Je však vhodné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry na účely odôvodnenia zamietnutia prístupu k dokumentu, ktorého sprístupnenie sa požadovalo, v zásade nestačí, že tento dokument spadá pod činnosť uvedenú v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Dotknutá inštitúcia musí takisto poskytnúť vysvetlenie, pokiaľ ide o to, ako by prístup k uvedenému dokumentu mohol konkrétne a skutočne poškodiť záujem chránený výnimkou upravenou v tomto článku (rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 53; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 72 a zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 44).

44 V predmetnej veci je vhodné po prvé uviesť, že žalobcovia žiadali v zmysle nariadenia č. 1049/2001 prístup k žiadostiam o informácie, ktoré Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko v rámci pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO, ako aj k pripomienkam, ktoré tento členský štát predložil Komisii 4. novembra 2011 v odpovedi na dané žiadosti. Hoci Komisia v napadnutom rozhodnutí zamietla návrh žalobcov vo vzťahu ku všetkým dokumentom, z listov žalobcov vyplýva, že zamietnutie prístupu k pripomienkam Spolkovej republiky Nemecko zo 4. novembra 2011 nie je predmetom tohto sporu.

45 Po druhé je nutné konštatovať, že pilotný postup EÚ, začatý vo vzťahu k Spolkovej republike Nemecko, v čase prijatia napadnutého rozhodnutia prebiehal (pozri body 20 a 21 vyššie). V tomto smere ani žalobcovia, ani členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na ich podporu, nepopierajú, že sporné dokumenty sa týkajú „vyšetrovania“ v zmysle výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2011. V každom prípade z oznámenia z 5. septembra 2007 (pozri bod 11 vyššie) vyplýva, že cieľom pilotných postupov EÚ je overiť, či je právo EÚ členskými štátmi dodržiavané a správne uplatňované. Komisia na tieto účely pravidelne používa žiadosti o informácie adresované tak dotknutým členským štátom, ako aj dotknutým občanom a podnikom. V rámci pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO Komisia predovšetkým preskúmala, či skutočnosti opísané žalobcami v ich sťažnosti mohli skutočne predstavovať porušenie nariadenia č. 1394/2007 zo strany Spolkovej republiky Nemecko. Na ten účel najprv zaslala tomuto členskému štátu žiadosti o informácie. Potom posúdila odpovede, ktoré dostala. Napokon uviedla svoje závery, dokonca aj predbežné, v rámci správy z 30. apríla 2012 (pozri bod 19 vyššie). Všetky tieto okolnosti odôvodňujú, aby bol pilotný postup EÚ dotknutý v predmetnej veci považovaný za „vyšetrovanie“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2011.

46 Po tretie je vhodné hneď zamietnuť tvrdenie uvádzané subsidiárne Komisiou, podľa ktorého konkrétnym a individuálnym spôsobom preskúmala a odôvodnila zamietnutie prístupu ku každému z požadovaných dokumentov v súlade s judikatúrou citovanou v bode 43 vyššie. Ako totiž tvrdia žalobcovia, zo znenia napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia sa uspokojila so stanovením, že zverejnenie požadovaných dokumentov žalobcom nebolo možné, keďže účinné riešenie prípadného nesplnenia povinnosti zo strany Spolkovej republiky Nemecko, s vyhnutím sa konaniu v zmysle článku 258 ZFEÚ, vyžadovalo atmosféru vzájomnej dôvery. Komisia za týchto okolností nevysvetlila dôvody, ktoré bránili poskytnúť čiastočný alebo úplný prístup k dokumentom požadovaným žalobcami s ohľadom na účel stanovený článkom 4 ods. 2 treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001. Okrem toho treba spomenúť, že Komisia ani len stručne neuviedla obsah dokumentov požadovaných žalobcami. Navyše, ako uvádza Švédske kráľovstvo, vysvetlenia Komisie boli v napadnutom rozhodnutí formulované tak všeobecným spôsobom, že by mohli byť uplatnené na každý dokument týkajúci sa pilotného postupu EÚ.

47 S ohľadom na predchádzajúce úvahy treba preskúmať, či Komisia bola napriek tomu povinná vykonať konkrétne posúdenie obsahu každého zo sporných dokumentov, alebo či sa naopak mohla uspokojiť s tým, že sa oprela o všeobecnú domnienku poškodenia cieľov chránených výnimkou stanovenou v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001. V predmetnej veci sú teda spochybnené povaha a intenzita preskúmania, ktoré je Komisia povinná urobiť pri uplatnení uvedeného ustanovenia pri žiadostiach o prístup k dokumentom, ktoré sa týkajú pilotného postupu EÚ.

48 V tomto smere je potrebné uviesť, že Súdny dvor stanovil ako výnimku z vedúcej zásady transparentnosti, ktorá vyplýva z judikatúry citovanej v bode 43 vyššie, že inštitúcie Únie sa môžu vo výnimočných prípadoch opierať o všeobecné podmienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov (rozsudky Súdneho dvora z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Zb. s. I-4723, bod 50; Komisia/Technische Glaswerk Ilmenau, už citovaný, bod 54; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 74; z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, bod 116; z 28. júna 2012, Komisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, bod 57, a zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 45).

49 Individuálne a konkrétne preskúmanie každého dokumentu nemusí byť nevyhnutné, ak je vzhľadom na osobitné okolnosti danej veci zjavné, že prístup k dokumentom má byť zamietnutý, alebo naopak povolený. V takýchto prípadoch dotknutá inštitúcia môže oprieť svoje rozhodnutie o všeobecnú domnienku uplatňujúcu sa na určité kategórie dokumentov, ak je na žiadosti o zverejnenie, týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy alebo rovnakej kategórie, možné uplatniť podobné všeobecné úvahy (pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát M. Wathelet k rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovanému, bod 55).

50 Pokiaľ ide o výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa postupov vyšetrovania, Súdny dvor predovšetkým uznal existenciu týchto všeobecných domnienok v troch prípadoch, a to pokiaľ ide o dokumenty, ktoré sú súčasťou správneho spisu týkajúceho sa konania o preskúmaní štátnej pomoci (rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 61), dokumenty vymenené medzi Komisiou a oznamujúcimi subjektmi alebo tretími osobami v rámci konania o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (rozsudky Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 123, a Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 64) a vyjadrenia predložené inštitúciou v rámci súdneho konania (rozsudok Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 94). Nedávno Súdny dvor rozšíril možnosť uplatnenia všeobecnej domnienky na dokumenty týkajúce sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v zmysle článku 258 ZFEÚ (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 65).

51 V predmetnej veci sa však kladie otázka, či sa inštitúcia, ktorá sa odvolá na výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa postupov vyšetrovania, môže oprieť o všeobecnú domnienku uplatňujúcu sa na určité kategórie dokumentov na účely zamietnutia prístupu k dokumentom týkajúcich sa pilotného postupu EÚ, v štádiu predchádzajúcom prípadnému formálnemu začatiu konania o nesplnení povinnosti.

52 V tejto súvislosti treba predovšetkým uviesť, že možnosť uprednostniť všeobecné domnienky vzťahujúce sa na určité kategórie dokumentov pred individuálnym a konkrétnym preskúmaním každého dokumentu, ktoré predchádza zamietnutiu prístupu k nemu, nie je bezvýznamná. Tieto domnienky majú za následok nielen ohraničenie základnej zásady transparentnosti zakotvenej v článku 11 ZEÚ, v článku 15 ZFEÚ a v nariadení č. 1049/2001, ale aj praktické obmedzenie prístupu k dotknutým dokumentom. Preto sa použitie týchto domnienok musí zakladať na závažných a presvedčivých dôvodoch (návrhy, ktoré predniesol generálny advokát M. Wathelet k rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovanému, bod 57).

53 Podľa ustálenej judikatúry akákoľvek výnimka zo subjektívneho práva alebo zo všeobecnej zásady týkajúca sa práva Únie, vrátane práva na prístup upraveného článkom 15 ods. 3 ZFEÚ, v spojení s nariadením č. 1049/2001 sa musí uplatniť a vykladať reštriktívne (pozri v tomto zmysle rozsudok Súdneho dvora z 15. mája 1986, Johnston, 222/84, Zb. s. 1651, bod 36, a rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 36, a Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, body 70 a 73).

54 Súdny dvor napokon rozhodol, že režim výnimiek stanovený v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 a najmä v jeho odseku 2 je založený na vyvážení záujmov, ktoré sú v danej situácii v protiklade, teda na jednej strane záujmov na zverejnení dotknutých dokumentov a na druhej strane záujmov, ktoré by

toto zverejnenie ohrozilo. Rozhodnutie o žiadosti o prístup k dokumentom závisí od otázky, ktorý záujem v danom prípade prevažuje (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 42).

55 V predmetnej veci Komisia, ako aj vedľajší účastníci konania opisujú pilotný postup EÚ ako postup spolupráce medzi touto inštitúciou a niektorými členskými štátmi Únie, medzi ktorými so Spolkovou republikou Nemecko, ktorý spočíva v neformálnej výmene informácií v prípadoch eventuálnych porušení práva Únie. Podľa Komisie, ktorá sa v tomto ohľade opiera o oznámenie z 5. septembra 2007 (pozri bod 11 vyššie), ide o postup v štádiu pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ. Tento postup sa môže týkať správneho uplatnenia práva Únie alebo zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy s ustanoveniami práva Únie a môže vychádzať zo sťažností občanov alebo z vlastnej iniciatívy Komisie. Ak sa v priebehu pilotného postupu EÚ zistia skutočnosti naznačujúce porušenie práva Únie, Komisia môže dotknutému členskému štátu zaslať žiadosti o informácie a dokonca ho požiadať o ukončenie porušení, a síce požiadať ho o prijatie vhodných opatrení na zabezpečenie dodržiavania práva Únie. Cieľom pilotného postupu EÚ je umožniť efektívne a rýchle vyriešenie prípadných porušení práva Únie členskými štátmi bez toho, aby pokiaľ je to možné, došlo k formálnemu začatiu konania o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ.

56 Všeobecný súd sa domnieva, že tvrdenia uvedené žalobcami a členskými štátmi, ktoré vstúpili do predmetného konania na ich podporu, ktoré sa týkajú neformálnej povahy pilotného postupu EÚ, ako aj existujúcich rozdielov medzi týmto postupom a konaním o nesplnení povinnosti nepostačujú na to, aby bolo možné konštatovať nesprávny predpoklad v odôvodnení napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého mala byť s ohľadom na účel pilotného postupu EÚ všeobecná domnienka zamietnutia, uznaná judikatúrou v konaniach o nesplnení povinnosti vrátane ich štádia pred podaním žaloby, uplatniteľná aj v rámci pilotných postupov EÚ. *Ratio decidendi* sledované Súdnym dvorom v jeho už citovanom rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, ako aj existujúce podobnosti medzi pilotným postupom EÚ a konaním o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ totiž svedčia v prospech tohto uznania.

57 Po prvé je vhodné uviesť, že jednotiaci prvok odôvodnení Súdneho dvora vo všetkých rozsudkoch týkajúcich sa prístupu k dokumentom v postupoch vyšetrovania, v ktorých sa pripúšťa všeobecná domnienka zamietnutia prístupu, pozostáva v tom, že tento prístup je absolútne nezlučiteľný s ich riadnym priebehom a prináša riziko ohrozenia ich výsledku (pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát M. Wathelet k rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovanému, bod 68). Tento jednotiaci prvok je však uplatniteľný aj na pilotný postup EÚ, v rámci ktorého je všeobecná domnienka diktovaná najmä potrebou zaistiť jeho správne fungovanie a zabezpečiť, aby jeho ciele neboli ohrozené. Komisia v napadnutom rozhodnutí vychádzala z rovnakého predpokladu, keď vysvetlila, že v rámci pilotného postupu EÚ musí byť medzi Komisiou a dotknutým členským štátom vytvorená atmosféra vzájomnej dôvery, aby mohli začať rokovania s cieľom dosiahnuť riešenie daného sporu zmierom bez toho, aby bolo nevyhnutné začať konanie o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ, ktoré by mohlo viesť k prípadnému konaniu pred Súdnym dvorom.

58 Okrem toho, ako uvádzajú žalobcovia, hoci pilotný postup EÚ nie je vo všetkom rovnaký ako konanie o preskúmaní štátnej pomoci alebo konanie o kontrole koncentrácií či súdne konanie, ani tieto konania nie sú pri vzájomnom porovnaní rovnaké (návrhy, ktoré predniesol generálny advokát M. Wathelet k rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovanému, bod 69), čo nebránilo Súdnemu dvoru, aby uznal možnosť použiť vo všetkých prípadoch všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov. Účel, ktorý spočíva v zachovaní nerušeného priebehu konania a ktorý viedol Súdny dvor k uznaniu všeobecnej domnienky v oblasti preskúmania štátnej pomoci, kontroly koncentrácií alebo konania o nesplnení povinnosti, vedie k pripusteniu tejto všeobecnej domnienky na pilotné postupy EÚ.

59 Po druhé pilotné postupy EÚ a konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, najmä v štádiu pred podaním žaloby, preukazujú podobnosti, ktoré v oboch prípadoch odôvodňujú uplatnenie spoločného prístupu. Tieto podobnosti prevažujú nad rozdielmi uvádzanými žalobcami a členskými štátmi, ktoré do konania vstúpili na ich podporu.

60 Treba totiž po prvé uviesť, že tak pilotný postup EÚ, ako aj konanie o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby Komisii umožňujú čo najlepšie splniť jej úlohu strážcu Zmluvy o FEÚ. Cieľom oboch konaní je zabezpečiť dodržiavanie práva Únie tým, že dotknutému členskému štátu poskytnú možnosť uplatniť svoje prostriedky obrany a vyhnúť sa pokiaľ možno začatiu súdneho konania. V oboch prípadoch je úlohou Komisie, aby v prípade, keď sa domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosti, posúdila možnosť konať proti tomuto štátu (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 61 a citovaná judikatúra).

61 Po druhé pilotný postup EÚ, tak ako štádium pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti, má bilaterálnu povahu a prebieha medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, a to napriek tomu, že konanie sa mohlo tak ako v predmetnej veci začať na základe sťažnosti, lebo prípadný sťažovateľ nemá v následných etapách konania o nesplnení povinnosti nijaké práva (body 7, 9 a 10 oznámenia z 20. marca 2002).

62 Po tretie, hoci pilotný postup EÚ nie je v každom ohľade zhodný s konaním o nesplnení povinnosti, môže k takémuto konaniu viesť, lebo Komisia na jeho konci môže prostredníctvom výzvy oficiálne začať vyšetrovanie vo veci porušenia a prípadne sa obrátiť na Súdny dvor, aby konštatoval nesplnenie povinnosti, ktoré ona členskému štátu vytýka. Za týchto okolností by zverejnenie dokumentov v rámci pilotného postupu EÚ mohlo škodiť nasledujúcej fáze, a síce konaniu o nesplnení povinnosti. Okrem toho, ak by Komisia bola povinná dať súhlas na prístup k citlivým informáciám poskytnutým členskými štátmi a v rámci pilotného postupu EÚ uviesť ich vyjadrenia na obranu, členské štáty by sa mohli spočiatku zdráhať poskytnúť ich. Ak judikatúra uznala zachovanie dôvernosti v štádiu pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti, rovnaká dôvernosť je *a fortiori* odôvodnená v pilotnom postupe EÚ, ktorého jediným cieľom je vyhnúť sa konaniu o porušení, ktoré je dlhšie a komplikovanejšie, a prípadne žalobe o nesplnení povinnosti.

63 Na základe toho treba uzavrieť, že pokiaľ sa príslušná inštitúcia odvolá na výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa postupov vyšetrovania, môže sa oprieť o všeobecnú domnienku na účely zamietnutia prístupu k dokumentom týkajúcim sa pilotného postupu EÚ ako etapy predchádzajúcej prípadnému formálnemu začatiu konania o nesplnení povinnosti.

64 Závery uvedené v bode 63 vyššie nemôžu byť spochybnené ďalšími tvrdeniami žalobcov a členských štátov, ktoré ich ako vedľajší účastníci konania podporujú.

65 Žalobcovia totiž po prvé uvádzajú, že pilotný postup EÚ z dôvodu jeho neformálneho a neoficiálneho charakteru a z dôvodu absencie jeho právneho základu v Zmluvách nemôže byť porovnateľný s oficiálnym postupom pred začatím súdneho konania stanoveným v článku 258 ZFEÚ.

66 V tomto ohľade sa treba domnievať, že hoci pilotný postup EÚ nie je v Zmluvách výslovne stanovený, neznamená to, že nemá právny základ. Na jednej strane totiž pilotný postup EÚ musí byť chápaný ako postup vyplývajúci z možností, ktoré spadajú pod povinnosť Komisie kontrolovať dodržiavanie práva Únie členskými štátmi (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 60). Mechanizmus alebo postup výmeny informácií, ktorý predchádza začatiu konania o nesplnení povinnosti, tak existoval stále a je nevyhnutný na účely uskutočnenia prvých skutkových overení a na zistenie prvých náznakov prípadného porušenia práva Únie. Na druhej strane predmetom pilotného postupu EÚ je práve formalizácia prvých výmen informácií medzi Komisiou a členskými

štátmi týkajúcich sa možných porušení práva Únie. Za týchto okolností, hoci pilotný postup nie je založený na článku 258 ZFEÚ, určuje postup, ktorý Komisia zvyčajne prijala, keď jej bola doručená sťažnosť alebo keď konala z vlastnej iniciatívy.

67 Po druhé, tak žalobcovia, ako aj vedľajší účastníci konania, ktorí ich podporujú, uvádzajú, že judikatúra citovaná Komisiou v napadnutom rozhodnutí nemôže byť obdobne uplatnená v predmetnej veci. Ide predovšetkým o rozsudky Petrie a i./Komisia; Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau; zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia; Komisia/Éditions Odile Jacob, a Komisia/Agrofert Holding, už citované, ako aj rozsudky Súdneho dvora z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia (C-64/05 P, Zb. s. I-11389) a Všeobecného súdu zo 14. februára 2012, Nemecko/Komisia (T-59/09).

68 Treba však uviesť, že túto otázku Súdny dvor vyriešil v už citovanom rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia. Ako bolo totiž uvedené v bode 58 vyššie, jediný účel, ktorý spočíva v zachovaní nerušeného priebehu konania, ktorý viedol Súdny dvor k uznaniu všeobecnej domnienky v oblasti preskúmania štátnej pomoci (rozsudok Komisia/Technische Glaswerke, Ilmenau, už citovaný) a kontroly koncentrácií (rozsudky Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, a Komisia/Agrofert Holding, už citovaný), ako aj v rámci súdneho konania (rozsudok Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný) a v štádiu pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný), je uplatniteľný *mutatis mutandis* na konania o porušení v zmysle článku 258 ZFEÚ. Ako vyplýva z bodov 59 až 62 vyššie, táto úvaha musí rovnako platiť pre pilotné postupy EÚ.

69 Po tretie žalobcovia a členské štáty, ktoré ich ako vedľajší účastníci konania podporujú, uvádzajú, že všeobecná domnienka zamietnutia, uplatniteľná v zásade na všetky kategórie dokumentov, nie je odôvodnená, lebo dokumenty konania o porušení, medzi ktoré patria dokumenty z pilotného postupu EÚ, zahŕňajú dokumenty odlišnej povahy, ktoré by nemuseli byť citlivými dokumentmi a v zásade by mohli byť prístupné verejnosti, ako napríklad vedecké správy alebo vysvetlenia platných ustanovení.

70 Na jednej strane je vhodné spomenúť, ako to uviedol Súdny dvor, že pokiaľ je prístup zamietnutý z dôvodu všeobecnej domnienky, účastníci konania majú právo preukázať, ak si to želajú, že na dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem, ktorý odôvodňuje zverejnenie dokumentu podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 (rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 62; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 103; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 126, a Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 68).

71 Na druhej strane je dôležité uviesť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora Komisia nie je povinná odôvodniť svoje rozhodnutie o všeobecnej domnienke. Vždy môže uskutočniť konkrétne posúdenie dokumentov uvedených v žiadosti o prístup a poskytnúť takéto odôvodnenie. Navyše, ak zistí, že pilotný postup EÚ, ktorého sa týka predmetná žiadosť o prístup, má vlastnosti, ktoré umožňujú úplné alebo čiastočné zverejnenie dokumentov spisu, je povinná zverejniť tieto dokumenty (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 67).

72 Po štvrté žalobcovia a členské štáty, ktoré ich podporujú ako vedľajší účastníci konania, počas pojednávania uviedli, že v zmysle bodu 47 už citovaného rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, pokiaľ ide o dokumenty týkajúce sa pilotného postupu EÚ, by všeobecná domnienka mohla byť v každom prípade uznaná iba vtedy, keď ide o žiadosť o prístup ku „skupine dokumentov“ a nie, ako v predmetnej veci, iba k dvom dokumentom.

73 Tento výklad už citovaného rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, však nemožno prijať.

74 Je totiž vhodné uviesť, že požiadavka podmienky vzťahujúcej sa na minimálne množstvo dokumentov, ktorých sa má týkať žiadosť o prístup, aby sa mohla uplatniť všeobecná domnienka zamietnutia, okrem toho, že naráža na problém s konkrétnym určením daného minimálneho počtu, sa zdá nezlučiteľná s dôvodom, ktorý stojí v pozadí uznania tejto všeobecnej domnienky v oblasti konania o nesplnení povinnosti a pilotného postupu EÚ, ktorým je riadny priebeh týchto konaní a prináša riziko ohrozenia ich výsledku (pozri bod 57 vyššie).

75 Je to teda kvalitatívne kritérium, a síce skutočnosť, že dokumenty sa týkajú rovnakého pilotného postupu EÚ, ktoré určuje uplatnenie všeobecnej domnienky zamietnutia (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 45) a nie, ako tvrdia žalobcovia, kvantitatívne kritérium, čiže väčší alebo menší počet dokumentov, na ktoré sa vzťahuje predmetná žiadosť o prístup.

76 Navyše je potrebné uviesť, že v už citovanom rozsudku Komisia/Éditions Odile Jacob (body 127 a 130) Súdny dvor uznal, že všeobecná domnienka mohla byť Komisiou uplatnená na istú kategóriu dokumentov aj vtedy, keď sa žiadosť o prístup týkala, tak ako predmetnej veci, iba dvoch konkrétnych dokumentov.

77 Po piate žalobcovia tvrdia, že v nariadení č. 1049/2001 nie sú formulácie typu „pilotný postup EÚ“ alebo „dôverný dialóg medzi členskými štátmi a Komisiou“ uvedené ako kategória v zmysle zoznamu výnimiek stanovených v článku 4 tohto nariadenia. V tomto ohľade je nutné konštatovať, že táto úvaha bola použitá Súdnym dvorom ako základ výkladu výnimky vyplývajúcej z článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, týkajúcej sa postupov vyšetrovania, a tým pre odôvodnenie potreby uplatniť všeobecnú domnienku na určité kategórie dokumentov vzťahujúcich sa na konania o porušení, akým je pilotný postup EÚ.

78 Po šieste žalobcovia tvrdia, že Komisia mohla zabrániť poskytovaniu liečby súkromnou klinikou, ak by konala hneď, ako jej bola doručená ich sťažnosť. Uvádzajú predovšetkým, že Komisia „povolila [súkromnej klinike] beztrestne pokračovať v poskytovaní nezákonnej liečby a v používaní na tento účel nepovoleného inovatívneho lieku“.

79 Je však potrebné uviesť, že návrh podaný žalobcami v predmetnej veci, ako to vyplýva zo žalobných návrhov, sleduje zrušenie napadnutého rozhodnutia. Keďže žalobcovia svojimi tvrdeniami naznačujú na jednej strane zodpovednosť Komisie z dôvodu údajnej nezákonnej nečinnosti po podaní ich sťažnosti a na druhej strane nie sú schopní spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia, tieto tvrdenia treba zamietnuť ako neúčinné.

80 S ohľadom na predchádzajúce úvahy treba uzavrieť, že Komisia sa nedopustila právnej chyby pri výklade článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 v tom zmysle, že mohla zamietnuť žiadosť o prístup k sporným dokumentom týkajúcim sa pilotného postupu EÚ bez toho, aby ich konkrétnym a individuálnym spôsobom preskúmala.

81 Subsidiárne Švédske kráľovstvo v podstate uvádza, že Komisia bola povinná v každom prípade odôvodniť napadnuté rozhodnutie a výslovne uviesť, že predmetná všeobecná domnienka bola na sporné dokumenty skutočne uplatniteľná.

82 V tomto ohľade treba uviesť, že podľa judikatúry inštitúcia Únie, ktorá tvrdí, že sa opiera o všeobecnú domnienku, musí v jednotlivom prípade overiť, či sú všeobecné úvahy, ktoré sa spravidla uplatňujú na určitý typ dokumentov, skutočne uplatniteľné na dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje (pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 50).

83 Okrem toho požiadavku preskúmať, či sa dotknutá všeobecná domnienka skutočne uplatní, nemožno vykladať v tom zmysle, že Komisia musí individuálne preskúmať všetky dokumenty požadované v danej veci. Takáto požiadavka by predmetnú všeobecnú domnienku zbavila jej potrebného účinku, ktorým je umožniť Komisii všeobecne odpovedať na žiadosť o prístup (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 68).

84 V predmetnej veci stačí uviesť, že Komisia v napadnutom rozhodnutí najprv uviedla, že sporné dokumenty, ku ktorým žalobcovia žiadali prístup, boli dva listy, ktoré ona adresovala nemeckým orgánom v rámci pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO. Komisia potom spresnila, že tento postup je vyšetrovaním, ktorého cieľom je zistiť, či so zreteľom na skutočnosti uvedené žalobcami v ich sťažnosti Spolková republika Nemecko porušila právo Únie. Okrem toho vysvetlila, že toto vyšetrovanie bolo v štádiu predchádzajúcom prípadnému začatiu konania o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ. Napokon uviedla, že z dôvodu, že vyšetrovanie stále prebiehalo a nebolo ukončené, by zverejnenie sporných dokumentov ohrozilo a narušilo ciele vyšetrovania.

85 Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Švédske kráľovstvo, Komisia overila, že sporné dokumenty, ku ktorým žalobcovia žiadali prístup, boli predmetom stále prebiehajúceho vyšetrovania a že na základe toho bola predmetná všeobecná domnienka na tieto dokumenty skutočne uplatniteľná.

86 Prvá časť prvého žalobného dôvodu musí byť teda zamietnutá.

O druhej časti prvého žalobné dôvodu týkajúcej sa existencie prevažujúceho verejného záujmu

– Tvrdenia účastníkov konania

87 Žalobcovia, podporovaní Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, tvrdia, že Komisia nesprávne vyvážila záujmy, ktoré v predmetnej veci stoja proti sebe, a namietajú proti záveru, podľa ktorého žiaden záujem prevažujúci nad záujmom pilotného postupu EÚ nemohol odôvodniť zverejnenie sporných dokumentov. V podstate uvádzajú, že cieľ ochrany zdravia by mal mať prednosť pred konkrétnym záujmom Komisie pokračovať v jej vyšetrovaní.

88 Komisia namieta proti tvrdeniam žalobcov.

– Posúdenie Všeobecným súdom

89 Žalobcovia, podporovaní Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom, vytýkajú Komisii, že sa dopustila nesprávneho posúdenia, keď sa domnievala, že žiaden prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001 neodôvodňoval zverejnenie sporných dokumentov.

90 Na úvod je vhodné uviesť, že aj v prípade, keď sa Komisia tak ako v predmetnej veci opiera o všeobecnú domnienku na účely zamietnutia prístupu k dokumentom žiadaným v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, možnosť preukázať, že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie daných dokumentov v zmysle poslednej časti vety tohto ustanovenia, nie je vylúčená (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 126).

91 Podľa judikatúry totiž prináleží tomu, kto uplatňuje existenciu prevažujúceho verejného záujmu, aby konkrétnym spôsobom uviedol okolnosti, ktoré odôvodňujú zverejnenie dotknutých dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 62; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 103; Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 68, a zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 94).

92 Okrem toho predloženie čisto všeobecných úvah nemôže stačiť na preukázanie toho, že verejný záujem má prednosť pred dôvodmi opodstatňujúcimi zamietnutie zverejnenia dotknutých dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 93).

93 Navyše prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dokumentu sa nemusí nevyhnutne líšiť od zásad, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 74 a 75, a zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, už citovaný, bod 92).

94 Pokiaľ ide o predmetnú vec, treba uviesť, že Komisia sa v napadnutom rozhodnutí domnievala, že žiaden prevažujúci verejný záujem neodôvodňuje zverejnenie dokumentov v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001, lebo najlepším spôsobom slúžiť verejnému záujmu v danom prípade bolo dokončiť pilotný postup EÚ so Spolkovou republikou Nemecko. Podľa Komisie to umožnilo preveriť, či bolo právo Únie skutočne porušené s ohľadom na skutočnosti tvrdené žalobcami v ich sťažnosti proti nemeckým orgánom.

95 Toto posúdenie Komisie nie je postihnuté žiadnou vadou.

96 Po prvé viacero argumentov predložených žalobcami v rámci tejto časti žalobného dôvodu totiž smeruje k preukázaniu porušenia údajnej povinnosti konkrétneho a individuálneho preskúmania, ktorému mala Komisia podriadiť dokumenty požadované v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Je však vhodné uviesť, že tieto argumenty boli predmetom analýzy v rámci prvej časti prvého žalobného dôvodu a predovšetkým, že boli zamietnuté ako nedôvodné, takže ich v rámci tejto časti nemožno uznať.

97 Po druhé je potrebné uviesť, že žalobcovia okrem všeobecných tvrdení týkajúcich sa závažnosti údajného porušenia, potreby ochrany verejného zdravia a skutočnosti, že liečebné postupy súkromnej kliniky spôsobili smrť viacerých pacientov v Nemecku, neuvádzajú konkrétne dôvody, ktoré by v danom prípade opodstatnili zverejnenie sporných dokumentov. Predovšetkým nevysvetľujú, v akej miere by zverejnenie týchto dokumentov pre žalobcov, a síce dvoch žiadostí o informácie, ktoré Komisia adresovala Spolkovej republike Nemecko, slúžilo záujmu ochrany verejného zdravia. V tomto smere treba zdôrazniť, ako vyplýva z judikatúry citovanej v bodoch 91 a 92 vyššie, že pri uplatnení výnimky v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 dôkazné bremeno prináleží inštitúcii, ktorá sa odvoláva na túto výnimku, pričom v prípade článku 4 ods. 2 poslednej časti vety tohto nariadenia prináleží tým, ktorí uplatňujú existenciu prevažujúceho verejného záujmu v zmysle poslednej časti vety tohto ustanovenia, aby ho preukázali.

98 Po tretie, aj keby sa pripustila domnienka, že všeobecné tvrdenia týkajúce sa existencie všeobecného záujmu na ochrane zdravia majú byť prijaté, zverejnenie požadovaných dokumentov v predmetnom prípade nie je takej povahy, aby umožnilo uspokojiť daný záujem. Je totiž nutné uviesť, že neprislúcha žalobcom stanoviť, v akej miere bolo právo Únie, predovšetkým nariadenie č. 1394/2007, dodržané nemeckými orgánmi s ohľadom na skutkový stav uvedený v ich sťažnosti. Naopak, treba potvrdiť posúdenie Komisie, podľa ktorého verejný záujem na to, aby objasnila, či Spolková republika Nemecko dodržala právo Únie, predstavoval najúčinnejšiu cestu na účel ochrany verejného zdravia.

99 Po štvrté žalobcovia uvádzajú, že sporné dokumenty mohli odôvodniť žalobu o určenie mimozmluvnej zodpovednosti, ktorú mohli žalobcovia prípadne podať na nemeckých vnútroštátnych súdoch. Návrh žalobcov v podstate smeruje k získaniu dôkazných dokumentov na podporu ich žaloby o zodpovednosti za škodu, s využitím na ten účel Komisie a vyšetrovacích právomoci, ktoré má ako strážca Zmluvy o FEÚ. Záujem žalobcov predložiť dôkazné dokumenty pred vnútroštátny súd však nemožno považovať za prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001, ale za súkromný záujem (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Agrofer Holding, už citovaný, bod 86). Nemožno totiž pripustiť, aby bola Komisia využívaná na účely získania prístupu k dôkazom, ktoré nie sú dostupné inou cestou. V tomto smere treba uviesť, že hoci

skutočnosti, ktoré vyvolali konanie žalobcov pred vnútroštátnym a európskym súdom, sú zjavne nešťastné a poľutovaniahodné, Komisia správne zdôraznila, že žalobcovia musia podať žalobu s využitím procesných a dôkazných prostriedkov, ktoré im priznáva vnútroštátny právny poriadok.

100 Po piate žalobcovia Komisii vytýkajú, že im neposkytla prístup k sporným dokumentom s ohľadom na uvedený verejný záujem dokonca ani po ukončení pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO. V tomto smere stačí pripomenúť, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci žaloby o neplatnosť podanej v zmysle článku 263 ZFEÚ zákonnosť napadnutého aktu musí byť skúmaná podľa skutkového a právneho stavu existujúceho v čase, keď bol tento akt prijatý (pozri rozsudok Všeobecného súdu z 30. septembra 2009, Francúzsko/Komisia, T-432/07, Zb. s. II-188, bod 43 a citovanú judikatúru). Treba však konštatovať, že k ukončeniu pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO došlo po prijatí napadnutého rozhodnutia. Tvrdenie žalobcov preto treba zamietnuť.

101 V každom prípade nemožno vylúčiť, že ako vyplýva na jednej strane z bodu 12 už citovaného rozsudku zo 14. novembra 2013, LPN/Komisia, a na druhej strane z údajov poskytnutých Komisiou počas pojednávania, úplný alebo čiastočný prístup k dokumentom dotknutým v predmetnej veci mohol byť žalobcom poskytnutý, pokiaľ by výnimka stanovená v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 prestala byť uplatniteľná po odložení sťažnosti Komisiou, pod podmienkou, že sa na tieto dokumenty nevzťahovala iná výnimka v zmysle tohto nariadenia. Táto hypotéza by však prichádzala do úvahy iba vtedy, ak by na Komisiu bola podaná nová žiadosť o prístup.

102 Druhá časť prvého žalobného dôvodu sa teda musí zamietnuť.

103 Na základe predchádzajúcich úvah treba dospieť k záveru, že Komisia sa nedopustila chyby, keď sa domnievala, že na základe výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 bolo možné neposkytnúť žalobcom úplný prístup k sporným dokumentom.

104 Prvý žalobný dôvod teda musí byť zamietnutý.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001

Tvrdenia účastníkov konania

105 Žalobcovia uvádzajú, že Komisia porušila právo žalobcov na získanie čiastočného prístupu k sporným dokumentom.

106 Komisia spochybňuje tvrdenia žalobcov.

Posúdenie Všeobecným súdom

107 Podľa prvého odseku článku 21 Štatútu Súdneho dvora, uplatniteľného na konanie pred Všeobecným súdom podľa prvého odseku článku 53 tohto Štatútu a článku 44 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu, musí každá žaloba uvádzať predmet konania a obsahovať zhrnutie dôvodov, na ktorých je založená. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby si žalovaný mohol pripraviť svoju obranu a aby Všeobecný súd mohol uskutočniť súdne preskúmanie. S cieľom zaručiť právnu istotu a riadny výkon spravodlivosti je potrebné, aby hlavné skutkové a právne okolnosti, na ktorých sa žaloba zakladá, vyplývali aspoň stručne, ale koherentne a zrozumiteľne, zo znenia samotnej žaloby (uznesenia Všeobecného súdu z 28. apríla 1993, De Hoe/Komisia, T-85/92, Zb. s. II-523, bod 20, a z 11. júla 2005, Internationaler Hilfsfonds/Komisia, T-294/04, Zb. s. II-2719, bod 23).

108 V predmetnej veci treba konštatovať, že žalobcovia okrem abstraktného uvedenia žalobného dôvodu založeného na porušení článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 v rámci žaloby nerozvinuli žiadne tvrdenie na jeho podporu.

109 V dôsledku toho sa druhý žalobný dôvod musí zamietnuť ako neprípustný.

O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia

Tvrdenia účastníkov konania

110 Žalobcovia uvádzajú, že okrem výhrad týkajúcich sa absencie konkrétneho a individuálneho preskúmania, riešených v rámci prvého žalobného dôvodu, Komisia nedodržala povinnosť odôvodnenia, ktorú jej ukladá článok 296 ZFEÚ. Domnievajú sa predovšetkým, že na rozdiel od toho, čo vyžaduje ustálená judikatúra, napadnuté rozhodnutie neumožňuje pochopiť ani overiť dôvody, ktoré konkrétnym spôsobom opodstatňujú zamietnutie ich žiadosti o prístup. Okrem toho tvrdia, že odkazy na judikatúru, citované na podporu napadnutého rozhodnutia, boli svojvoľné a čiastkové.

111 Žalobcovia okrem toho Komisii vytýkajú, že sa so žiadosťami o prístup k sporným dokumentom zaoberala v rámci toho istého rozhodnutia bez rozlíšenia obsahu týchto dokumentov. V dôsledku toho neboli schopní zistiť, aké boli dôvody zamietnutia, ktoré sa vzťahovali na jednotlivé dokumenty, ku ktorým bol žiadaný prístup.

112 Komisia namieta proti tvrdeniam žalobcov.

Posúdenie Všeobecným súdom

113 Žalobcovia v podstate uvádzajú, že Komisia si nesplnila povinnosť odôvodnenia, ktorú má v zmysle článku 296 ZFEÚ, keďže neposkytla žiaden dôvod, ktorý by vysvetlil, v akej miere mohol prístup k sporným dokumentom porušiť výnimky stanovené v nariadení č. 1049/2001.

114 Podľa ustálenej judikatúry každé rozhodnutie inštitúcie, pokiaľ ide o výnimky vymedzené v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, musí byť odôvodnené (rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 48, a rozsudky Všeobecného súdu z 11. marca 2009, Borax Europe/Komisia, T-166/05, Zb. s. II-28, bod 44, a z 12. septembra 2013, Besselink/Rada, T-331/11, bod 96).

115 Orgán, ktorý odmietol prístup k dokumentu, má povinnosť predložiť odôvodnenie umožňujúce pochopiť a overiť, či sa jednak požadovaný dokument skutočne týka oblasti, na ktorú sa vzťahuje uvádzaná výnimka, a jednak, či potreba ochrany súvisiaca s touto výnimkou je skutočná (rozsudok Všeobecného súdu z 26. apríla 2005, Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, Zb. s. II-1429, bod 61).

116 Požiadavka odôvodnenia musí byť hodnotená vzhľadom na okolnosti daného prípadu, najmä na obsah aktu, charakter uvádzaných dôvodov a záujem, ktorý môžu mať na získaní takýchto vysvetlení osoby, ktorým je akt určený, alebo ďalšie osoby priamo a osobne dotknuté takýmto aktom. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, lebo otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 ES, má byť posudzovaná s ohľadom nielen na jeho znenie, ale tiež na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych pravidiel upravujúcich predmetnú oblasť (pozri rozsudok z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France, C-367/95, Zb. s. I-1719, bod 63 a citovanú judikatúru).

117 Pokiaľ ide o prejednávanú vec, treba uviesť, že Komisia v napadnutom rozhodnutí konštatovala:

„3. OCHRANA ÚČELU VYŠETROVANIA Článok 4 ods. 2 tretia zarážka nariadenia č. 1049/2001 stanovuje, že ‚orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana… účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly'. Žiadanými dokumentmi sú dva listy, ktoré Komisia adresovala nemeckým orgánom na účely zistenia ich postoja k postupu [pilotnému postupu EÚ] 2070/11/SNCO, ako aj odpoveď nemeckých orgánov na túto žiadosť. Pilotný projekt Únie predchádza prípadnému začatiu formálneho konania o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ. Z dokumentov, ktorých sa týkajú Vaše žiadosti, z vysvetlení Komisie a položených otázok, ako aj z odpovedí federálnej vlády, sa prejavujú hlavné problémy postupu [pilotného postupu EÚ] 2070/11/SNCO. Za týchto okolností by predčasné zverejnenie žiadaných dokumentov zasiahlo do dialógu medzi nemeckými orgánmi a Komisiou, dialógu, ktorý stále prebieha. Na účely toho, aby Komisia mohla splniť svoju úlohu a nájsť riešenie pre prípadné nesplnenie povinnosti, je potrebné zachovať atmosféru vzájomnej dôvery medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, počas všetkých štádií postupu až do jeho definitívneho ukončenia. ….

4. ČIASTOČNÝ PRÍSTUP V súlade s článkom 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 [Komisia] vzala do úvahy aj čiastočný prístup k žiadaným dokumentom. Čiastočný prístup však nie je možný, lebo dotknuté dokumenty v tomto štádiu postupu [pilotného postupu EÚ] spadajú ako celok pod výnimku z článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Žiadna časť z troch dokumentov, ktorých sa týka Vaša žiadosť, nemôže byť predovšetkým zverejnená bez toho, aby bola zároveň zverejnená aspoň časť otázok vznesených v rámci tohto postupu [pilotného postupu EÚ] a tým ohrozená atmosféra vzájomnej dôvery s nemeckými orgánmi.

5. PREVAŽUJÚCI VEREJNÝ ZÁUJEM ODÔVODŇUJÚCI ZVEREJNENIE „… ukončenie porušenia práva Únie, tak ako v predmetnom postupe [pilotnom postupe EÚ], je vecou verejného záujmu predovšetkým vtedy, ak sú okolnosti daného prípadu, ako uvádzate, osobitne závažné. Práve z tohto dôvodu Komisia pristúpila k tomuto vyšetrovaniu. Skúsenosť Komisie potvrdená judikatúrou však vedie k tomu, že verejnému záujmu na vyriešení veci a prípadne na dodržiavaní práva Únie členským štátom viac pomôže, ak je zachovaná atmosféra vzájomnej dôvery medzi Komisiou a dotknutým členským štátom. To platí aj vtedy, keď tvrdené nesplnenie povinnosti môže mať veľmi vážne dôsledky, vrátane dôsledkov pre zdravie občanov. V týchto osobitne závažných prípadoch je predovšetkým rozhodujúce nájsť rýchle a účinné riešenie problému, ak sa po preskúmaní Komisiou preukáže, že došlo k nesplneniu povinnosti. [Komisia sa domnieva], že najlepším spôsobom pre nájdenie rýchleho riešenia je zachovanie atmosféry vzájomnej dôvery medzi Komisiou a dotknutým členským štátom. …“

118 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Komisia v napadnutom rozhodnutí najprv uviedla výnimku, na základe ktorej zamietla žiadosť žalobcov o prístup, to znamená výnimku týkajúcu sa verejného záujmu na vyšetrovaní, vyplývajúcu z článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, pričom v tomto ohľade spresnila, že predčasné zverejnenie predmetných dokumentov mohlo ohroziť dialóg medzi nemeckými orgánmi a ňou v pilotnom postupe EÚ, ktorý stále prebiehal. Následne sa domnievala, že čiastočný prístup v zmysle článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 nemohol byť priznaný, lebo dokumenty, ktorých sa týkala žiadosť žalobcov, nemohli byť zverejnené bez toho, aby sa tým sprístupnila aspoň časť… pilotného postupu EÚ 2070/11/SNCO. Napokon vysvetlila, že podľa jej názoru sa žalobcovia nemohli odvolať na žiaden prevažujúci verejný záujem, lebo riešenie skutočností uvedených v ich sťažnosti sa mohlo nájsť účinnejšie pri zachovaní atmosféry vzájomnej dôvery medzi ňou a Spolkovou republikou Nemecko.

119 Z toho vyplýva, na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobcovia, že skutočnosti, ktoré Komisia uviedla v napadnutom rozhodnutí, za okolností predmetnej veci umožňovali žalobcom pochopiť a Všeobecnému súdu overiť, či sa na jednej strane sporné dokumenty skutočne týkali oblasti, na ktorú sa vzťahuje uvádzaná výnimka, a na druhej strane, či potreba ochrany súvisiaca s touto výnimkou bola skutočná.

120 Predchádzajúce konštatovanie nemôže byť ovplyvnené ďalšími tvrdeniami žalobcov.

121 Po prvé žalobcovia Komisii vytýkajú, že v jednom potvrdzujúcom rozhodnutí riešila prístup k dvom rozdielnym žiadostiam týkajúcim sa žiadostí o informácie, ktoré Komisia adresovala nemeckým orgánom 10. mája a 10. októbra 2011.

122 V tomto smere treba hneď na úvod uviesť, že žalobcovia nevysvetľujú, v akej miere malo toto spoločné zaobchádzanie za následok porušenie povinnosti odôvodnenia. V každom prípade je potrebné sa domnievať, ako tvrdí Komisia, že nič nemohlo zabrániť tejto inštitúcii v tom, aby v jedinej odpovedi vyriešila viacero žiadostí o prístup pochádzajúcich od toho istého žiadateľa, pokiaľ sa v nej zaoberá všetkými jednotlivými žiadosťami a keď je odpoveď dostatočné jasná, aby mohol žiadateľ pochopiť, na ktorú žiadosť o prístup sa vzťahujú jednotlivé časti odpovede. Pokiaľ ide o predmetnú vec, Komisia v napadnutom rozhodnutí rozlíšila sporné dokumenty a ako vyplýva z bodu 119 vyššie, uviedla dôvody, ktoré ju viedli k zamietnutiu prístupu k predmetným dokumentom v zmysle nariadenia č. 1049/2001. Na druhej strane, ako tvrdí Komisia, tento postup je o to vhodnejší vtedy, keď tak ako v predmetnej veci existuje faktická súvislosť medzi viacerými žiadosťami o prístup.

123 Po druhé žalobcovia Komisii vytýkajú, že európsku judikatúru citovala čiastkovým spôsobom. Toto tvrdenie nemôže uspieť. V tomto smere totiž stačí uviesť, že Komisia sa odvolala na rozhodnutia Súdneho dvora a Všeobecného súdu, ktoré mohli podporiť jej právne posúdenia týkajúce sa uplatnenia všeobecnej domnienky pre zamietnutie prístupu k dokumentom (rozsudky Petrie a i./Komisia, už citovaný, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, a LPN/Komisia, už citovaný). Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že tieto odkazy sa týkajú judikatúry v oblasti prístupu k dokumentom vzťahujúcim sa na vyšetrovanie, v kontexte vysvetlenia dôvodov, ktoré podľa Komisie zakladali jej rozhodnutie o zamietnutí žiadosti žalobcov. Navyše, odkazy Komisie boli dostatočne presné na to, aby žalobcom umožnili určiť predmetné rozsudky Súdneho dvora a Všeobecného súdu a namietnuť ich relevantnosť, ako to aj urobili v tomto návrhu na zrušenie rozhodnutia v konaní pred európskymi súdmi.

124 Na základe predchádzajúcich úvah treba dospieť k záveru, že Komisia neporušila povinnosť odôvodnenia, ktorú jej ukladá článok 296 ZFEÚ.

125 Tretí žalobný dôvod preto treba zamietnuť.

O štvrtom žalobnom dôvode založenom na porušení oznámenia z 20. marca 2002

Tvrdenia účastníkov konania

126 Žalobcovia uvádzajú, že Komisia porušila pravidlá vybavovania sťažností občanov Únie, ktoré sú stanovené v oznámení z 20. marca 2002. Tvrdia, že tieto pravidlá smerujú k ochrane sťažovateľov, zaručujúc im, že so sťažnosťami bude zaobchádzané v rámci transparentného, objektívneho postupu v súlade s právom Únie. Komisii predovšetkým vytýkajú, že ich neinformovala o korešpondencii, ktorú si vymenila s nemeckými orgánmi, a že nedodržala lehotu na preskúmanie sťažnosti, stanovenú v predmetnom oznámení.

127 Komisia v podstate uvádza, že štvrtý žalobný dôvod je v rámci návrhu na zrušenie, podaného žalobcami, neúčinný.

Posúdenie Všeobecným súdom

128 Na úvod treba uviesť, že oznámenie z 20. marca 2002 stanovuje vnútorné pravidlá Komisie uplatniteľné počas vybavovania sťažností občanov Únie. Podľa judikatúry toto oznámenie zahŕňa vnútorné správne opatrenia, ktoré musí Komisia dodržať v rámci sťažnosti vo vzťahu k sťažovateľovi (uznesenie Všeobecného súdu zo 7. septembra 2009, LPN/Komisia, T-186/08, Zb. s. II-136, bod 55).

129 V predmetnej veci je vhodné pripomenúť, že táto žaloba sleduje zrušenie rozhodnutia Komisie o zamietnutí prístupu k dvom žiadostiam o informácie adresovaným Spolkovej republike Nemecko, v zmysle nariadenia č. 1049/2001. Na základe toho je v predmetnej veci potrebné rozhodnúť iba o zákonnosti napadnutého rozhodnutia s ohľadom na uvedené nariadenie.

130 Okrem toho oznámenie z 20. marca 2002 nemôže predstavovať právny základ, ktorý by umožnil posúdiť zákonnosť rozhodnutia o zamietnutí prístupu k sporným dokumentom. Nestanovuje totiž žiadne pravidlo upravujúce prístup k dokumentom v rámci konania o nesplnení povinnosti, a síce pilotného postupu EÚ, a v tomto ohľade sťažovateľom nepriznáva žiadne právo. Naopak, pokiaľ ide o konanie o nesplnení povinnosti, obmedzuje sa na stanovenie toho, že prístup k dokumentom musí byť uskutočnený v súlade s nariadením č. 1049/2001. Za týchto okolností nemôže mať uvedené oznámenie nijaký vplyv na posúdenie žiadostí o prístup k dokumentom v zmysle nariadenia č. 1049/2001.

131 Štvrtý odvolací dôvod treba preto zamietnuť ako neúčinný.

132 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že žalobu treba zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

133 V zmysle článku 87 ods. 3 rokovacieho poriadku, ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania alebo vo výnimočných prípadoch, môže Všeobecný súd rozdeliť náhradu trov konania medzi účastníkov konania alebo rozhodnúť tak, že každý z nich znáša vlastné trovy.

134 Za okolností prejednávanej veci treba rozhodnúť, že každý účastník konania znáša vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Každý účastník konania znáša vlastné trovy konania.

Gratsias Kăncheva Wetter

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 25. septembra 2014.

Podpisy