ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. decembra 2007 *

Vo veci C-64/05 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora, podané 10. februára 2005,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: K. Wistrand, splnomocnená zástupkyňa,

odvolateľ,

ktorého v konaní podporuje:

Fínska republika, v zastúpení: E. Bygglin a A. Guimaraes-Purokoski, splnomocnené zástupkyne, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník v odvolacom konaní,

* Jazyk konania: angličtina.

ďalší účastníci konania:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, predtým Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, so sídlom v Hamburgu (Nemecko), v zastúpení: S. Crosby, solicitor, a R. Lang, advokát,

žalobca v prvostupňovom konaní,

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: B. Weis Fogh, splnomocnená zástupkyňa,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: H. G. Sevenster a C. Wissels, ako aj M. de Grave, splnomocnení zástupcovia,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: S. Nwaokolo a V. Jackson, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci J. Stratford, barrister,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. Docksey a P. Aalto, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

ktorú v konaní podporuje:

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: I. del Cuvillo Contreras a A. Sampol Pucurull, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník v odvolacom konaní,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis a U. Lõhmus, sudcovia K. Schiemann (spravodajca), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka a E. Levits,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. januára 2007,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 18. júla 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Vo svojom odvolaní Švédske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 30. novembra 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisia (T-168/02, Zb. s. II-4135, ďalej len „napadnutý rozsudok"), ktorým Súd prvého stupňa zamietol žalobu podanú zo strany IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (ďalej len „IFAW"), ktorej predmetom bolo zrušenie rozhodnutia Komisie Európskych spoločenstiev z 26. marca 2002 (ďalej len „sporné rozhodnutie") zamietajúceho prístup IFAW k určitým dokumentom získaným Komisiou v rámci konania, v ktorom táto inštitúcia vydala kladné stanovisko k realizácii priemyselného projektu na chránenom území v zmysle smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, ďalej len „smernica o biotopoch").

Právny rámec

2 Článok 255 ods. 1 a 2 ES stanovuje:

„1. Každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady alebo Komisie, v závislosti na zásadách a podmienkach, ktoré sa vymedzia v súlade s odsekmi 2 a 3.

2. Všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom, stanoví Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251, do dvoch rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy."

3 Vyhlásenie č. 35 o článku 255 ods. 1 Zmluvy [ES], pripojené k záverečnému aktu Amsterdamskej zmluvy (ďalej len „vyhlásenie č. 35"), stanovuje:

„Konferencia sa dohodla na tom, že zásady a podmienky uvedené v článku 255 ods. 1 zmluvy [ES] umožnia členskému štátu požadovať, aby Komisia alebo Rada neoznámila tretím stranám dokument pochádzajúci z tohto štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu."

4 Druhé až štvrté, desiate a pätnáste odôvodnenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) znejú takto:

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

(3) V záveroch zo zasadnutí Európskej rady, ktoré sa konali v Birminghame, Edinburgu a v Kodani, sa zdôraznila potreba zavádzať väčšiu transparentnosť do práce orgánov Európskej únie. Toto nariadenie zjednocuje iniciatívy, ktoré tieto orgány už vyvinuli s cieľom zvýšiť transparentnosť rozhodovacieho procesu.

(4) 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 255 ods. 2 Zmluvy o ES.

…

(10) Aby sa vniesla väčšia otvorenosť do práce orgánov, Európsky parlament, Rada a Komisia majú zabezpečiť prístup nielen k dokumentom vypracovanými týmito orgánmi, ale aj k dokumentom, ktoré tieto orgány dostávajú. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že vyhlásenie č. 35… zabezpečuje, že každý členský štát môže požiadať Komisiu alebo Radu, aby bez predchádzajúceho súhlasu neposkytovali dokumenty pochádzajúce z daného štátu tretím osobám.

…

(15) Hoci nie je ani cieľom ani účelom tohto nariadenia meniť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa prístupu k dokumentom, predsa je jasné, že na základe zásad lojálnej spolupráce, ktorými sa riadia vzťahy medzi orgánmi a členskými štátmi, majú členské štáty dbať o to, aby nebránili riadnemu uplatňovaniu tohto nariadenia a rešpektovali bezpečnostné pravidlá orgánov.“

5 Článok 1 nariadenia č. 1049/2001, nazvaný „Účel“, 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 255 Zmluvy o ES, takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom;

…“

6 Článok 2 ods. 3 a 5 toho istého nariadenia stanovuje pod názvom „Adresát a rozsah pôsobnosti“ toto:

„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.

…

5. Na citlivé dokumenty, ako sú definované v článku 9 ods. 1, sa vzťahuje osobitné zaobchádzanie v súlade s týmto článkom.“

7 Podľa článku 3 písm. b) uvedeného nariadenia sa na účely tohto nariadenia „treťou osobou“ rozumie „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba alebo akýkoľvek subjekt mimo príslušného orgánu, vrátane členských štátov, iných orgánov alebo inštitúcií patriacich do spoločenstva alebo mimo neho a tretie krajiny“.

8 Článok 4 nariadenia č. 1049/2001 nazvaný „Výnimky“ stanovuje:

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

a) verejného záujmu týkajúceho sa:

— verejnej bezpečnosti,

— obrany a vojenských vecí,

— medzinárodných vzťahov,

— finančnej, menovej alebo hospodárskej politiky spoločenstva alebo niektorého členského štátu;

b) súkromia alebo bezúhonnosti jednotlivca, predovšetkým v súlade s právnymi predpismi spoločenstva týkajúcimi sa ochrany osobných údajov.

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

— obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,

— súdneho konania a právneho poradenstva,

— účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

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

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

4. 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 1 alebo 2.

5. Členský štát môže požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

…

7. Výnimky stanovené v odsekoch 1 až 3 sa vzťahujú iba na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu. Výnimky môžu platiť najviac na obdobie 30 rokov. V prípade dokumentov, na ktoré sa vzťahujú výnimky týkajúce sa súkromia alebo obchodných záujmov, a v prípade citlivých dokumentov môžu výnimky, ak to je nevyhnutné, platiť aj na dlhšie obdobie.“

9 Článok 5 uvedeného nariadenia, nazvaný „Dokumenty v členských štátoch“, stanovuje toto:

„Ak členský štát dostane žiadosť o dokument pochádzajúci z nejakého orgánu, ktorý má v držbe, a pokiaľ nie je jasné, či tento dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, poradí sa členský štát s príslušným orgánom tak, aby jeho rozhodnutie neohrozilo dosiahnutie cieľov stanovených v tomto nariadení.

Členský štát tiež môže postúpiť túto žiadosť príslušnému orgánu.“

10 Nariadenie č. 1049/2001 stanovuje v článku 9, týkajúcom sa zaobchádzania s citlivými dokumentmi, toto:

„1. Citlivými dokumentmi sa rozumejú dokumenty pochádzajúce z orgánov alebo z agentúr nimi založených, z členských štátov, tretích krajín alebo medzinárodných organizácií, ktoré sú v súlade s pravidlami príslušného orgánu klasifikované ako ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET‘, ‚SECRET‘ alebo ‚CONFIDENTIEL‘ a ktoré chránia základné záujmy Európskej únie alebo jedného alebo viacerých jej členských štátov v oblasti, na ktorú sa vzťahuje článok 4 ods. 1 písm. a), predovšetkým verejnú bezpečnosť, obranu a vojenské veci.

2. Žiadosti o prístup k citlivým dokumentom môžu v súlade s postupmi stanovenými v článkoch 7 a 8 spracovávať iba osoby, ktoré majú právo oboznamovať sa s týmito dokumentmi. Tieto osoby zároveň posúdia bez toho, aby bol dotknutý článok 11 ods. 2, ktoré odkazy na citlivé dokumenty je možné uviesť vo verejnom registri.

3. Citlivé dokumenty sa zaznamenávajú v registri alebo uvoľňujú na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu.

…“

Skutkové okolnosti

11 Komisia na základe žiadosti Spolkovej republiky Nemecko, založenej na článku 6 ods. 4 druhom pododseku smernice o „biotopoch“, vydala 19. apríla 2000 kladné stanovisko k realizácii priemyselného projektu v oblasti Mühlenberger Loch, ktorá je chráneným územím v zmysle uvedenej smernice. Tento projekt spočíval vo zväčšení továrne Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH a zabraní časti ústia rieky Labe s cieľom predĺženia pristávacej dráhy.

12 Listom z 20. decembra 2001 adresovaným Komisii IFAW, ktorý je mimovládnou organizáciou venujúcou sa zachovaniu životných podmienok zvierat a ochrane prírody, požiadal o prístup k rôznym dokumentom, ktoré boli doručené uvedenej inštitúcii v rámci skúmania uvedeného priemyselného projektu, teda korešpondencii pochádzajúcej zo Spolkovej republiky Nemecko a mesta Hamburg, ako aj od nemeckého predsedu vlády.

13 Komisia po tom, ako oznámila IFAW listom z 24. januára 2002, že vzhľadom na článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 sa cíti byť povinnou získať súhlas dotknutého členského štátu pred zverejnením predmetných dokumentov, dostala 12. februára 2002 žiadosť Spolkovej republiky Nemecko o nezverejnenie uvedených dokumentov.

14 Vzhľadom na to, že uvedený článok 4 ods. 5 Komisii zakazoval za týchto okolností zverejnenie predmetných dokumentov, Komisia 26. marca 2002 vydala sporné rozhodnutie odmietajúce žiadosť IFAW.

Napadnutý rozsudok

15 IFAW návrhom podaným do kancelárie Súdu prvého stupňa 4. júna 2002 podal žalobu, v ktorej navrhoval zrušenie sporného rozhodnutia. Na podporu tejto žaloby sa odvolával na dva žalobné dôvody založené na porušení článku 4 nariadenia č. 1049/2001 a povinnosti odôvodnenia. Napadnutým rozsudkom Súd prvého stupňa zamietol túto žalobu ako nedôvodnú.

16 Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod, Súd prvého stupňa rozhodol, že Komisia oprávnene v spornom rozhodnutí uviedla, že keď sa členský štát odvoláva na článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 a žiada inštitúciu, aby nezverejnila dokument pochádzajúci z tohto členského štátu, takáto žiadosť predstavuje príkaz nezverejnenia, ktorému sa táto inštitúcia je povinná podriadiť, bez toho, aby musel predmetný členský štát odôvodniť svoju žiadosť alebo inštitúcia preskúmať, či je nezverejnenie dôvodné.

17 V tejto súvislosti v bodoch 57 až 62 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa presnejšie rozhodol:

„57 … z článku 4 ods. 5 nariadenia [č. 1049/2001] vyplýva, že na členské štáty sa vzťahuje osobitný režim. Toto ustanovenie priznáva možnosť členskému štátu požiadať určitý orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu. Je potrebné zdôrazniť, že článok 4 ods. 5 nariadenia preberá vyhlásenie č. 35, v zmysle ktorého sa konferencia dohodla na tom, že zásady a podmienky uvedené v článku 255 ES umožnia členskému štátu požadovať, aby Komisia alebo Rada neoznámila tretím osobám dokument pochádzajúci z tohto štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu. Táto možnosť priznaná členským štátom v článku 4 ods. 5 nariadenia je odôvod-

nená skutočnosťou, že nie je účelom ani účinkom tohto nariadenia, aby menil vnútroštátnu legislatívu v oblasti prístupu k dokumentom (pozri odôvodnenie č. 15 nariadenia a rozsudok Súdu prvého stupňa zo 17. septembra 2003, Messina/Komisia, T-76/02, Zb. s. II-3203, body 40 a 41).

58 Článok 4 ods. 5 nariadenia stavia členské štáty do odlišnej situácie ako iné tretie osoby a predstavuje v tomto smere *lex specialis*. Podľa tohto ustanovenia má členský štát možnosť požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z tohto členského štátu a orgán je povinný nezverejniť takýto dokument bez jeho ‚predchádzajúceho súhlasu'. Táto povinnosť, uložená orgánu, získať predchádzajúci súhlas členského štátu, ktorá je jasne uvedená v článku 4 ods. 5 nariadenia, by sa mohla stať mŕtvym písmom, ak by Komisia mohla rozhodnúť o zverejnení tohto dokumentu napriek výslovnej žiadosti dotknutého členského štátu v opačnom význame. Preto, v protiklade s tvrdením [IFAW], žiadosť členského štátu na základe tohto ustanovenia predstavuje príkaz, aby orgán nezverejnil dotknutý dokument.

59 V tomto ohľade je potrebné uviesť, že členský štát nie je povinný odôvodniť svoju žiadosť podanú na základe článku 4 ods. 5 nariadenia a že po podaní takejto žiadosti orgán nemôže skúmať, či nezverejnenie dotknutého dokumentu je zdôvodnené, predovšetkým verejným záujmom.

60 V záujme toho, aby bol výklad ustanovenia článku 4 ods. 5 nariadenia v súlade s vyhlásením č. 35 a aby sa uľahčil prístup k dotknutému dokumentu a zároveň sa umožnilo, aby členský štát prípadne dal súhlas so zverejnením tohto dokumentu, je povinnosťou orgánu, aby sa poradil s dotknutým členským štátom v prípade, ak sa žiadosť o prístup týka dokumentu pochádzajúceho z tohto členského štátu. Ak tento členský štát po konzultácii nepodá žiadosť na základe článku 4 ods. 5

nariadenia, orgán je v zmysle článku 4 ods. 4 nariadenia stále povinný posúdiť, či sa dokument má alebo nemá zverejniť.

61 Je namieste skonštatovať, ako to správne uvádza aj Komisia, že ak sa na dokument, vzhľadom na ktorý členský štát podáva žiadosť na základe článku 4 ods. 5 nariadenia, nevzťahuje nariadenie, vzťahujú sa naň príslušné predpisy dotknutého členského štátu, ktoré zostávajú nezmenené po prijatí nariadenia. Je na vnútroštátnych správnych a súdnych orgánoch, aby na základe vnútroštátneho práva posúdili, či sa má k dokumentom pochádzajúcim z členského štátu povoliť prístup, a či dotknutá osoba bude mať možnosť podať žalobu podľa vnútroštátnych predpisov.

62 Čo sa týka argumentu [IFAW] založeného na znení článku 9 ods. 3 nariadenia…, je namieste skonštatovať, že článok 9 obsahuje osobitné pravidlá pre zaobchádzanie s dokumentmi, ktoré sa nazývajú ‚citlivé' a pochádzajú od orgánov, členských štátov, tretích štátov alebo medzinárodných organizácií v oblastiach uvedených v článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia, osobitne v oblasti verejnej bezpečnosti, obrany a vojenských vecí. Tento článok takisto uvádza osoby, ktoré sú oprávnené na zaobchádzanie s týmito dokumentmi, a stanovuje, že citlivé dokumenty sa zaznamenávajú v registri alebo uvoľňujú na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu. Zo zreteľom na osobitosti situácie upravenej týmto článkom je zjavné, že toto ustanovenie nemá spojenie s článkom 4 ods. 5 nariadenia, a preto nedá sa platne odvolávať na znenie článku 9 ods. 3 nariadenia na účely výkladu článku 4 ods. 5."

18 Pokiaľ ide o druhý žalobný dôvod, Súd prvého stupňa rozhodol, že v rozsahu, v akom odkazoval na žiadosť o nezverejnenie zo strany Spolkovej republiky Nemecko a v akom sa v ňom uvádzalo, že takáto žiadosť zaväzuje inštitúciu, ktorej je

adresovaná, je sporné rozhodnutie dostatočne jasné na to, aby IFAW mohol pochopiť dôvody odmietnutia prístupu, ku ktorému došlo v jeho prípade a Súd prvého stupňa mohol vykonať preskúmanie.

O odvolaní

19 Švédske kráľovstvo vo svojom odvolaní, na podporu ktorého sa odvoláva na jediný dôvod, založený na porušení článku 4 nariadenia č. 1049/2001, navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a sám rozhodol o žalobe tak, že zruší sporné rozhodnutie.

20 Uznesením z 5. októbra 2005 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Španielskeho kráľovstva na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie a Fínskej republiky na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Švédskeho kráľovstva.

21 Dánske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika a IFAW navrhujú, aby sa odvolaniu vyhovelo.

22 Španielske kráľovstvo, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Komisia navrhujú, aby bolo odvolanie zamietnuté.

Argumentácia účastníkov konania

23 Podľa Švédskeho kráľovstva sa Súd prvého stupňa nesprávne domnieval, že článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1046/2001 umožňuje členskému štátu vetovať absolútne a bez uvedenia odôvodnenia zverejnenie dokumentov, ktoré pochádzajú z tohto členského štátu a má ich v držbe inštitúcia.

24 Takýto výklad znovu zavádza „autorské pravidlo“, ktoré však bolo zrušené zákonodarcom Spoločenstva pri prijatí uvedeného nariadenia, a porušuje zásadu uvedenú v článku 2 ods. 3 tohto nariadenia, podľa ktorého prináleží samotnej inštitúcii, ktorá má dokumenty v držbe, aby posúdila, či je potrebné povoliť k nim prístup.

25 Na rozdiel od článku 2 ods. 5 a článku 9 nariadenia č. 1049/2001, ktoré sa týkajú citlivých dokumentov, článok 4 ods. 5 tohto nariadenia nemá jasný charakter, ktorý musí mať akákoľvek výnimka zo základných zásad právnej úpravy, ktorej je súčasťou.

26 Uvedený článok 4 ods. 5 zriadil procesné pravidlo, ktoré zverilo členským štátom právo na konzultáciu a na podanie žiadosti o nezverejnenie odôvodnenej vzhľadom na hmotnoprávne výnimky uvedené v odsekoch 1 až 3 toho istého článku.

27 Podľa Švédskeho kráľovstva Súd prvého stupňa takisto dospel v bode 57 napadnutého rozsudku k nesprávnemu záveru, že právo veta takto údajne zverené členským štátom je odôvodnené okolnosťou, že nie je cieľom ani účinkom nariadenia č. 1049/2001 meniť vnútroštátnu právnu úpravu v oblasti prístupu k dokumentom. Uplatniteľnosť určitej právnej úpravy totiž nezávisí od pôvodu dokumentu, ale od

inštitúcie, ktorej je adresovaná žiadosť o prístup. V tejto súvislosti žiadne ustanovenie uvedeného nariadenia neuvádza, že by sa vnútroštátna právna úprava mala vzťahovať na žiadosť o prístup podanú inštitúcii Spoločenstva a že by rozhodnutie prijaté touto inštitúciou na základe toho istého nariadenia nemalo mať právne dôsledky, pokiaľ ide o právo uplatniteľné na žiadosť o prístup k tomu istému dokumentu, podanú orgánu členského štátu.

28 IFAW sa stotožňuje s tvrdeniami Švédskeho kráľovstva a dodáva, že v prvom rade sa Súd prvého stupňa dopustil nesprávneho právneho posúdenia v bode 58 napadnutého rozsudku tým, že považoval článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 nie za výnimku, ale za *lex specialis*, a rozhodol sa preto pre maximalistický, a nie skôr reštriktívny výklad uvedeného ustanovenia.

29 V druhom rade, vzhľadom na odkaz na zásadu lojálnej spolupráce, ktorý sa nachádza v odôvodnení č. 15 nariadenia č. 1049/2001, a na skutočnosť, že článok 5 prvý odsek tohto nariadenia stanovuje, že členské štáty, ktoré majú v držbe dokument pochádzajúci z inštitúcie, majú právomoc rozhodnúť, po prípadnej konzultácii s predmetnou inštitúciou, či je potrebné zverejnenie, článok 4 ods. 5 uvedeného nariadenia sa má vykladať takým spôsobom, aby sa zabezpečila rovnováha medzi členskými štátmi a inštitúciami. Tieto inštitúcie musia tiež mať právomoc vyjadriť sa k žiadostiam o zverejnenie dokumentov pochádzajúcich z členského štátu.

30 V treťom rade, Súd prvého stupňa tým, že v bode 61 napadnutého rozsudku rozhodol, že účinkom žiadosti členského štátu podanej na základe článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 je neuplatniteľnosť tohto nariadenia a uplatniteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy, Súd prvého stupňa porušil pôsobnosť uvedeného nariadenia, ktorá sa vzťahuje na všetky dokumenty v držbe inštitúcie.

31 Vo štvrtom rade, vyhlásenie č. 35 nemá normatívnu pôsobnosť. Keďže sa z hľadiska obsahu jeho znenie neodlišuje od článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001, na toto vyhlásenie sa nemožno odvolávať na účely výkladu posledného uvedeného ustanovenia.

32 Podľa holandskej vlády cieľ nariadenia č. 1049/2001, ktorým je poskytnúť verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom, znenie článku 4 ods. 5 tohto nariadenia, ktoré sa týka „žiadosti" členského štátu, a okolnosť, že tento odsek sa nachádza pod odsekom 4 toho istého článku, ktorý stanovuje procesné pravidlo, potvrdzujú, že uvedený odsek 5 nestanovuje dodatočný dôvod pre výnimku popri dôvodoch uvedených v odsekoch 1 až 3 uvedeného článku.

33 Dánske kráľovstvo uvádza, že vloženie článku 4 ods. 5 do nariadenia č. 1049/2001, ktorého znenie je tak ako v prípade vyhlásenia č. 35 nejednoznačné, predstavovalo výsledok politického kompromisu medzi rôznymi účastníkmi legislatívneho procesu Spoločenstva. Teda, kým Komisia si želala, aby dokumenty pochádzajúce z členských štátov boli podriadené vnútroštátnemu právu, Európsky parlament si želal, aby sa zverejnenie takýchto dokumentov riadilo právom Spoločenstva, a členské štáty samotné boli v tejto otázke rozdelené.

34 Takisto súd Spoločenstva, na ktorý zákonodarca vedome ponechal rozhodnutie o tejto otázke, musí bez ohľadu na nejednoznačnosť znenia uvedeného článku 4 ods. 5 poskytnúť výklad, ktorý je čo najviac v súlade s kontextom právnej úpravy, ktorej súčasťou je toto ustanovenie, a s cieľmi sledovanými nariadením č. 1049/2001, ako aj so všeobecnými zásadami, najmä so zásadami proporcionality, odôvodnenia a práva na účinný opravný prostriedok.

35 Podľa Dánskeho kráľovstva takéto ciele a zásady svedčia proti diskrečnému právu veta poskytnutému členským štátom a predmetná inštitúcia a súd Spoločenstva musia byť oprávnené posúdiť, vzhľadom na dôvody, na ktoré sa odvoláva členský štát, či nezverejnenie dokumentu je riadne odôvodnené dôvodmi verejného alebo súkromného záujmu. Takéto dôvody musia byť posúdené primerane inštitúciou a v prípade potreby oznámené autorovi žiadosti o prístup.

36 Aj Fínska republika tvrdí, že členský štát, ktorý namieta proti zverejneniu dokumentu, musí odôvodniť svoje stanovisko, aby sa mohla dotknutá inštitúcia ubezpečiť, že uvádzané dôvody sú takej povahy, ktorá odôvodňuje odmietnutie prístupu a umožňuje poskytnúť odôvodnenie jej prípadného rozhodnutia v tomto zmysle, ako je jej povinnosť.

37 Fínska republika uvádza na jednej strane, že dôvody, na ktoré sa môže odvolávať členský štát s cieľom namietania proti oznámeniu dokumentu nie sú obmedzené len na tie, ktoré sú uvedené v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001, ale môžu tiež vychádzať z vnútroštátneho práva, iných ustanovení Spoločenstva, ktoré sú podrobnejšie v oblasti prístupu k dokumentom, alebo medzinárodným dohovorom. Na druhej strane, keď členský štát uviedol takéto dôvody, predmetná inštitúcia nemôže nahradiť posúdenie týchto dôvodov členských štátom svojim vlastným posúdením, a preto ani zverejniť dokument, ktorého oznámenie bolo požadované.

38 Komisia tvrdí, že Súd prvého stupňa správne usúdil, že cieľom článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001, ako vyplýva najmä z odôvodnenia č. 15 tohto nariadenia a z odkazu na vyhlásenie č. 35 nachádzajúceho sa v odôvodnení č. 10 toho istého nariadenia, je zachovať uplatnenie právnych úprav a politiky členských štátov v oblasti prístupu k dokumentom „pochádzajúcim z predmetného štátu“, najmä vzhľadom na neexistenciu harmonizácie na úrovni Spoločenstva v danej oblasti a na zásadu subsidiarity.

39 Uvedený článok 4 ods. 5 teda nezriaďuje dodatočnú výnimku v oblasti prístupu k dokumentom, ale jednoducho potvrdzuje, že otázku, či dokument pochádzajúci z členského štátu má alebo nemá byť oznámený, je potrebné posúdiť vzhľadom na vnútroštátne právo. Akékoľvek odmietnutie zverejnenia namietané zo strany členského štátu je preto potrebné posúdiť vzhľadom na uplatniteľné vnútroštátne právo a musí byť možné, aby podliehalo prípadnému preskúmaniu súdmi tohto členského štátu.

40 Podľa Spojeného kráľovstva znenie ustanovenia článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 neumožňuje žiadnu pochybnosť, pokiaľ ide o to, že v predmetnom prípade je stanovená povinnosť týkajúca sa získania takéhoto súhlasu, ktorý je potrebné získať pred akýmkoľvek zverejnením dokumentu, a nielen jednoduchá povinnosť konzultovať predmetný členský štát, inak by vloženie výrazu „bez jeho predchádzajúceho súhlasu“ do textu tohto ustanovenia nemalo žiadny účinok. Pokiaľ ide o výraz „môže požiadať“, určite neznamená existenciu voľnej úvahy inštitúcie, ale jednoducho znamená, že prináleží samotným členským štátom, aby posúdili v jednotlivých prípadoch príležitosť podať takúto žiadosť.

41 Odôvodnenie č. 10 nariadenia č. 1049/2001 a odkaz na vyhlásenie č. 35, ktoré obsahuje, potvrdzujú, že cieľom článku 4 ods. 5 tohto nariadenia je vziať do úvahy to, že členské štáty prijatím článku 255 ES vyžadovali zábezpeku, pokiaľ ide o zverejnenie dokumentov pochádzajúcich od nich. Výklad uvádzaný Švédskym kráľovstvom vedie okrem toho k nesprávnej harmonizácii vnútroštátnych pravidiel, čomu bráni tak odôvodnenie č. 15 uvedeného nariadenia, ako aj zásada subsidiarity.

42 Argumentácia Španielskeho kráľovstva sa v podstate zhoduje s argumentáciou Spojeného kráľovstva. Tvrdí najmä, že samotné znenie článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 uvádza, že súhlas členského štátu, ktorý podal žiadosť na základe tohto ustanovenia, je postavený na právnej podmienke, ktorej predchádzajúce splnenie je potrebné na zverejnenie predmetného dokumentu.

Posúdenie Súdnym dvorom

O požiadavke predchádzajúceho súhlasu členského štátu

43 Ako Súd prvého stupňa správne uviedol v bode 58 napadnutého rozsudku, článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 uvádza členské štáty do situácie, ktorá je odlišná od situácie tretích osôb tým, že stanovuje, že každý členský štát má na rozdiel od tretích osôb možnosť požiadať inštitúciu, aby nezverejnila dokument pochádzajúci z tohto členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

44 V tejto súvislosti takisto správne Súd prvého stupňa rozhodol v tom istom bode 58, že požiadavka „predchádzajúceho súhlasu" členského štátu, ktorú toto ustanovenie obsahuje, by bola neúčinná, keby napriek námietkam prejaveným zo strany členského štátu proti zverejneniu dokumentu pochádzajúceho z tohto štátu a bez toho, aby inštitúcia mala „súhlas" uvedeného členského štátu, bola inštitúcia aj tak oprávnená voľne zverejniť predmetný dokument. Je potrebné uznať, že takáto požiadavka by bola zbavená akéhokoľvek potrebného účinku, ba priam zmyslu, keby potreba získať takýto „predchádzajúci súhlas" na zverejnenie uvedeného dokumentu závisela v konečnom dôsledku od voľnej úvahy inštitúcie, ktorá má predmetný dokument v držbe.

45 „Súhlas" je z právneho hľadiska odlišný od jednoduchého „stanoviska", znenie samotného článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 bráni teda výkladu, podľa ktorého uvedené ustanovenie iba zveruje členskému štátu, ktorý využil možnosť vyplývajúcu z tohto ustanovenia, právo byť konzultovaný inštitúciou predtým, ako inštitúcia rozhodne, prípadne napriek námietkam predmetného členského štátu, poskytnúť prístup k predmetnému dokumentu.

46 Okrem toho je potrebné konštatovať, že takéto právo byť konzultovaný je už v širokej miere poskytnuté členským štátom podľa článku 4 ods. 4 uvedeného nariadenia, ktorý zriaďuje povinnosť „porad[iť sa] s treťou osobou“ keď nie je jasné, či sa dokument má alebo nemá zverejniť.

47 Okolnosť, že článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 používa odlišnú terminológiu od terminológie v článku 9 ods. 3 tohto nariadenia, ktoré je ustanovením odkazujúcim takisto len na potrebu získania súhlasu orgánu, ktorý je pôvodcom dokumentu, nemá vplyv na výklad uvedený v bodoch 44 a 45 tohto rozsudku. V skutočnosti na rozdiel od tohto článku 9 ods. 3 neuvádza článok 4 ods. 5 predchádzajúci súhlas členského štátu ako absolútnu podmienku pre zverejnenie dokumentu, ale podriaďuje prípadnú potrebu takéhoto súhlasu skoršiemu prejavu vôle v tomto zmysle zo strany predmetného členského štátu. Za týchto okolností použitie výrazu „môže požiadať“ jednoducho zdôrazňuje, že toto ustanovenie poskytuje možnosť v prospech členského štátu, čo je možnosť, ktorej samotné skutočné využitie v určitom prípade spôsobuje, že z predchádzajúceho súhlasu členského štátu sa stáva podmienka nevyhnutná na budúce zverejnenie predmetného dokumentu.

48 Nemožno takisto uznať ani tvrdenie, podľa ktorého sa článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 musí vykladať v závislosti od ustanovení článku 5 tohto nariadenia, aby sa zaistila rovnováha medzi zaobchádzaním vyhradeným dokumentom pochádzajúcim z inštitúcií, ktoré majú v držbe členské štáty, a zaobchádzaním v prípade dokumentov pochádzajúcich z členských štátoch, ktoré majú v držbe inštitúcie.

49 Postačuje totiž konštatovať, že zákonodarca Spoločenstva sa vyjadril veľmi rozdielne, pokiaľ ide o tieto dve kategórie dokumentov tým, že v článku 5 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 jednoducho stanovil povinnosť členských štátov „konzultovať“ inštitúcie, keď sa vyskytne žiadosť o prístup k dokumentu pochádzajúcemu z inštitúcií.

50 Z vyššie uvedeného vyplýva, že keď členský štát využije možnosť poskytovanú článkom 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 požiadať, aby určitý dokument, pochádzajúci z tohto členského štátu, nebol zverejnený bez jeho predchádzajúceho súhlasu, prípadné zverejnenie tohto dokumentu inštitúciou si vyžaduje, ako správne rozhodol Súd prvého stupňa v bode 58 napadnutého rozsudku, získanie predchádzajúceho súhlasu uvedeného členského štátu.

51 Na druhej strane však v napadnutom rozsudku došlo k nesprávnemu právnemu posúdeniu, pokiaľ ide o rozsah takéhoto predchádzajúceho súhlasu.

O rozsahu predchádzajúceho súhlasu, ktorý je potrebné získať podľa článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001

52 Ako to pripomenulo najmä Dánske kráľovstvo, z článku 255 ods. 2 ES vyplýva, že obmedzenia, ktoré upravujú výkon práva na prístup k dokumentom zaručený odsekom 1 uvedeného článku, ktoré stanovuje Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251 ES, musia vychádzať „z verejného alebo súkromného záujmu“.

53 Nariadenie č. 1049/2001 odráža toto ustanovenie Zmluvy, zabezpečuje jeho vykonanie a ako vyplýva z jeho odôvodnenia č. 4 a článku 1 písm. a), jeho cieľom je definovať zásady, podmienky a obmedzenia, založené na dôvodoch verejného alebo súkromného záujmu tak, aby právo verejnosti na prístup k dokumentom bolo možné v čo najširšom rozsahu.

54 Okrem toho z odôvodnení č. 2 a 3 uvedeného nariadenia vyplýva, že cieľom tohto nariadenia je zlepšenie transparentnosti rozhodovacieho postupu Spoločenstva, pričom takáto transparentnosť umožní najmä zabezpečiť väčšiu legitimitu, účinnosť a zodpovednosť správnych orgánov voči občanom v demokratickom systéme.

55 Ako sa zdôrazňuje v odôvodnení č. 10 nariadenia č. 1049/2001, práve takáto snaha zlepšiť transparentnosť rozhodovacieho postupu Spoločenstva vysvetľuje, že, ako sa stanovuje v článku 2 ods. 3 tohto nariadenia, právo na prístup k dokumentom, ktoré majú v držbe Európsky parlament, Rada a Komisia, sa týka nielen dokumentov vypracovaných týmito inštitúciami, ale takisto tých, ktoré dostali od tretích osôb, medzi ktoré patria členské štáty, ako to výslovne uvádza článok 3 písm. b) toho istého nariadenia.

56 Týmto zákonodarca Spoločenstva, ako uviedol Súd prvého stupňa v bodoch 53 a 54 napadnutého rozsudku, najmä zrušil dovtedy platné autorské pravidlo. Ako vyplýva z rozhodnutia Rady 93/731/ES z 20. decembra 1993 o prístupe verejnosti k dokumentom Rady [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 340, s. 43), rozhodnutia Komisie 94/90/ESUO, ES, Euratom z 8. februára 1994 o prístupe verejnosti k dokumentom Komisie [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 46, s. 58) a rozhodnutia Európskeho parlamentu 97/632/ES, ESUO, Euratom z 10. júla 1997 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 263, s. 27), takéto pravidlo implikuje, že keď autorom dokumentu v držbe inštitúcie je fyzická alebo právnická osoba, členský štát, iná inštitúcia alebo iný orgán Spoločenstva alebo aj akákoľvek iná vnútroštátna alebo medzinárodná organizácia, žiadosť o prístup k takémuto dokumentu je nutné adresovať priamo autorovi tohto dokumentu.

57 Takto teda ustanovenia článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001, ktoré stanovujú rôzne hmotnoprávne výnimky, alebo ešte aj článok 2 ods. 5 a článok 9 tohto nariadenia, ktoré stanovujú osobitný režim, pokiaľ ide o citlivé dokumenty, sa zameriavajú

na definovanie objektívnych obmedzení verejného alebo súkromného záujmu, ktoré by mohli odôvodniť zamietnutie zverejnenia dokumentov v držbe inštitúcií, či už ich tieto inštitúcie vypracovali alebo dostali, a v tomto poslednom uvedenom prípade bez ohľadu na to, či pochádzajú z členských štátov alebo iných tretích osôb.

58 V tejto súvislosti je potrebné priznať, že vykladať článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 ako udeľujúci členskému štátu všeobecné a bezpodmienečné právo veta s cieľom zabrániť, svojvoľne a bez povinnosti odôvodniť svoje rozhodnutie, zverejneniu akéhokoľvek dokumentu v držbe inštitúcie Spoločenstva len preto, že uvedený dokument pochádza z tohto členského štátu, nie je zlučiteľné s cieľmi uvedenými v bodoch 53 až 56 tohto rozsudku.

59 V tejto súvislosti je potrebné uviesť v prvom rade, že takýto výklad Súdu prvého stupňa by priniesol, ako to poznamenáva najmä Švédske kráľovstvo a ako to uviedol generálny advokát v bode 44 svojich návrhov, riziko opätovného, prinajmenšom čiastočného, zavedenia, pokiaľ ide o členské štáty autorského pravidla, ktoré však bolo zákonodarcom Spoločenstva zrušené.

60 Okrem uvedeného opätovného zavedenia autorského pravidla by uvedený výklad priniesol v druhom rade riziko potenciálne značného zníženia stupňa transparentnosti rozhodovacieho postupu Spoločenstva, čím by sa porušili ciele sledované nariadením č. 1049/2001.

61 Článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 sa totiž netýka len dokumentov, ktorých sú členské štáty „autormi“ alebo ktoré boli nimi „vypracované“, ale týka sa potenciálne všetkých dokumentov „pochádzajúcich“ z členského štátu, teda, ako uvádza správne Komisia a ako sa na tom zhodli na pojednávaní IFAW aj všetky členské

štáty zúčastnené na tomto konaní o odvolaní, všetkých dokumentov, bez ohľadu na to, kto je ich autorom, ktoré členský štát odovzdá inštitúcii. V predmetnom prípade je jediným relevantným kritériom to, aký je pôvod dokumentu, a to, že došlo k odovzdaniu dokumentu zo strany predmetného členského štátu, ktorý ho mal vo svojej držbe.

62 Je potrebné v tejto súvislosti zdôrazniť, že, ako to uviedlo Švédske kráľovstvo na pojednávaní a ako to uviedol generálny advokát v bode 42 svojich návrhov, zriadenie svojvoľného práva veta v prospech členských štátov by za týchto okolností potenciálne spôsobilo vylúčenie obzvlášť dôležitej kategórie dokumentov, ktoré môžu byť základom rozhodovacieho postupu Spoločenstva a objasňovať ho, z pôsobnosti ustanovení nariadenia č. 1049/2001.

63 Ako totiž zdôraznil najmä IFAW, členské štáty ako členovia Rady, aj ako účastníci mnohých výborov zriadených Radou aj Komisiou predstavujú významný zdroj informácií a dokumentov určených na prispenie k rozhodovaciemu postupu Spoločenstva.

64 Z toho vyplýva, že právo na prístup verejnosti by nemohlo byť v zodpovedajúcej miere uplatňované a to bez objektívneho dôvodu. Potrebný účinok uvedeného práva by tak bol podstatne zmenšený (pozri analogicky rozsudok zo 6. decembra 2001, Rada/Hautala, C-353/99 P, Zb. s. I-9565, bod 26).

65 V treťom rade, nič v nariadení č. 1049/2001 nepodporuje teóriu uznanú Súdom prvého stupňa, podľa ktorej zákonodarca Spoločenstva mal zámer prostredníctvom článku 4 ods. 5 uvedeného nariadenia vydať určitý druh kolíznych noriem s cieľom zachovania uplatňovania vnútroštátnych pravidiel, dokonca, ako tvrdila Komisia,

politiky členských štátov v oblasti prístupu k dokumentom pochádzajúcich od nich, na úkor osobitných pravidiel, ktoré stanovuje v tejto oblasti uvedené nariadenie.

66 V tejto súvislosti je potrebné totiž po prvé pripomenúť, že vzhľadom na ciele sledované nariadením č. 1049/2001, najmä okolnosť pripomenutú v druhom odôvodnení tohto nariadenia, podľa ktorej právo na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií je typické pre demokratickú povahu týchto inštitúcií a skutočnosť, že cieľom uvedeného nariadenia je, ako to uvádza odôvodnenie č. 4 a článok 1 tohto nariadenia, poskytnúť verejnosti právo prístupu, ktoré má byť čo najširšie, výnimky z uvedeného práva vymenované v článku 4 tohto nariadenia musia byť vykladané a uplatňované striktne (pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o právnu úpravu predchádzajúcu nariadeniu č. 1049/2001, rozsudky z 11. januára 2000, Holandsko a van der Wal/Komisia, C-174/98 P a C-189/98 P, Zb. s. I-1, bod 27, a Rada/Hautala, už citovaný, body 24 a 25, ako aj, pokiaľ ide o nariadenie č. 1049/2001, rozsudok z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, Zb. s. I-1233, bod 63).

67 Po druhé, ako už bolo zdôraznené v bodoch 55 a 56 tohto rozsudku, z odôvodnenia č. 10 a článku 2 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 jasne vyplýva, že na všetky dokumenty v držbe inštitúcií sa vzťahuje toto nariadenie, vrátane tých, ktoré pochádzajú z členských štátov, takže prístup k takýmto dokumentom je v zásade upravený ustanoveniami tohto nariadenia, najmä tými, ktoré stanovujú hmotnoprávne výnimky z práva prístupu.

68 Takto vyplýva napríklad z článku 4 ods. 4 nariadenia č. 1049/2001, že keď sa predmetná inštitúcia domnieva, že je jasné, že musí byť odmietnutý prístup k dokumentu pochádzajúcemu z členského štátu na základe výnimiek stanovených v odsekoch 1 alebo 2 tohto článku, odmietne prístup žiadateľovi bez toho, aby musela konzultovať

členský štát, z ktorého pochádza dokument, a to bez ohľadu na to, či tento členský štát podal alebo nepodal predtým žiadosť na základe článku 4 ods. 5 uvedeného nariadenia. V takomto prípade je teda zrejmé, že rozhodnutie o žiadosti o prístup prijme inštitúcia, pričom prihliadne iba na výnimky vyplývajúce priamo z ustanovení práva Spoločenstva.

69 Po tretie je potrebné konštatovať, že článok 4 ods. 5 uvedeného nariadenia, ako ani odseky 1 až 4 tohto článku, neobsahujú žiadny odkaz na ustanovenia vnútroštátneho práva členského štátu.

70 Po štvrté, pokiaľ ide o okolnosť, že odôvodnenie č. 15 nariadenia č. 1049/2001 zdôrazňuje, že jeho cieľom ani účinkom nemá byť zmena vnútroštátnych právnych úprav v oblasti prístupu k dokumentom, nie je takej povahy, na rozdiel od toho, ako rozhodol Súd prvého stupňa v bode 57 napadnutého rozsudku, aby mohla mať vplyv na rozsah, ktorý je potrebný priznať článku 4 ods. 5 uvedeného nariadenia. Uvedené odôvodnenie, chápané v celosti a spolu s článkom 5 tohto nariadenia, na ktorý sa vzťahuje, chce totiž len pripomenúť, že žiadosti o prístup k dokumentom v držbe vnútroštátnych orgánov sú stále, vrátane prípadu, keď takéto dokumenty pochádzajú z inštitúcií Spoločenstva, v pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel uplatniteľných na uvedené orgány bez toho, aby ich nahradzovali ustanovenia nariadenia č. 1049/2001, okrem požiadaviek stanovených uvedeným článkom 5 a uložených na základe povinnosti lojálnej spolupráce stanovenej v článku 10 ES.

71 Okrem toho dokumenty, ktoré členský štát odovzdá tretej osobe, nemajú zostať upravené iba právnym poriadkom tohto štátu. Ako správne uvádza Švédske kráľovstvo, inštitúcia Spoločenstva ako vonkajší orgán odlišujúci sa od členských štátov je súčasťou, pokiaľ ide o prístup k dokumentom, ktoré má v držbe, právneho poriadku, ktorý má vlastné pravidlá. Z toho najmä vyplýva, že pravidlá upravujúce takýto

prístup nemôžu spôsobovať zmenu vnútroštátneho práva, ktorého poslaním je, ako uviedol generálny advokát v bode 47 svojich návrhov, upravovať podmienky prístupu k dokumentu v držbe vnútroštátneho orgánu.

72 Po piate, ako to zdôrazňuje IFAW, výklad Súdu prvého stupňa má taký dôsledok, že prístup k tomu istému druhu dokumentu rovnakej dôležitosti, ktorý môže byť potrebný na účely objasnenia rozhodovacieho postupu Spoločenstva, môže byť odsúhlasený alebo odmietnutý v závislosti od samotného pôvodu tohto dokumentu.

73 Pokiaľ ide o okolnosti vlastné prejednávanému prípadu, vyplýva z toho, že dokumenty tej istej povahy, ktoré mohli hrať rozhodujúcu úlohu pri rozhodnutí Komisie vydať kladné stanovisko k realizácii priemyselného projektu v chránenej oblasti na základe smernice o biotopoch, by niekedy boli prístupné verejnosti, ale inokedy nie, v závislosti od ustanovení alebo politiky v oblasti prístupu k dokumentom v predmetnom členskom štáte, v ktorom sa má takýto projekt realizovať.

74 Po šieste, pokiaľ ide o zásadu subsidiarity, postačuje konštatovať, že hoci sa Španielske kráľovstvo, Spojené kráľovstvo a Komisia odvolávali na túto zásadu na podporu spoločnej teórie, ktorú zastávali, ani jeden z nich nepreukázal, a ani sa nepokúsil vysvetliť dôvod, kvôli ktorému by takáto zásada mala brániť tomu, aby sa na zverejnenie dokumentov pochádzajúcich z členských štátov a v držbe inštitúcií Spoločenstva v rámci výkonu svojich vlastných rozhodovacích právomocí vzťahovali ustanovenia Spoločenstva týkajúce sa prístupu k dokumentom, alebo by si takáto zásada vyžadovala, aby sa na takéto zverejnenie nevzťahovali tieto ustanovenia, ale iba vnútroštátne ustanovenia.

75 Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 nemožno vykladať v tom zmysle, že poskytuje členskému štátu všeobecné a bezpodmienečné

právo veta, na základe ktorého by členský štát mohol ľubovoľne brániť zverejneniu dokumentov pochádzajúcich z tohto členského štátu, ktoré má v držbe inštitúcia, takže prístup k takýmto dokumentom by už nebol upravený ustanoveniami uvedeného nariadenia a vzťahovali by sa naň iba ustanovenia vnútroštátneho práva.

76 Na druhej strane v prospech výkladu uvedeného v článku 4 ods. 5, podľa ktorého výkon právomoci, ktorú toto ustanovenie poskytuje dotknutému členskému štátu, je ohraničený rámcom hmotnoprávnych výnimiek uvádzaných v odsekoch 1 až 3 toho istého článku, pričom členskému štátu je v tejto súvislosti priznaná len právomoc zúčastniť sa na rozhodnutí Spoločenstva, vystupujú rôzne skutočnosti. Z tohto hľadiska sa predchádzajúci súhlas členského štátu, na ktorý odkazuje uvedený odsek 5, prejavuje nie ako svojvoľné právo veta, ale ako určitý druh súhlasného stanoviska, že neexistujú výnimočné dôvody vyplývajúce z odsekov 1 až 3.

77 Okrem skutočnosti, že takýto výklad je zlučiteľný tak s cieľmi sledovanými nariadením č. 1049/2001, ako sú uvedené v bodoch 53 až 56 tohto rozsudku, ako aj s potrebou, uvedenou v bode 66 tohto rozsudku, vykladať striktne článok 4 tohto nariadenia, môže sa takisto opierať o bezprostrednejší normatívny kontext, do ktorého patrí článok 4 ods. 5 uvedeného nariadenia.

78 Je potrebné konštatovať, že kým článok 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001 jasne stanovuje vlastné hmotnoprávne výnimky, ktoré môžu odôvodniť a v prípade potreby vyžadovať odmietnutie zverejnenia požadovaného dokumentu, odsek 5 tohto článku stanovuje len požiadavku takéhoto predchádzajúceho súhlasu dotknutého členského štátu, keď tento štát podal v tomto smere konkrétnu žiadosť.

79 Okrem toho ten istý odsek 5 je pokračovaním ustanovenia, konkrétne odseku 4, obsahujúceho také procesné pravidlo, ktoré stanovuje v prípade tam uvedených okolností povinnosť konzultácie tretích osôb.

80 Napokon odsek 7 uvedeného článku 4, ktorý stanovuje pravidlá týkajúce sa dĺžky doby, počas ktorej sa musia uplatňovať rôzne výnimky z práva na prístup verejnosti k dokumentom, odkazuje výslovne na samotné výnimky stanovené v odsekoch 1 až 3 tohto článku bez toho, aby uviedol akýkoľvek odkaz na ustanovenia odseku 5 toho istého článku.

81 Tak miesto uvedeného odseku 5 v článku, v ktorom sa nachádza, ako aj obsah uvedeného článku sa preto umožňujú domnievať, že vzhľadom na ciele sledované nariadením č. 1049/2001 je článok 4 ods. 5 tohto nariadenia ustanovením týkajúcim sa postupu prijímania rozhodnutia Spoločenstva.

82 Pokiaľ ide o diskusiu, ktorá sa rozvinula medzi účastníkmi konania o právnom dosahu vyhlásenia č. 35, postačuje uviesť, že výklad uvedený v bode 76 tohto rozsudku nie je v každom prípade v rozpore s uvedeným vyhlásením. Je potrebné uviesť, že hoci toto vyhlásenie zdôrazňuje, že členské štáty mali pri prijímaní článku 255 ods. 1 ES zámer vyhradiť si možnosť zachovania určitého vplyvu, pokiaľ ide o rozhodnutie týkajúce sa zverejnenia dokumentov pochádzajúcich od nich, neobsahuje na druhej strane žiadne upresnenie týkajúce sa meritórnych dôvodov, vzhľadom na ktoré by sa tento vplyv mohol uplatniť.

83 Zostáva uviesť, že hoci rozhodovací postup zriadený článkom 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 vyžaduje, aby sa inštitúcia a členský štát, ktorých sa to týka, držali hmotnoprávnych výnimiek stanovených v článku 4 ods. 1 až 3 toho istého nariadenia, nič to nemení na tom, že ochrana legitímnych záujmov členských štátov môže byť zaistená prostredníctvom uvedených výnimiek, ako aj osobitného režimu zavedeného článkom 9 uvedeného nariadenia, pokiaľ ide o citlivé dokumenty.

84 V tejto súvislosti nič neumožňuje najmä vylúčiť, že dodržanie určitých pravidiel vnútroštátneho práva, chrániacich verejný alebo súkromný záujem, ktorý by bránil zverejneniu dokumentu a na ktoré by sa na tieto účely odvolával členský štát, by sa mohlo považovať za záujem hodný ochrany v zmysle výnimiek stanovených uvedeným nariadením (pozri, pokiaľ ide o právnu úpravu predchádzajúcu nariadeniu č. 1049/2001, rozsudok Holandsko a van der Wal/Komisia, už citovaný, bod 26).

O procesných dôsledkoch rozhodovacieho procesu zriadeného článkom 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001

85 Pokiaľ ide o procesné dôsledky takto vykladaného článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001, je v prvom rade potrebné uviesť, že keďže vykonávanie pravidiel práva Spoločenstva je takto zverené spoločne inštitúcii a členskému štátu, ktorý využil možnosť poskytnutú týmto odsekom 5 a preto je takéto vykonanie závislé od dialógu, ku ktorému musí medzi nimi dôjsť, tieto subjekty sú v súlade s povinnosťou lojálnej spolupráce uvedenou v článku 10 ES povinné konať a spolupracovať tak, aby uvedené pravidlá mohli byť účinne uplatnené.

86 Z toho v prvom rade vyplýva, že inštitúcia, ktorá dostala žiadosť o prístup k dokumentu pochádzajúcemu z členského štátu, a uvedený členský štát musia po tom, ako bola táto žiadosť oznámená touto inštitúciou uvedenému členskému štátu, začať bez meškania lojálny dialóg týkajúci sa prípadného uplatnenia výnimiek stanovených v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001, pričom musia dbať najmä na potrebu umožniť uvedenej inštitúcii zaujať stanovisko v lehote, v ktorej je podľa článkov 7 a 8 tohto nariadenia jej povinnosťou rozhodnúť o tejto žiadosti o prístup.

87 Ďalej, predmetný členský štát, ktorý po skončení tohto dialógu namieta proti zverejneniu predmetného dokumentu, je povinný, na rozdiel od toho, čo rozhodol Súd prvého stupňa v bode 59 napadnutého rozsudku, odôvodniť túto námietku vzhľadom na uvedené výnimky.

88 Inštitúcia nemôže uznať námietku prejavenú členským štátom proti zverejneniu dokumentu, ktorý od neho pochádza, ak táto námietka nie je riadne odôvodnená alebo ak vznesená námietka neodkazuje na výnimky stanovené v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001. V prípade, že napriek výslovnej výzve v tomto zmysle adresovanej inštitúciou predmetnému členskému štátu tento členský štát neposkytne takéto odôvodnenie, uvedená inštitúcia musí, ak sa sama domnieva, že sa na uvedenú situáciu nevzťahuje žiadna z uvedených výnimiek, sprístupniť žiadaný dokument.

89 Napokon, ako vyplýva najmä z článkov 7 a 8 uvedeného nariadenia, inštitúcia je povinná sama odôvodniť zamietavé rozhodnutie voči autorovi žiadosti o prístup. Takáto povinnosť znamená, že inštitúcia musí nielen uviesť vo svojom rozhodnutí námietku vyjadrenú zo strany predmetného členského štátu proti zverejneniu požadovaného dokumentu, ale takisto dôvody uvádzané týmto členským štátom, aby sa preukázalo, že sa má uplatniť jedna z výnimiek z práva prístupu, stanovených v článku 4 ods. 1 až 3 tohto nariadenia. Takéto informácie majú totiž umožniť žiadateľovi pochopiť pôvod a dôvody odmietnutia v jeho prípade a príslušnému súdu vykonať v prípade potreby preskúmanie, na ktoré je poverený.

90 V druhom rade je v súvislosti s vyššie uvedeným potrebné uviesť, že v prípade, že členský štát odmietne odôvodnene poskytnúť prístup k predmetným dokumentom, a preto je inštitúcia situácii, že musí odmietnuť žiadosť o prístup, autor uvedenej žiadosti má právo na súdnu ochranu, na rozdiel od obáv, ktoré vyjadril najmä IFAW.

91 V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci žaloby podanej na základe článku 230 ES nie je Súdny dvor oprávnený rozhodnúť o zákonnosti aktu prijatého vnútroštátnym orgánom (pozri najmä rozsudok z 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisia, C-97/91, Zb. s. I-6313, bod 9).

92 Z judikatúry takisto vyplýva, že takéto konštatovanie nemôže vyvrátiť okolnosť, že predmetný akt patrí do rámca rozhodovacieho postupu Spoločenstva, keďže z rozdelenia kompetencií v príslušnej oblasti medzi vnútroštátnymi orgánmi a inštitúciami Spoločenstva jasne vyplýva, že akt prijatý vnútroštátnym orgánom zaväzuje orgán Spoločenstva prijímajúci rozhodnutie a určuje v dôsledku toho podmienky rozhodnutia Spoločenstva, ktoré má byť vydané (rozsudok Oleificio Borelli/Komisia, už citovaný, bod 10).

93 V predmetnom prípade je však potrebné uviesť, že cieľom článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 nie je, podobne ako iných právnych úprav Spoločenstva, ku ktorým sa Súdny dvor vyjadril (pozri najmä rozsudok zo 6. decembra 2001, Carl Kühne a i., C-269/99, Zb. s. I-9517, body 50 až 54), zriadenie rozdelenia medzi dvoma právomocami, a to vnútroštátnou právomocou a právomocou Spoločenstva, ktoré by mali rozdielne účely. Ako sa zdôrazňuje v bode 76 tohto rozsudku, uvedené ustanovenie zriaďuje rozhodovací postup, ktorého jediným cieľom je určenie, či prístup k dokumentu má byť zamietnutý na základe jednej z hmotnoprávnych výnimiek uvedených v článku 4 ods. 1 až 3 uvedeného nariadenia, čo je rozhodovací postup, na ktorom sa zúčastňujú za podmienok pripomenutých v uvedenom bode 76 tak inštitúcia Spoločenstva, ako aj predmetný členský štát.

94 V takomto prípade patrí do právomoci súdu Spoločenstva preskúmať na základe žiadosti dotknutej osoby, ktorej bol odmietnutý prístup zo strany požiadanej inštitúcie, či toto odmietnutie mohlo byť oprávnene založené na uvedených výnimkách, a to či už odmietnutie vychádzalo z posúdenia týchto výnimiek samotnou inštitúciou, alebo predmetným členským štátom. Napokon je potrebné uviesť, že vo vzťahu

k uvedenej dotknutej osobe neovplyvňuje zásah členského štátu to, že rozhodnutie je rozhodnutím Spoločenstva, ktoré mu adresuje v konečnom dôsledku inštitúcia ako odpoveď na žiadosť o prístup, ktorú podala dotknutá osoba vo vzťahu k dokumentu, ktorý má inštitúcia v držbe.

O zrušení napadnutého rozsudku

95 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Súd prvého stupňa sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, čo odôvodňuje zrušenie napadnutého rozsudku, a to tým, že na jednej strane rozhodol v bodoch 58 a 59 napadnutého rozsudku, že odmietnutie poskytnutia predchádzajúceho súhlasu so zverejnením dokumentu zo strany členského štátu na základe článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 nemusí byť odôvodnené a má sa považovať, bez ohľadu na neexistenciu odôvodnenia, za príkaz voči predmetnej inštitúcii nezverejniť dokument bez toho, aby táto inštitúcia mohla preskúmať, či nezverejnenie tohto dokumentu je dôvodné, a na druhej strane rozhodol v bode 61 uvedeného rozsudku, že takéto namietanie členského štátu spôsobuje, že na prístup k predmetnému dokumentu sa v takom prípade vzťahuje nie uvedené nariadenie, ale relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva.

96 Podľa článku 61 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Súdu prvého stupňa sám právoplatne rozhodnúť o veci samej, ak to stav konania dovoľuje. V prejednávanej veci ide o tento prípad.

O žalobe v prvostupňovom konaní

97 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti je potrebné konštatovať, že IFAW oprávnene tvrdí v prvom žalobnom dôvode na podporu svojej žaloby na Súde prvého stupňa, že sporné rozhodnutie porušilo článok 4 nariadenia č. 1049/2001.

98 Uvedené rozhodnutie bolo totiž prijaté Komisiou na základe nesprávneho výkladu článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého členský štát môže podľa uvedeného ustanovenia svojvoľne a bez akýchkoľvek podmienok namietať proti zverejneniu dokumentu pochádzajúcemu od neho bez toho, aby bol v súvislosti so svojou námietkou povinný uviesť výnimočné dôvody uvedené v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001, alebo ju odôvodniť.

99 Ako vyplýva z bodov 52 až 89 tohto rozsudku, uvedený článok 4 ods. 5 umožňuje členskému štátu namietať proti zverejneniu dokumentov, ktoré pochádzajú od neho, iba na základe uvedených výnimiek, pričom musí v tejto súvislosti riadne odôvodniť svoje stanovisko. Uvedené ustanovenie vyžaduje okrem toho od inštitúcie, ktorej je takáto námietka adresovaná, aby sa po vyčerpaní možností lojálneho dialógu s predmetným členským štátom, uvedených v bode 86 tohto rozsudku, ubezpečila o existencii vyššie uvedeného odôvodnenia a preukázala to vo vydávanom rozhodnutí odmietajúcom prístup.

100 Z toho vyplýva, že sporné rozhodnutie je potrebné zrušiť. Za týchto podmienok nie je potrebné, aby Súdny dvor rozhodoval o druhom žalobnom dôvode, uvedenom na podporu žaloby na Súde prvého stupňa, založenom na porušení povinnosti odôvodnenia.

O trovách

101 Podľa článku 122 prvého odseku rokovacieho poriadku, ak odvolanie je dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou vo veci samej, potom rozhodne aj o trovách konania. Podľa článku 69 ods. 2 uvedeného rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 118 toho istého rokovacieho

poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Odsek 4 prvý pododsek uvedeného článku 69 stanovuje, že členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

102 Súdny dvor odvolaniu vyhovel, a preto je potrebné zaviazať Komisiu na náhradu trov konania týkajúcich sa uvedeného odvolania, vynaložených Švédskym kráľovstvom a IFAW, v súlade s návrhmi, ktoré v tomto zmysle Švédske kráľovstvo a IFAW podali.

103 Komisia a ostatní účastníci konania o odvolaní znášajú svoje vlastné s tým súvisiace trovy konania.

104 Súdny dvor okrem toho vyhovel žalobe podanej zo strany IFAW na prvom stupni, a preto je potrebné v súlade so žalobným návrhom IFAW zaviazať Komisiu aj na náhradu trov konania vynaložených zo strany IFAW na Súde prvého stupňa.

105 Komisia a členské štáty, ktorí boli vedľajšími účastníkmi konania na Súde prvého stupňa, znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa konania na prvom stupni.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Rozsudok Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 30. novembra 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisia (T-168/02) sa zrušuje.**

2. **Rozhodnutie Komisie Európskych spoločenstiev z 26. marca 2002 zamietajúce prístup IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH prístup k určitým dokumentom získaným Komisiou v rámci konania, v ktorom táto inštitúcia vydala kladné stanovisko k realizácii priemyselného projektu na chránenom území v zmysle smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, sa zrušuje.**

3. **Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Švédskym kráľovstvom v rámci konania o odvolaní, aj trovy konania vynaložené IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH tak v tomto konaní, ako aj v konaní na prvom stupni, ktoré viedlo k vydaniu rozsudku Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 30. novembra 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisia.**

4. **Dánske kráľovstvo, Španielske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo, Fínska republika, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Komisia Európskych spoločenstiev znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa odvolania.**

5. **Dánske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska a Komisia Európskych spoločenstiev znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa konania na prvom stupni.**

Podpisy