Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 14. apríla 2015[1]

Vec C-612/13 P

ClientEarth
proti

Komisii

„Odvolanie — Nariadenie č. 1049/2001 a nariadenie č. 1367/2006 — Prístup k dokumentom inštitúcií — Dokumenty týkajúce sa prebratia smerníc v oblasti životného prostredia vyžiadané Komisiou od súkromnej poradenskej spoločnosti — Výnimka vzťahujúca sa na ochranu účelu vyšetrovania — Pojem vyšetrovanie — Všeobecná domnienka vylučujúca konkrétne a individuálne preskúmanie — Aarhuský dohovor — Prevažujúci verejný záujem“

1. Prejednávané odvolanie, ktorého predmetom je zamietnutie žiadosti o sprístupnenie dokumentov založené na potrebe chrániť účel vyšetrovania, v tomto zmysle poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť spresniť jeho judikatúru v oblasti prístupu k dokumentom inštitúcií[2], konkrétne v súvislosti s výnimkou stanovenou v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001[3]. Jednou z otázok, ktoré sú predmetom prejednávanej veci, je práve vymedzenie pojmu „vyšetrovanie“ v tom zmysle, či k nemu patria akékoľvek činnosti, ktoré môžu vyústiť do konania o nesplnení povinnosti, alebo len činnosti vykonávané až po tom, čo sa rozhodlo o začatí tohto konania.

2. Nie je to jediná otázka, ktorú treba objasniť v tomto konaní, keďže ak by sa dospelo k záveru, že sporné činnosti predstavujú „vyšetrovanie“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001, bolo by potrebné rozhodnúť, či je článok 4 ods. 2 tretia zarážka tohto nariadenia zlučiteľný s článkom 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru[4], čo by poukazovalo na nariadenie (ES) č. 1367/2006[5] a ešte predtým na problém uplatniteľnosti tohto dohovoru na účely výkladu nariadenia č. 1049/2001.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Táto judikatúra bola vytvorená prostredníctvom rozhodnutí týkajúcich sa dokumentov súvisiacich s konaniami o preskúmaní štátnej pomoci [rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], konaniami vo veci dohľadu nad hospodárskou súťažou [rozsudok Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], konaniami o nesplnení povinnosti [rozsudok Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Fínsko/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738)] a súdnymi konaniami [rozsudok Švédsko/API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

3 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 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).

4 — Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, podpísaný 25. júna 1998 a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1).

5 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 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, s. 13).

I – Právny rámec

A – *Medzinárodné právo*

3. V preambule Aarhuského dohovoru sa konštatuje:

„…

uznávajúc, že zlepšený prístup k informáciám a účasť verejnosti v rozhodovacom procese v otázkach životného prostredia posilňujú kvalitu a následné uplatňovanie rozhodnutí, prispievajú k environmentálnemu povedomiu obyvateľstva, dávajú verejnosti možnosť vyjadriť svoje záujmy a umožňujú orgánom verejnej moci náležite tieto záujmy zohľadniť,

s cieľom podporiť zodpovednosť a transparentnosť rozhodovania a posilniť verejnú podporu rozhodnutí týkajúcich sa životného prostredia,

…

uvedomujúc si, že orgány verejnej moci majú informácie o životnom prostredí vo verejnom záujme,

…“

4. Podľa článku 1 Aarhuského dohovoru „každá Strana bude zaručovať práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu“.

5. Na základe článku 2 ods. 2 písm. d) prvého pododseku tohto dohovoru „orgán verejnej moci“ znamená „inštitúcie akejkoľvek regionálnej hospodárskej integračnej organizácie uvedenej v článku 17, ktorá je stranou tohto dohovoru“.

6. Podľa článku 3 ods. 1 tohto dohovoru „každá strana prijme nevyhnutné legislatívne, administratívne a iné opatrenia, vrátane opatrení na dosiahnutie súladu ustanovení tohto dohovoru týkajúcich sa informácií, účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti, rovnako ako aj riadne vykonávacie opatrenia, s cieľom vytvoriť a udržiavať jasný, transparentný a ucelený rámec pre vykonanie ustanovení tohto dohovoru“.

7. Článok 4 Aarhuského dohovoru stanovuje:

„1. Každá strana zabezpečí, že orgány verejnej moci, pokiaľ nasledujúce odseky neustanovujú inak, v odpovedi na žiadosť o informácie o životnom prostredí, sprístupnia verejnosti takéto informácie v rámci vnútroštátnych právnych predpisov, pričom, ak sa o to požiada, a s výhradou písmena b) poskytnú kópie najnovšej dokumentácie, ktorá obsahuje alebo je pripojená k takýmto informáciám:

a) bez toho, aby musel byť uvedený záujem;

b) v požadovanej forme s výnimkou, ak:

   i) je pre orgány verejnej moci vhodné poskytnúť ich v inej forme, pričom v tomto prípade bude uvedený dôvod, pre ktorý boli poskytnuté v takejto forme, alebo

   ii) informácia je už verejne dostupná v inej forme.

2. Informácia o životnom prostredí uvedená v odseku 1 bude poskytnutá ihneď, ako je to možné, a najneskôr do jedného mesiaca od podania žiadosti, ak rozsah a komplexnosť požadovanej informácie neoprávňujú predĺžiť toto obdobie do dvoch mesiacov od podania žiadosti. Žiadateľ bude informovaný o akomkoľvek predĺžení a dôvode, ktorý toto predĺženie oprávňuje.

3. Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak:

…

c) žiadosť sa týka nedokončeného materiálu, alebo sa týka vnútornej korešpondencie orgánov verejnej moci, ak je takáto výnimka stanovená vnútroštátnym právom alebo obvyklým postupom, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému zverejnenie slúži.

4. Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo:

…

c) priebeh súdneho konania, právo občanov na spravodlivé súdne konanie alebo možnosť orgánu verejnej moci viesť vyšetrovanie trestnoprávnej alebo disciplinárnej povahy;

…

Spomenuté dôvody pre zamietnutie budú vykladané reštriktívne, berúc do úvahy záujem verejnosti, ktorému zverejnenie slúži, a berúc do úvahy, či požadované informácie súvisia s emisiami do životného prostredia.

…“

B – *Právo Únie*

1. Nariadenie č. 1049/2001

8. V súlade s článkom 2 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 „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“.

9. Článok 4 tohto nariadenia, nazvaný „Výnimky“, v odseku 2 stanovuje, že „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“.

2. Nariadenie č. 1367/2006

10. V odôvodnení 15 nariadenia č. 1367/2006 sa konštatuje:

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

11. Podľa článku 1 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 je cieľom tohto nariadenia „prispievať k vykonávaniu záväzkov vyplývajúcich z dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ďalej len ‚Aarhuský dohovor', stanovovaním pravidiel na uplatňovanie ustanovení dohovoru na inštitúcie a orgány Spoločenstva, najmä:

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

…"

12. Článok 3 toho istého nariadenia stanovuje:

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

…"

13. Na základe článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 „pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 prvú a tretiu zarážku nariadenia (ES) č. 1049/2001, s výnimkou vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva, sa ukazuje [sa predpokladá – *neoficiálny preklad*], 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 (ES) 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".

II – Okolnosti predchádzajúce sporu

14. ClientEarth je združením založeným podľa anglického práva, ktoré sa zaoberá najmä ochranou životného prostredia. Dňa 8. septembra 2010 ClientEarth požiadala Komisiu o sprístupnenie určitých dokumentov podľa nariadenia č. 1049/2001 a nariadenia č. 1367/2006. Konkrétne išlo o viaceré dokumenty uvedené v dokumente Generálneho riaditeľstva (GR) pre životné prostredie s názvom „Management Plan 2010" (Plán hospodárenia 2010), ktorý bol uverejnený na internetovom portáli tohto GR.

15. Komisia 29. októbra 2010 čiastočne zamietla žiadosť, pričom poukázala na to, že okrem jedného z prípadov sa na zamietnutie prístupu k dokumentom vzťahovali výnimky stanovené v článku 4 ods. 2 tretej zarážke a v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 (ochrana účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly a ochrana rozhodovacieho procesu inštitúcií).

16. ClientEarth požiadala 10. novembra 2010 o prehodnotenie čiastočného zamietnutia v súlade s článkom 7 ods. 2 nariadenia č. 1409/2001. Vzhľadom na to, že Komisia neodpovedala, ClientEarth podala 21. februára 2011 žalobu na Všeobecný súd proti konkludentnému zamietnutiu jej žiadosti. Napokon Komisia 30. mája 2011 formálne rozhodla o žiadosti o prehodnotenie, pričom poskytla ClientEarth prístup k celému obsahu 22 štúdií – v niektorých prípadoch okrem mien ich autorov – týkajúcich sa súladu právnych predpisov členských štátov s právom Únie v oblasti životného prostredia, ktoré v mene Komisie vypracovala súkromná spoločnosť a ktoré boli Komisii doručené v roku 2009. Naopak odmietla sprístupniť časť obsahu ďalších 41 štúdií.

17. Informácie poskytnuté v súvislosti s týmito poslednými uvedenými štúdiami zahŕňali v prípade každej zo štúdií prednú stranu, obsah, zoznam použitých skratiek, prílohu obsahujúcu relevantnú právnu úpravu, ako aj viaceré časti dokumentov, ktoré sa nazývali „Úvod“, „Všeobecný prehľad právneho rámca príslušného členského štátu“ a „Rámec na prebratie a implementáciu“. Naopak Komisia odmietla sprístupniť časti nazvané „Súhrnný prehľad“, „Právna analýza opatrení na prebratie“ a „Závery“, ako aj prílohu obsahujúcu tabuľku zhody medzi právnymi predpismi príslušného členského štátu a relevantnou právnou úpravou Únie.

18. Komisia rozdelila štúdie, ktoré odmietla sprístupniť, do dvoch kategórií. Do prvej kategórie bola zaradená štúdia o prebratí práva Únie, ktorej posudzovanie sa začalo nedávno v rámci rokovaní s dotknutým členským štátom. Druhá kategória obsahovala zvyšných 40 štúdií, ktoré viedli k podrobnejším rokovaniam s príslušnými členskými štátmi.

19. Komisia odôvodnila odmietnutie prístupu existenciou troch výnimiek:

a) ochrana účelu vyšetrovania (článok 4 ods. 2 tretia zarážka nariadenia č. 1409/2001). Podľa Komisie boli predmetné štúdie vypracované, aby mohla skontrolovať, či boli členskými štátmi prebraté viaceré smernice, a prípadne začať konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ. Pokiaľ ide o štúdiu zahrnutú do vyššie uvedenej prvej kategórie, Komisia konštatovala, že ešte nedospela k záveru, či bola dotknutá smernica prebratá. Zverejnenie údajov a záverov uvedených v tejto štúdii – ktoré ešte neboli overené a príslušný členský štát zatiaľ nemal možnosť sa k nim vyjadriť – by podľa názoru Komisie pre tento štát predstavovalo riziko, že by bol – možno aj neprávom – kritizovaný a došlo by k narušeniu atmosféry vzájomnej dôvery, ktorá je nevyhnutná pri posúdení vykonania predmetnej smernice. Pokiaľ ide o sporné štúdie patriace do druhej vyššie uvedenej kategórie, Komisia uviedla, že v niektorých prípadoch začala konanie o nesplnení povinnosti proti dotknutým členským štátom, zatiaľ čo v ostatných prípadoch sa ešte nerozhodla, či treba takéto konanie začať. Podľa názoru Komisie by zverejnenie sporných štúdií narušilo atmosféru vzájomnej dôvery, ktorá je potrebná na riešenie sporov medzi ňou a dotknutými členskými štátmi, keď ich chce riešiť bez nutnosti uplatnenia fázy súdneho konania.

b) ochrana rozhodovacieho procesu inštitúcií (článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001). Komisia uviedla, že štúdie boli vypracované na jej žiadosť a na čisto vnútorné účely v rámci fázy predbežného preskúmania, ktoré sa týkalo prebratia práva Únie. Komisia dodala, že by mohla nesúhlasiť so závermi uvedenými v týchto štúdiách alebo využiť iné vyšetrovacie prostriedky vrátane vypracovania vlastného interného hodnotenia či použitia informácií vyplývajúcich z rokovaní s dotknutými členskými štátmi. Podľa jej názoru, keďže ešte nezaujala stanovisko k zlučiteľnosti vnútroštátnych právnych predpisov s právom Únie ani k tomu, či začne konanie o nesplnení povinnosti, pričom pri tomto rozhodnutí disponuje širokou mierou voľnej úvahy, požadované zverejnenie by narušilo jej vnútorný rozhodovací proces, čo by ju mohlo vystaviť nevhodným vonkajším tlakom.

c) ochrana súkromia a bezúhonnosti jednotlivca [článok 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1049/2001]. Podľa názoru Komisie sa táto výnimka vzťahovala na zverejnenie mien autorov niektorých z vyžiadaných štúdií.

20. Komisia napokon dospela k záveru, že neexistoval prevažujúci verejný záujem, ktorý by odôvodnil zverejnenie sporných dokumentov. Podľa jej názoru by bol verejný záujem lepšie chránený v prípade zachovania atmosféry vzájomnej dôvery medzi ňou a členskými štátmi, ako aj jej diskrečnej právomoci prijať v súvislosti s možnými porušeniami rozhodnutia správnej povahy. Okrem toho Komisia uviedla, že opakovaná žiadosť neobsahovala tvrdenia, ktoré by mohli preukázať existenciu prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení.

21. ClientEarth podala na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť, na podporu ktorej uviedla celkovo sedem žalobných dôvodov, ktoré boli založené po prvé na porušení článku 8 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1049/2001 tým, že Komisia protiprávne predĺžila lehotu na odpoveď na žiadosť o prehodnotenie, po druhé na porušení článku 4 ods. 1, 2 a 4 Aarhuského dohovoru tým, že toto ustanovenie neupravuje nijakú výnimku z práva na prístup k dokumentom založenú na ochrane účelu iného typu vyšetrovania než vyšetrovania trestnoprávnej alebo disciplinárnej povahy, po tretie na porušení povinnosti aktívne šíriť informácie o životnom prostredí stanovenej v článku 5 ods. 3 až 7 Aarhuského dohovoru a v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1367/2006, po štvrté na porušení článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 tým, že Komisia prekročila mieru, v akej sa uplatňuje výnimka z práva na prístup k dokumentom stanovená v tomto ustanovení, po piate na porušení článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001 tým, že pravdepodobnosť, že úplné zverejnenie sporných štúdií by narušilo rozhodovací proces Komisie, bola hypotetická a nedala sa rozumne očakávať, po šieste na porušení článku 4 ods. 2 *in fine* a článku 4 ods. 3 *in fine* nariadenia č. 1049/2001 z dôvodu existencie prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie a po siedme na vážnom a opakovanom porušení článku 8 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1049/2001 a článku 4 ods. 1 Aarhuského dohovoru Komisiou, čo si vyžaduje, aby Všeobecný súd prijal odradzujúce opatrenia.

III – Rozsudok Všeobecného súdu

22. Všeobecný súd rozsudkom z 13. septembra 2013[6] zamietol žalobu.

23. Všeobecný súd rozdelil žalobné dôvody do dvoch skupín, pričom konštatoval, že v rámci žalobných dôvodov zaradených do prvej skupiny žalobkyňa napádala nesprávne odôvodnenie sporného rozhodnutia, zatiaľ čo žalobné dôvody zahrnuté do druhej skupiny sa netýkali nedostatkov odôvodnenia. V rozsahu relevantnom pre odvolacie konanie Všeobecný súd dospel k záveru, že žalobkyni sa nepodarilo preukázať, že by sa Komisia dopustila nesprávneho posúdenia, keď odmietla prístup v záujme ochrany účelu svojho vyšetrovania, v dôsledku čoho nebolo potrebné preskúmať, či sa Komisia dopustila nesprávneho posúdenia, keď sa odvolala aj na účel ochrany rozhodovacích procesov. Všeobecný súd napokon konštatoval, že žalobkyňa nepreukázala ani existenciu prevažujúceho verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval prístup k predmetnej dokumentácii.

IV – Odvolanie

24. Odvolanie, ktoré podala ClientEarth, sa skladá z troch odvolacích dôvodov, ktoré sú založené: (A) na nesprávnom výklade pojmov „vyšetrovanie“ a „porušenie ochrany účelu vyšetrovania“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, (B) na nesprávnom právnom posúdení z dôvodu porušenia článku 4 ods. 1 a 4 Aarhuského dohovoru a (C) na nesprávnom výklade pojmu „prevažujúci verejný záujem“ v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001.

6 — Vec T-111/11 (EU:T:2013:482).

V – Konanie pred Súdnym dvorom

A – *Prvý odvolací dôvod*

25. Prvý odvolací dôvod sa delí na dve časti. V rámci prvej z nich odvolateľka spochybňuje dôvody, ktoré viedli Všeobecný súd k záveru, že sporné štúdie spadajú do rámca vyšetrovania Komisie. Podľa názoru ClientEarth pojem „vyšetrovanie“ predpokladá existenciu formálneho rozhodnutia Komisie, ktorým by Komisia rozhodla o začatí konania o nesplnení povinnosti. V prípade neexistencie tohto rozhodnutia – ktoré by dokonca nemuselo z časového hľadiska predchádzať predmetnému dokumentu, pokiaľ tento dokument predstavuje prípravný akt týkajúci sa uvedeného rozhodnutia –, predmetné dokumenty nie sú súčasťou správneho spisu týkajúceho sa vyšetrovania, na ktorý sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti.

26. Komisia v tejto súvislosti uvádza, že každý dokument, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby Komisia overila dodržiavanie práva Únie členskými štátmi, súvisí s vyšetrovaním v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Na tento účel je podľa jej názoru irelevantné, či prvé posúdenie súladu práva členského štátu s právom Únie uskutočnia samotné útvary Komisie alebo tretia osoba na žiadosť Komisie.

27. V rámci druhej časti prvého odvolacieho dôvodu ClientEarth tvrdí, že – aj za predpokladu, že by sa mohlo vychádzať z toho, že sporné štúdie sú súčasťou vyšetrovania – Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho posúdenia, lebo konštatoval, že ich zverejnenie by mohlo porušiť ochranu účelu vyšetrovania, pričom Komisii priznal právo uplatniť všeobecnú domnienku dôvernosti. V tomto zmysle ClientEarth zdôrazňuje, že ide o špecifické dokumenty, ktorých zverejnenie by neporušilo účel neskorších konaní o nesplnení povinnosti.

28. Komisia sa domnieva, že napadnutý rozsudok je správny a že je úplne v súlade s judikatúrou Súdneho dvora.

B – *Druhý odvolací dôvod*

29. Druhý odvolací dôvod je založený na piatich tvrdeniach. Po prvé Všeobecný súd porušil povinnosť reštriktívneho výkladu článku 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru. Po druhé odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu, že preskúmal priamu uplatniteľnosť článku 4 Aarhuského dohovoru, hoci to nebolo nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 z hľadiska uvedeného dohovoru. Po tretie ClientEarth tvrdí, že v napadnutom rozsudku nebola dodržaná povinnosť vykladať Aarhuský dohovor v súlade s článkami 26 a 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, lebo Všeobecný súd pripísal článku 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru význam, ktorý nie je v súlade s jeho znením ani s jeho zmyslom. Po štvrté Všeobecný súd sa tiež dopustil nesprávneho posúdenia tým, že konštatoval, že článok 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru nie je priamo uplatniteľný na inštitúcie Únie. Odvolateľka napokon tvrdí, že napadnutý rozsudok je nesprávny, lebo pripúšťa výnimku z uplatňovania Aarhuského dohovoru na základe „osobitostí“ Únie.

30. Komisia, ktorú podporujú Európsky parlament a Rada, sa domnieva, že Všeobecný súd sa nedopustil nijakého nesprávneho posúdenia a vychádzal z judikatúry Súdneho dvora, najmä pokiaľ ide o tri kumulatívne podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby súd Únie mohol preskúmať zlučiteľnosť aktu Únie s medzinárodnou zmluvou. Podľa Komisie bol Aarhuský dohovor začlenený do práva Únie prostredníctvom nariadenia č. 1367/2006, z hľadiska ktorého sa musí overiť zákonnosť sporného rozhodnutia. Tieto tri inštitúcie navyše uvádzajú, že výnimky stanovené v uvedenom dohovore sú sformulované spôsobom, ktorý umožňuje Únii začleniť ich do svojho právneho poriadku tak, aby boli chránené všetky legitímne záujmy uznané článkom 4 nariadenia č. 1049/2001.

C – *Tretí odvolací dôvod*

31. ClientEarth spochybňuje záver Všeobecného súdu, že „prevažujúci verejný záujem“ v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001, ktorý môže odôvodniť zverejnenie dokumentu, ktoré narušuje právne záujmy chránené výnimkou, musí byť odlišný od zásad, na ktorých je založené uvedené nariadenie, teda od práva na prístup k informáciám a transparentnosti, a mal by prevažovať nad nevyhnutnosťou ochrany sporných dokumentov. ClientEarth tvrdí, že Všeobecný súd tým, že jej vytkol, že sa odvolala len na všeobecné úvahy bez toho, aby preukázala, že zásada transparentnosti musí mať prednosť pred dôvodmi zamietnutia zverejnenia, preniesol na ňu dôkazné bremeno, ktoré v tomto prípade podľa judikatúry spočíva na Komisii.

32. Komisia tvrdí, že vzhľadom na to, že všeobecná domnienka jej dovoľuje zamietnuť prístup k sporným dokumentom, prináležalo ClientEarth preukázať existenciu prevažujúceho verejného záujmu spôsobilého odôvodniť zverejnenie týchto dokumentov, k čomu nedošlo.

VI – Posúdenie

A – *Prvý odvolací dôvod*

1. Prvá časť: „vyšetrovanie“ a existencia konania o nesplnení povinnosti

33. ClientEarth v rámci prvej časti prvého odvolacieho dôvodu tvrdí, že pojem „vyšetrovanie“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 predpokladá existenciu formálneho rozhodnutia Komisie o začatí konania. Komisia naopak tvrdí, že každý dokument, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby Komisia overila dodržiavanie práva Únie členskými štátmi, súvisí s „vyšetrovaním“ v zmysle citovaného ustanovenia.

34. Podstata problému preto spočíva v určení, či pojem „vyšetrovanie“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001 predpokladá existenciu formálneho rozhodnutia o začatí konania o nesplnení povinnosti, alebo či stačí, aby išlo o dokumenty, ktoré môžu viesť Komisiu k rozhodnutiu o začatí takéhoto konania.

35. ClientEarth na podporu svojho tvrdenia, že právo Únie nedovoľuje začatie akéhokoľvek vyšetrovacieho konania bez toho, aby existovalo príslušné výslovné rozhodnutie Komisie, poukazuje na rozsudok zo 14. novembra 2013, Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Fínsko/Komisia[7]. Podľa môjho názoru však ani z uvedeného rozsudku, ani z judikatúry v ňom citovanej nemožno vyvodiť záver, ktorý uvádza odvolateľka, a to práve preto, lebo v uvedenom prípade sporné dokumenty tvorili súčasť správneho spisu týkajúceho sa konania o nesplnení povinnosti, ktoré už prebiehalo. V prejednávanej veci v skutočnosti ide po prvý raz o to, či sa „vyšetrovanie“ môže začať pred formálnym začatím konania o nesplnení povinnosti, takže v tejto súvislosti nemožno priamo uplatniť doterajšiu judikatúru.

7 — Spojené veci C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738.

36. V nadväznosti na vyššie uvedené treba najprv poukázať na to, že okolnosti sporných štúdií nie sú rovnaké, pokiaľ ide práve o existenciu konkrétneho konania o nesplnení povinnosti. Ako sa totiž uvádza v napadnutom rozsudku [8], jedna zo sporných štúdií sa týkala členského štátu, vo vzťahu ku ktorému si Komisia ešte nevytvorila názor, pokiaľ ide o správnosť prebratia predmetnej smernice. Čo sa týka zvyšných štúdií, „v niektorých prípadoch“ viedli k začatiu konania o nesplnení povinnosti proti dotknutým členským štátom, zatiaľ čo „v ostatných prípadoch“ sa ešte nerozhodlo, či tiež treba začať takéto konanie.

37. Všeobecný súd nezohľadnil tento rozdiel, pričom pod pojem „vyšetrovanie“ zaradil tak štúdie týkajúce sa prípadov, v ktorých sa neskôr začalo konanie o nesplnení povinnosti, ako aj ostatné štúdie, v súvislosti s ktorými ešte nebolo prijaté rozhodnutie o začatí takého konania. Podľa Všeobecného súdu bolo, odhliadnuc od uvedeného rozdielu, rozhodujúce, „že sporné štúdie neboli vypracované na informačné alebo vzdelávacie účely, ale ako nástroj na zistenie konkrétnych porušení práva Únie“ [9], z čoho automaticky vyplýva, „že sporné štúdie patria do rámca vyšetrovacích činností Komisie v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001“ [10].

38. Toto rovnaké zaobchádzanie na jednej strane so štúdiami, ktoré viedli k začatiu konania, a na druhej strane so štúdiami, ktoré neviedli k tomuto výsledku, je založené na ustálenej judikatúre Súdneho dvora, podľa ktorej „Komisia môže platne uplatňovať výnimku podľa článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 s cieľom zamietnuť prístup k dokumentom týkajúcim sa vyšetrovania prípadného porušenia práva Únie, *ktoré by mohlo viesť k začatiu konania o nesplnení povinnosti alebo skutočne viedlo k začatiu takého konania*“ [11], keďže „v týchto prípadoch bolo zamietnutie prístupu považované za dôvodné, pretože dotknuté členské štáty môžu od Komisie očakávať, že zachová dôvernosť s ohľadom na tieto vyšetrovania, a to aj po uplynutí určitého času od ich skončenia (pozri rozsudok API/Komisia [12],…bod 120 a citovanú judikatúru)“ [13].

39. Ako Všeobecný súd ďalej uvádza, „sporné štúdie sú účelové dokumenty a zaoberajú sa analýzou toho, či konkrétny členský štát prebral určitú smernicu, pričom táto analýza by mala byť súčasťou spisu Komisie týkajúceho sa tohto prebratia. Ak sa konanie o nesplnení povinnosti už začalo, nemožno sa domnievať, že tieto štúdie nie sú súčasťou spisu týkajúceho sa dotknutého konania, lebo Komisia väčšinou práve na základe týchto štúdií rozhodne o začatí uvedeného konania. Pokiaľ ide o štúdie, v súvislosti s ktorými Komisia doposiaľ nezačala konanie o nesplnení povinnosti, je takisto nutné zachovávať ich dôvernosť, pričom, ako správne uvádza Komisia, informácie, ktoré majú byť zverejnené, nemožno pri začatí konania utajovať“ [14].

40. Podľa Všeobecného súdu nakoniec nie je nevyhnutné, aby – pokiaľ ide o „štúdie, v súvislosti s ktorými Komisia doposiaľ nezačala konanie o nesplnení povinnosti“ – napokon došlo k začatiu uvedeného konania, lebo zastáva názor, že „výnimka založená na ochrane účelu vyšetrovania sa vzťahuje nielen na dokumenty týkajúce sa začatých konaní o nesplnení povinnosti, ale aj na dokumenty týkajúce sa vyšetrovaní, ktoré by mohli *napokon* viesť k začatiu takého konania“ [15]. Preto by sa *napokon* mohlo stať, že sa nezačne nijaké konanie, a napriek tomu sa tiež uplatní uvedená výnimka.

8 — Bod 17 napadnutého rozsudku.

9 — Bod 49 napadnutého rozsudku.

10 — Bod 50 napadnutého rozsudku.

11 — Bod 58 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

12 — T-36/04, EU:T:2007:258.

13 — Bod 58 *in fine* napadnutého rozsudku.

14 — Bod 79 napadnutého rozsudku.

15 — Bod 80 napadnutého rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

41. Podľa môjho názoru možno v zásade rovnako posudzovať štúdie, ktoré viedli k začatiu konania o nesplnení povinnosti pred podaním žiadosti o ich sprístupnenie, a štúdie, ktoré viac či menej bezprostredne predchádzajú začatiu tohto druhu konania, keď sa žiada o ich sprístupnenie. Domnievam sa však, že medzi tieto prípady nemožno zahrnúť prípad štúdií, ktoré neboli dôvodom na začatie konania ani nepredstavujú prípravný akt smerujúci k jeho skutočnému začatiu.

42. Treba konštatovať, že konania o nesplnení povinnosti nemožno začať z ničoho nič, ale nevyhnutne im musí predchádzať konštatovanie minimálne odôvodnenej pochybnosti o zákonnosti správania dotknutého členského štátu, čo si vyžaduje určitý stupeň informovanosti Komisie. To svedčí v prospech extenzívneho výkladu pojmu „vyšetrovanie“, ktorý by zahŕňal činnosti pred formálnym začatím konania. Ako Komisia uvádza vo svojom vyjadrení k odvolaniu [16], v praxi v skutočnosti všetkým konaniam predchádza minimálne vyšetrovanie a Súdny dvor túto prax viac či menej výslovne prirodzene pripúšťa [17].

43. Toto predchádzajúce minimálne vyšetrovanie sa však musí v každom prípade týkať prípadného začatia konania o nesplnení povinnosti. Chcem povedať, že – na rozdiel od názoru, ktorý Komisia vyjadrila na pojednávaní v reakcii na jednu z mojich otázok – „vyšetrovanie“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 si nemožno zamieňať s „dohľadom“, ktorý článok 17 ods. 1 ZEÚ všeobecne priznáva Komisii v súvislosti s „uplatňovaním práva Únie“. Existuje totiž jasný kvalitatívny rozdiel medzi vyšetrovaním, ktoré je spomenuté v uvedenom ustanovení nariadenia č. 1049/2001, a získavaním informácií nevyhnutných na to, aby Komisia mohla plniť svoju úlohu *strážkyne Zmlúv*.

44. Dohľad nad uplatňovaním práva Únie, ako aj podporovanie všeobecného záujmu Únie alebo zabezpečenie uplatňovania Zmlúv, tak ako ostatné úlohy priznané Komisii v článku 17 ods. 1 ZEÚ, predstavujú základné činnosti, ktoré sa konkretizujú len v podobe osobitných právnych právomocí v rámci špecifických oprávnení priznaných Komisii v Zmluvách ako celku. Splnomocnenie Komisie na zabezpečenie správneho uplatňovania primárneho práva a na dohľad nad uplatňovaním práva Únie teda neoprávňuje Komisiu na prijatie akýchkoľvek opatrení alebo ustanovení, ktoré Komisia považuje za vhodné na dosiahnutie tohto cieľa, ale v každom prípade len na prijatie opatrení alebo ustanovení uvedených v rámci konkrétnych postupov upravených právnym poriadkom Únie.

45. Ak by sa pripustil názor Komisie, znamenalo by to neprimerané rozšírenie pôsobnosti výnimky z práva na prístup k informáciám, ktorá sa – tak ako všetky výnimky z výkonu určitého práva – musí vykladať reštriktívne. [18] V konečnom dôsledku by sa tým pripustilo, že Komisia by mohla v praxi zamietnuť prístup k akýmkoľvek informáciám, ktorými disponuje, s odôvodnením, že tieto informácie boli získané v rámci výkonu jej úloh strážkyne Zmlúv, teda v rámci výkonu ktorýchkoľvek z jej právomocí a nielen – čo sa zdá správnejšie – v rámci výkonu tých kontrolných právomocí, ktoré sú vyjadrené prostredníctvom konkrétnych postupov, ako napríklad konaní o nesplnení povinnosti alebo konaní v oblasti hospodárskej súťaže.

46. Preto sa domnievam, že Všeobecný súd vytvoril všeobecnú kategóriu, konkrétne „vyšetrovanie predchádzajúce akémukoľvek konaniu“, do ktorej patrí bez rozdielu akákoľvek informačná činnosť vykonávaná Komisiou. Podľa môjho názoru to nie je zlučiteľné so správnym chápaním článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, v ktorom má odkaz na „úče[l] inšpekcií, vyšetrovania

16 — Body 18 až 22.

17 — Komisia poukazuje v tomto zmysle na viaceré rozsudky Súdu prvého stupňa potvrdené Súdnym dvorom v odvolacom konaní: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (T-36/04, EU:T:2007:258), Technische Glaswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2007:257) a Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2006:395). Súdny dvor sa konkrétnejšie vyjadril vo veci Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, bod 30).

18 — Pokiaľ ide o prístup k informáciám o životnom prostredí, v odôvodnení 15 nariadenia č. 1367/2006 sa osobitne uvádza, že dôvody zamietnutia by sa mali vykladať reštriktívnym spôsobom.

a kontroly“ konkrétny a špecifický rozmer vo vzťahu ku konkrétnym konaniam stanoveným v Zmluvách, a nie taký všeobecný a abstraktný rozmer, aby sa týkal akejkoľvek činnosti Komisie ako inštitúcie povinnej zabezpečiť správne uplatňovanie ustanovení Zmlúv a dohliadať na uplatňovanie práva Únie.

47. V právnom rámci, ktorý do určitej miery súvisí s vecou, o ktorú ide v tomto konaní, Súdny dvor použil kritérium, ktoré môže byť užitočné na určenie, do akej miery vyšetrovanie pred začatím konania možno považovať za neskoršiu súčasť tohto konania. Vo veci Mecklenburg [19] totiž išlo o to, či sa pojem „predbežné vyšetrovanie“ obsiahnutý v článku 3 ods. 2 tretej zarážke smernice 90/313/EHS o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí [20] – na základe ktorého členské štáty môžu ustanoviť, že žiadosť o informácie bude zamietnutá, ak má dosah na „záležitosti, ktoré sú alebo boli predmetom súdneho konania alebo vyšetrovania (vrátane disciplinárneho vyšetrovania), alebo ktoré sú predmetom predbežného vyšetrovania“– mal vykladať v tom zmysle, že zahŕňa správne konanie, ktoré je obmedzené na prípravu správneho opatrenia.

48. Súdny dvor vtedy dospel k záveru, že „pojem ‚predbežné vyšetrovanie‘… sa má vykladať v tom zmysle, že zahŕňa správne konanie…, ktoré je obmedzené na prípravu správneho opatrenia, len v prípade, ak toto konanie bezprostredne predchádza súdnemu alebo obdobnému konaniu a je založené na potrebe získať dôkazy alebo prešetriť vec pred začatím samotného konania“ [21].

49. V tomto zmysle sa domnievam, že – pokiaľ ide o prejednávaný prípad – pod výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 možno zaradiť nielen štúdie, ktoré v čase podania žiadosti o ich sprístupnenie boli súčasťou konania o nesplnení povinnosti, ktoré už prebiehalo, ale aj iné štúdie, ktoré sa síce netýkali prípadu, v súvislosti s ktorým sa už začalo konanie, ale mali sa stať súčasťou konania, ktoré sa malo bezprostredne začať.

50. V konečnom dôsledku zastávam názor, že ClientEarth správne namieta porušenie článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, keďže pod pojem „vyšetrovanie“ boli neoprávnene zaradené tie štúdie, po ktorých bezprostredne nenasledovalo konanie o nesplnení povinnosti.

51. V dôsledku toho by sa malo odvolaniu v tejto časti vyhovieť.

52. Ak sa vyhovie prvej časti prvého odvolacieho dôvodu, bude potrebné určiť, ktoré konkrétne štúdie treba – z dôvodu ich súvislosti s konaním o nesplnení povinnosti, ktoré sa už začalo alebo malo začať krátko pred podaním žiadosti o prístup – považovať za súčasť konania tohto druhu. Ako vysvetlím v bode 76 týchto návrhov, táto potreba si vyžaduje vrátenie veci Všeobecnému súdu.

53. Potom čo Všeobecný súd určí, ktoré štúdie súvisia s konaním o nesplnení povinnosti, ktoré prebieha alebo sa má onedlho začať, bude potrebné následne preskúmať, či ich zverejnenie možno odmietnuť na základe všeobecnej domnienky, že také odmietnutie je nevyhnutné na ochranu účelu vyšetrovania Komisie, teda na uplatnenie výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001.

2. Druhá časť: ochrana vyšetrovania a všeobecná domnienka v prospech zamietnutia prístupu k dokumentom

54. Táto otázka vyplýva z druhej časti tohto prvého odvolacieho dôvodu, v rámci ktorej odvolateľka v spornom prípade spochybňuje možnosť uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti, na základe ktorej Komisia zamietla sprístupniť vyžiadané dokumenty.

19 — Rozsudok zo 17. júna 1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Smernica Rady zo 7. júna 1990 (Ú. v. ES L 158, s. 56; Mim. vyd. 15/001, s. 402).

21 — Rozsudok Mecklenburg (EU:C:1998:300, bod 30).

55. Súdny dvor vo svojej judikatúre pripúšťa možnosť, aby sa inštitúcia, ktorej je určená žiadosť o prístup, odvolala na všeobecnú domnienku dôvernosti v súvislosti s určitou kategóriou dokumentov, ak sa na žiadosti o prístup k týmto dokumentom môžu vzťahovať podobné všeobecné úvahy. Súdny dvor pripustil takto sformulovanú všeobecnú domnienku najmä v súvislosti s dokumentmi týkajúcimi sa konaní o preskúmaní štátnej pomoci [22], konaní vo veci dohľadu nad hospodárskou súťažou [23], konaní o nesplnení povinnosti [24] a napokon súdnych konaní [25].

56. V prejednávanom prípade je však sporné, či predmetné štúdie môžu ako celok bez rozdielu ohroziť účel ochrany vyšetrovania Komisie v tom zmysle, ako to Komisia tvrdila v konaní.

57. Treba vziať do úvahy, že vo všetkých prípadoch totiž ide o štúdie vypracované súkromnou poradenskou spoločnosťou v mene Komisie, ktoré sa týkajú miery splnenia povinnosti prebrať určité smernice viacerými členskými štátmi. [26] Ako sa konštatuje v napadnutom rozsudku, tieto „…štúdie boli vypracované na objednávku Komisie v rámci povinnosti, ktorá jej vyplýva z článku 17 ZEÚ a podľa ktorej má dohliadať na uplatňovanie práva Únie pod kontrolou Súdneho dvora“ [27]. Za týchto okolností sa nezdá byť sporné, že predmetné štúdie – tak vzhľadom na svoj predmet (preskúmanie prebratia určitých smerníc), ako aj vzhľadom na svojho autora (externá poradenská spoločnosť) nemohli obsahovať v nijakom zmysle „citlivé“ informácie, ktoré by ohrozovali záujmy Komisie.

58. Pripúšťam, že uvedené štúdie mohli obsahovať nielen informácie dostupné každému jednotlivcovi, lebo – ako Komisia vysvetlila na pojednávaní – ich autori mohli požiadať v mene Komisie o poskytnutie informácií potrebných na vypracovanie predmetných štúdií, čo im pravdepodobne umožnilo získať prístup k zdrojom, ktoré pre jednotlivcov nemusia byť dostupné. Dokonca pripúšťam, že autori konali pri získavaní informácií, na základe ktorých vypracovali štúdie, v mene Komisie. Napriek tomu je však v tomto smere rozhodujúce, že takéto štúdie, vrátane hodnotení obsiahnutých v týchto štúdiách týkajúcich sa miery splnenia povinnosti členských štátov a záverov, ktorými by prípadne bolo možné odôvodniť konkrétny návrh na začatie konania o nesplnení povinnosti, boli v každom prípade štúdiami, za ktoré zodpovedali ich autori, a v nijakom prípade Komisia ako taká.

59. Za týchto okolností sa domnievam, že nemožno prijať tvrdenie Komisie, že zverejnenie štúdií mohlo narušiť atmosféru vzájomnej dôvery medzi Komisiou a členskými štátmi, keďže ich obsah nevyjadroval stanovisko Komisie, ktorá sa stále mohla odvolávať na to, že predmetné štúdie neodrážali jej názor na súlad vnútroštátnych právnych predpisov s právom Únie, a poukázať na ich čisto informatívny a účelový charakter v tom zmysle, že slúžili práve na to, aby si vytvorila vlastný názor.

60. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že hoci – ako som už uviedol – autori štúdií mohli získať použité informácie v mene Komisie, v konečnom dôsledku sa tieto informácie stále týkali miery splnenia povinnosti členských štátov prebrať určité smernice v oblasti životného prostredia, teda otázky, ktorá musí byť do veľkej miery logicky verejná a z tohto dôvodu musí byť dostupná pre každého jednotlivca. Odlišnou otázkou je, že v rámci Únie, ktorej členmi bolo vtedy 27 štátov, skúmanie všetkých dotknutých právnych úprav spôsobovalo technické ťažkosti, ktoré neboli ani zďaleka

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

23 — Tak v súvislosti s koncentráciami rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), ako aj v konaniach týkajúcich sa koncentrácií rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). Pozri k tejto otázke napríklad LENAERTS, K.: The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law. In: *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*. Bruxelles: Larcier, 2014, s. 483 až 492.

24 — Rozsudok LPN/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

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

26 — Ako sa konštatuje v bode 49 napadnutého rozsudku, „…sporné štúdie sa týkajú prebratia určitých smerníc Únie v oblasti ochrany životného prostredia 19 členskými štátmi“.

27 — Tamže.

zanedbateľné, hoci len z jazykových dôvodov, z čoho vyplýva záujem, ktorý mohli tieto štúdie vyvolať u odvolateľky ako organizácie, ktorá sa zaoberá ochranou životného prostredia, a v dôsledku toho aj väčší význam, ktorý v tejto súvislosti treba pripísať zásade transparentnosti, a teda aj právu na prístup k informáciám a dokumentom, zakotvenému v článku 42 Charty základných práv Únie.

61. V každom prípade, keďže všetky štúdie vyžiadané odvolateľkou boli vypracované externou poradenskou spoločnosťou, bez dodatkov alebo hodnotení Komisie, nezodpovedala za ne samotná Komisia, ale tretia osoba, pričom v súlade s článkom 4 ods. 4 nariadenia č. 1049/2001, „pokiaľ ide o dokumenty tretej osoby a nie je jasné, či dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, orgány sa poradia s treťou osobou s cieľom posúdiť, či sa môže použiť výnimka z odseku [podľa odseku – *neoficiálny preklad*] 1 alebo 2“.

62. Preto zastávam názor, že aj tejto druhej časti prvého odvolacieho dôvodu treba vyhovieť. V každom prípade prináleží Všeobecnému súdu preskúmať, či každá zo štúdií považovaná za súčasť konania o nesplnení povinnosti obsahuje informácie, názory alebo hodnotenia, ktoré by mohli určitým spôsobom ohroziť záujmy Komisie do takej miery, že by porušili účel ochrany jej vyšetrovania, a Komisia preto nemôže uplatniť všeobecnú domnienku existencie možnosti takého porušenia.

B – *Druhý odvolací dôvod*

63. Ak by sa vyhovelo prvému odvolaciemu dôvodu, nebolo by v zásade vylúčené skúmanie druhého z odvolacích dôvodov, v rámci ktorého odvolateľka tvrdí, že uplatnenie článku 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru na daný prípad by nevyhnutne viedlo k obmedzeniu pôsobnosti pojmu „vyšetrovanie“ na trestnoprávnu alebo disciplinárnu oblasť.

64. Druhý odvolací dôvod by teda mal viesť k preskúmaniu rozdielu medzi článkom 4 ods. 2 treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001, v ktorom sa všeobecne hovorí o „vyšetrovaní“, a článkom 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru, ktorý umožňuje odmietnuť zverejnenie informácií, ktoré by mohli nepriaznivo ovplyvniť „možnosť orgánu verejnej moci viesť vyšetrovanie trestnoprávnej alebo disciplinárnej povahy“.

65. V konečnom dôsledku ide o to, či má mať ustanovenie Aarhuského dohovoru prípadne prednosť pred nariadením č. 1049/2001.

66. Vzhľadom na takúto formuláciu druhého odvolacieho dôvodu treba na spornú otázku odpovedať tak, ako sa uvádza v nedávnom rozsudku Súdneho dvora z 13. januára 2015 [28], v ktorom veľká komora – aj keď v súvislosti s iným ustanovením Aarhuského dohovoru (článkom 9 ods. 3 týkajúcim sa aktívnej legitimácie) – potvrdila tradičnú judikatúru týkajúcu sa uplatniteľnosti pravidiel medzinárodného práva ako kritéria platnosti sekundárneho práva Únie.

67. Tie isté dôvody, ktoré viedli veľkú komoru k vylúčeniu uplatniteľnosti článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, vedú aj k vylúčeniu uplatniteľnosti článku 4 ods. 4 písm. c) toho istého dohovoru, lebo ani v prípade tohto ustanovenia nie sú splnené podmienky uvedené v bode 54 citovaného rozsudku, pokiaľ ide o nevyhnutnú nepodmienenosť a dostatočnú presnosť jeho obsahu.

68. Z článku 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru totiž nevyplýva nepodmienená a dostatočne presná povinnosť spôsobilá priamo ovplyvniť právne postavenie jednotlivcov. Podľa uvedeného ustanovenia „žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo:… c) priebeh súdneho konania, právo občanov na spravodlivé súdne konanie

28 — Rozsudok Rada/Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4).

alebo možnosť orgánu verejnej moci viesť vyšetrovanie trestnoprávnej alebo disciplinárnej povahy“. Odkaz na „možnosť… viesť vyšetrovanie… disciplinárnej povahy“ je príliš všeobecný a nepresný na to, aby mohol zahŕňať akékoľvek preskúmanie zákonnosti správania sa subjektov viazaných normami, ktorých dodržiavanie musia orgány verejnej moci zabezpečiť.

69. V tomto zmysle možno povedať, že overenie, či členské štáty dodržia svoju povinnosť prebrať určité smernice, a prípadne začatie príslušného konania o nesplnení povinnosti je prirodzene súčasťou „možnosti“ Komisie „viesť vyšetrovanie“, ktoré v tomto zmysle možno *lato sensu* označiť za „disciplinárne“, lebo na základe neho je Komisia schopná zabezpečiť dodržiavanie práva Únie prostredníctvom výkonu sankčnej právomoci, ktorú jej na tento účel priznávajú Zmluvy. Jedine vtedy, ak by z článku 4 ods. 4 písm. c) Aarhuského dohovoru jednoznačne vyplývalo, že odkaz na „možnosť orgánu verejnej moci viesť vyšetrovanie trestnoprávnej alebo disciplinárnej povahy“ sa vzťahuje len na konania týkajúce sa jednotlivcov, by bolo možné dospieť k záveru, že sem nemožno zaradiť konania, ktorých predmetom je správanie členských štátov. Keďže Európska únia je zväzkom štátov, z jej vlastnej špecifickej povahy vyplýva, že konania týkajúce sa preskúmania súladu správania jej hlavných aktérov, členských štátov, s právom treba vykladať podľa formulácie Aarhuského dohovoru ako konania, ktoré sú v tomto zmysle „disciplinárne“. V dôsledku toho by si výklad článku 4 ods. 4 písm. c) citovaného dohovoru, ktorý navrhuje ClientEarth, vyžadoval konkretizáciu, bez ktorej uvedené ustanovenie nemôže priamo ovplyvniť jej konkrétne právne postavenie.

C – *Tretí odvolací dôvod*

70. V rámci posledného odvolacieho dôvodu, ktorý je vo vzťahu k predchádzajúcim odvolacím dôvodom jednoznačne subsidiárny, sa ClientEarth pýta na význam verejného záujmu spôsobilého odôvodniť v konečnom dôsledku zverejnenie dokumentu aj v prípade, ak narušuje právne záujmy chránené jednou z výnimiek stanovených nariadením č. 1049/2001. Podľa jej názoru tento prevažujúci verejný záujem nemusí byť odlišný od zásad, na zabezpečenie ktorých slúži zásada transparentnosti, takže Všeobecný súd vzhľadom na to, že neuplatnil tento prístup, obrátil dôkazné bremeno v jej neprospech.

71. V bode 107 napadnutého rozsudku sa konštatuje, že „z judikatúry… vyplýva, že prevažujúci verejný záujem uvedený v článku 4 ods. 2 *in fine* a v článku 4 ods. 3 prvom pododseku *in fine* nariadenia č. 1049/2001, ktorý môže odôvodniť zverejnenie dokumentu, ktoré narušuje alebo vážne narušuje právne záujmy chránené výnimkami uvedenými v týchto ustanoveniach, sa v zásade musí odlišovať od vyššie uvedených zásad, na ktorých je založené uvedené nariadenie (rozsudok API/Komisia, už citovaný v bode 52 vyššie, bod 97)“.

72. Súdny dvor jednoznačne konštatoval, že „prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dokumentu sa nemusí nevyhnutne líšiť od zásad, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001“ [29]. Podľa judikatúry Súdneho dvora však všeobecné tvrdenia nepostačujú na preukázanie, že zásada transparentnosti vykazuje „osobitnú naliehavosť, ktorá by mala mať prednosť pred dôvodmi opodstatňujúcimi odmietnutie zverejnenia dotknutých dokumentov“ [30]. Preto nemožno tvrdiť – ako to robí odvolateľka –, že samotné odvolanie sa na zásadu transparentnosti postačuje na odôvodnenie zverejnenia dokumentu, ktoré narušuje právne záujmy chránené predmetnými výnimkami.

29 — Rozsudok LPN/Komisia (EU:C:2013:738, bod 92), s odkazom na rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (EU:C:2008:374, body 74 a 75).

30 — Rozsudok LPN/Komisia (EU:C:2013:738, bod 93).

73. V každom prípade vyhovenie prvému odvolaciemu dôvodu a vrátenie veci Všeobecnému súdu umožní – v prípade konkrétnych štúdií, ktoré možno zaradiť pod výnimku uvedenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 – overiť, či ClientEarth uvádza postačujúce dôvody na preukázanie, že prevažujúci verejný záujem, na ktorom je založená zásada transparentnosti, treba uprednostniť pred účelom ochrany vyšetrovania Komisie.

VII – O vydaní konečného rozsudku Súdnym dvorom

74. V súlade s článkom 61 Štatútu Súdneho dvora, „ak je odvolanie dôvodné, Súdny dvor zruší rozhodnutie Všeobecného súdu“, pričom môže „vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje“.

75. Domnievam sa, že ak by Súdny dvor vyhovel prvej časti prvého odvolacieho dôvodu – ako to navrhujem –, nebol by schopný rozhodnúť o veci samej a bolo by potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu.

76. Na presné vymedzenie jednak štúdií, v súvislosti s ktorými sa malo začatie konania považovať za vylúčené, a jednak štúdií týkajúcich sa prípadov, v ktorých ešte prichádzalo do úvahy bezprostredné začatie konania, by totiž bolo potrebné v každom jednom prípade určiť, či bolo začatie konania v okamihu podania žiadosti o sprístupnenie štúdií rozumne pravdepodobné, pričom v tejto súvislosti by bolo potrebné vziať do úvahy obdobie, ktoré uplynulo od okamihu, keď Komisia získala tieto štúdie, a okolnosti, ktoré mohli odôvodniť skutočnosť, že Komisia sa ešte nerozhodla začať konanie. To znamená, že vec treba vrátiť Všeobecnému súdu, aby rozhodol o tejto otázke.

77. Ak by navyše Súdny dvor vyhovel aj druhej časti prvého odvolacieho dôvodu, bolo by tiež potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu, aby – bez využitia všeobecnej domnienky existencie možnosti porušenia účelu vyšetrovania Komisie – preskúmal, či každá zo štúdií, ktoré Všeobecný súd považuje za súčasť konania o nesplnení povinnosti, obsahuje informácie, názory alebo hodnotenia, ktoré by mohli určitým spôsobom ohroziť záujmy Komisie do takej miery, že by porušili uvedený účel.

VIII – O trovách

78. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku, uplatniteľného na odvolacie konanie na základe článku 184 ods. 1 rokovacieho poriadku, navrhujem, aby Súdny dvor uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

IX – Návrh

79. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor:

1. Vyhovel prvému odvolaciemu dôvodu.

2. Zrušil rozsudok Všeobecného súdu z 13. septembra 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482).

3. Vrátil vec Všeobecnému súdu, aby rozhodol, ktoré konkrétne štúdie spomedzi všetkých sporných štúdií patria do kategórie „vyšetrovanie“, a to buď preto, lebo sú súčasťou prebiehajúceho konania, alebo preto, lebo súvisia s konaním, ktorého začatie v primeranej dobe je rozumne pravdepodobné. Všeobecný súd bude musieť preskúmať, či každá zo štúdií, ktoré považuje za súčasť konania o nesplnení povinnosti, obsahuje informácie, názory alebo hodnotenia, ktoré by

mohli určitým spôsobom ohroziť záujmy Komisie do takej miery, že by porušili účel ochrany jej vyšetrovania, a preto nemôže využiť všeobecnú domnienku existencie možnosti takého porušenia.

4. Zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.