ROZSUDEK SOUDU (pátého rozšířeného senátu)

30. listopadu 2004 *

Ve věci T-168/02,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH, dříve Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, se sídlem v Hamburku (Německo), zastoupená S. Crosbym, advokátem,

žalobkyně,

podporovaná

Nizozemským královstvím, zastoupeným H. Sevenster, S. Terstal, N. Belem a C. Wissels, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Krusem a K. Wistrand, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

* Jednací jazyk: angličtina.

a

Dánským královstvím, původně zastoupeným J. Beringem Liisbergem, poté J. Moldem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené C. Dockseyem a P. Aalto, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

podporované

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným R. Caudwell, jako zmocněnkyní, a M. Hoskinsem, advokátem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2002, kterým odmítla žalobkyni na základě čl. 4 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu

a Rady č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) přístup k určitým dokumentům týkajícím se deklasifikace chráněné lokality,

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (pátý rozšířený senát),

ve složení P. Lindh, předsedkyně senátu, R. García-Valdecasas, J. D. Cooke, P. Mengozzi a M. E. Martins Ribeiro, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: D. Christensen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. dubna 2004,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 Článek 255 ES stanoví:

„1. Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského

parlamentu, Rady a Komise, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s odstavci 2 a 3.

2. Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251.

[...]"

2 Prohlášení č. 35 připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy (dále jen „prohlášení č. 35") upřesňuje:

„Konference souhlasí s tím, že zásady a podmínky uvedené v článku [255], odst. 1 smlouvy [ES] umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly třetím osobám dokument pocházející z toho státu bez jeho předchozího souhlasu."

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331, dále jen „nařízení") vymezuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům stanoveného článkem 255 ES. Toto nařízení je použitelné od dne 3. prosince 2001.

4 Článek 2 nařízení stanoví:

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

[...]

3. Toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.

[...] "

5 Článek 3 nařízení zní:

„Pro účely tohoto nařízení se:

a) ‚dokumentem' rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu;

b) ‚třetí osobou' rozumějí všechny fyzické nebo právnické osoby nebo subjekty mimo dotyčný orgán, včetně členských států, ostatních orgánů a institucí Společenství, orgánů a institucí mimo Společenství a třetích zemí."

6 Článek 4 nařízení, který vymezuje výjimky z výše citovaného práva na přístup, uvádí následující:

„1. Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

a) veřejného zájmu, pokud jde o

— veřejnou bezpečnost,

— obranné a vojenské záležitosti,

— mezinárodní vztahy,

— finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Společenství nebo členského státu;

b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

— obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,

— soudního řízení a právního poradenství,

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

[...]

4. U dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn.

5. Členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu.

[...]

7. Výjimky uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. V případě dokumentů spadajících pod výjimky, které se vztahují k soukromí nebo obchodním zájmům, a v případě citlivých dokumentů lze výjimky uplatňovat i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné."

7 Článek 9 nařízení, týkající se zacházení s citlivými dokumenty, stanoví:

„1. Citlivé dokumenty jsou dokumenty orgánů nebo subjektů zřízených těmito orgány, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací, které jsou klasifikovány jako „TRÈS SECRET/TOP SECRET", „SECRET" nebo „CONFIDENTIEL" v souladu s předpisy daného orgánu na ochranu základních zájmů Evropské unie nebo jednoho či více členských států v oblastech spadajících pod čl. 4 odst. 1 písm. a), zejména v oblastech veřejné bezpečnosti, obrany a vojenských záležitostí.

2. Žádosti o přístup k citlivým dokumentům vyřizují postupy uvedenými v článcích 7 a 8 pouze osoby, které mají právo se s obsahem těchto dokumentů seznámit. Aniž je dotčen čl. 11 odst. 2, posuzují tyto osoby také to, které odkazy na citlivé dokumenty mohou být uvedeny v rejstříku přístupném veřejnosti.

3. Citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem jejich původce.

[...]"

Skutkový základ sporu

8 Žalobkyně je nevládní organizací činnou v oblasti zachování dobrých životních podmínek zvířat a ochrany přírody.

9 Komise vydala dne 19. dubna 2000 stanovisko povolující Spolkové republice Německo deklasifikovat lokalitu Mühlenberger Loch (dále jen „stanovisko"), oblast chráněnou v souladu se směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

10 Mezi 11. květnem a 7. zářím 2001 žalobkyně vedla s Komisí korespondenci za účelem získání přístupu k určitým dokumentům ohledně projektu týkajícího se lokality Mühlenberger Loch, který spočíval v rozšíření závodu Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH a v zabrání části ústí řeky pro prodloužení přistávací dráhy (dále jen „projekt"). Tato korespondence byla vedena v rámci pravidel přístupu k dokumentům zavedeným rozhodnutím Komise 94/90/ESUO, ES, Euratom, ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. L 46, s. 58), které byly v té době ještě platné.

11 V rámci této výměny korespondence Komise poskytla žalobkyni určité dokumenty.

12 Dopisem ze dne 20. prosince 2001 žalobkyně žádala o přístup k řadě doplňkových dokumentů v souladu s nařízením. Žalobkyně rozdělila požadované dokumenty v příloze III uvedeného dopisu do třech kategorií, a sice kategorie „A", která se týkala sdělení zaslaného generálním ředitelstvím (GŘ) „Životní prostředí" právní službě Komise dne 12. listopadu 1999, kategorie „B", která se týkala dokumentů pocházejících od německých orgánů, a kategorie „C", která se týkala dokumentů pocházejících od jiných třetích osob.

13 Faxem ze dne 24. ledna 2002 pan Verstrynge, úřadující generální ředitel GŘ „Životní prostředí" Komise, oznámil žalobkyni, že „Komise je povinna obdržet souhlas německých orgánu předtím, než zveřejní jakýkoliv dokument, který od těchto orgánů přijala (viz čl. 4 odst. 5 nařízení)."

14 Dne 29. ledna 2002 žalobkyně odpověděla, že neakceptuje takový výklad čl. 4 odst. 5 nařízení. Žalobkyně zdůraznila, že „německé orgány [mohou] požádat Komisi, aby nezveřejňovala dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu" a že „konečné rozhodnutí týkající se zveřejnění [přísluší] Komisi a [musí] být založeno na jedné z výjimek (článek 4), neexistuje-li převažující veřejný zájem na zveřejnění".

15 Dne 12. února 2002 Spolková republika Německo požádala Komisi, aby nezveřejnila korespondenci, kterou vedla s městem Hamburk ohledně lokality Mühlenberger Loch a projektu, ani korespondenci německého kancléře. Dne 13. února 2002 obdržela žalobkyně fax p. Verstrynge, ve kterém jí poskytl přístup k dokumentům

obsaženým v kategoriích „A" a „C" (viz výše bod 12). V témže faxu p. Verstrynge informoval žalobkyni, že dokumenty obsažené v kategorii „B", a sice dokumenty pocházející od německých orgánů, jí nemohou být dány k dispozici.

16 Dne 6. března 2002 žalobkyně zaslala potvrzující žádost ke generálnímu tajemníkovi Komise v souladu s čl. 7 odst. 2 nařízení, aby znovu přezkoumal odmítnutí zveřejnit dokumenty v kategorii „B". Obzvláště žalobkyně znovu opakovala, že nesouhlasí s výkladem čl. 4 odst. 5 nařízení provedeným Komisí.

17 Dopisem ze dne 26. března 2002 generální tajemník Komise oznámil žalobkyni, že potvrdil rozhodnutí o odmítnutí zveřejnit dokumenty pocházející od německých orgánů (dále jen „sporné rozhodnutí").

Řízení a návrhy účastníků řízení

18 Návrhem doručeným kanceláři Soudu dne 4. června 2002 podala žalobkyně tuto žalobu.

19 Dopisy, které byly zapsány v rejstříku kanceláře Soudu dne 9. září 2002, dne 30. září 2002, respektive dne 2. října 2002, podaly Nizozemské království, Švédské království a Dánské království návrh na vstoupení do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů žalobkyně.

20 Dopisem, který byl zapsán v rejstříku kanceláře Soudu dne 10. října 2002, podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska návrh na vstoupení do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Komise.

21 Poté, co byli vyslechnuti hlavní účastníci řízení, bylo usnesením předsedy pátého senátu Soudu ze dne 15. listopadu 2002 vyhověno těmto návrhům na vstoupení vedlejšího účastníka.

22 Dopisem ze dne 24. září 2003 žalobkyně požádala Soud na základě čl. 51 odst. 1 jednacího řádu Soudu o postoupení věci Soudu zasedajícímu v plénu nebo velkém senátu. Komise byla proti takovému postoupení.

23 Rozhodnutím ze dne 10. prosince 2003 Soud po vyslechnutí vedlejších účastníků postoupil věc pátému rozšířenému senátu.

24 Na základě zprávy soudce zpravodaje Soud (pátý rozšířený senát) rozhodl o zahájení ústní části řízení.

25 Na jednání, které se konalo dne 1. dubna 2004, byli účastníci řízení vyslechnuti ve svých řečech a ve svých odpovědích na otázky Soudu.

26 Žalobkyně, podporovaná Nizozemským královstvím, Švédským královstvím a Dánským královstvím, navrhuje, aby Soud:

— zrušil sporné rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

27 Komise, podporovaná Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

28 Žalobkyně uvádí dva žalobní důvody na podporu projednávané žaloby. První žalobní důvod vychází z porušení článku 4 nařízení. Druhý žalobní důvod vychází z porušení článku 253 ES.

29 Jako obecnou poznámku žalobkyně uplatňuje, že v projednávaném případě existuje zřejmý veřejný zájem na zveřejnění dokumentů vypracovaných německými orgány.

Lokalita Mühlenberger Loch je přírodní rezervací s mezinárodním významem, jakož i útočištěm určitých druhů rostlin a živočichů chráněných právem Společenství v rámci sítě Natura 2000 a mezinárodní smlouvou. Žalobkyně tvrdí, že Komise povolila efektivní deklasifikaci této oblasti výlučně proto, aby připustila zničení lokality Mühlenberger Loch a umožnila rozšíření závodu a zabrání části ústí řeky pro prodloužení přistávací dráhy. Žalobkyně pokračuje, že ačkoliv stanovisko připouštějící zničení lokality Mühlenberger Loch bylo považováno za odůvodněné naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu, podstatné informace, na kterých se toto stanovisko zakládalo, mají podle Komise a Spolkové republiky Německo zůstat důvěrné.

30 Komise tvrdí, že ve velmi široké míře zveřejnila příslušnou dokumentaci, pocházející od jejích vlastních oddělení nebo jimi přijatou. Komise tvrdí, že spis poskytnutý žalobkyni vysvětluje velmi detailním způsobem okolnosti přijímání rozhodnutí Společenství ve věci, která je základem tohoto sporu. Zdůrazňuje, že spis obsahuje korespondenci, kterou zaslala německým orgánům, což zahrnuje korespondenci zaslanou předsedou Komise německému kancléři, a že jsou dotčeny pouze dokumenty pocházející z dotyčného členského státu, který odmítl dát souhlas k jejich zveřejnění.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 4 nařízení

Argumentace účastníků řízení

31 Zaprvé žalobkyně, podporovaná nizozemskou, švédskou a dánskou vládou, uplatňuje, že tvrzení generálního tajemníka Komise, obsažené ve sporném rozhodnutí, podle kterého čl. 4 odst. 5 nařízení je „závazný", je založeno na

chybném výkladu tohoto ustanovení. Žalobkyně připouští, že německé orgány mohou na základě čl. 4 odst. 5 nařízení požádat Komisi, aby nezveřejnila korespondenci těchto orgánů, ale domnívá se, že slovo „požádat" má velmi odlišný smysl, než je ten, který se mu Komise snaží dát.

32 Žalobkyně tvrdí, že „žádost je akt nebo skutečnost, která spočívá v požádání o něco". Toto v sobě zahrnuje, že strana, která podala žádost, očekává na ni odpověď, jakož i výkon určité posuzovací pravomoci stranou, která na ni odpovídá. Dodává, že čl. 4 odst. 5 nařízení je ustanovení, kterým je stanovena výjimka, a že restriktivní výklad, který je nezbytně třeba použít pro toto ustanovení, vylučuje, aby pojem „požádat" byl chápán ve významu „nařídit".

33 Nizozemská a dánská vláda uplatňují, že čl. 4 odst. 5 nařízení nemůže být vykládán v tom smyslu, že uděluje členskému státu „právo veta". Švédská vláda tvrdí, že nařízení zakládá zásadu, že je to držitel dokumentu, kterému přísluší rozhodnout, zda tento může být poskytnut, či nikoliv. Tvrdí zároveň, že výklad, který Komise zastává ohledně čl. 4 odst. 5 nařízení a který se od této zásady odchyluje, by musel vyplývat výslovně a nepochybně ze samotného znění tohoto ustanovení.

34 Žalobkyně zároveň uplatňuje, že nebyla informována o skutečnosti, že požadované dokumenty jsou důvěrné. Uvádí, že čl. 9 odst. 3 nařízení sice stanoví, že pro zveřejnění citlivých dokumentů je vyžadován souhlas jejich původce, tak tomu však není v případě, kdy se jedná o dokumenty uvedené v čl. 4 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 nařízení. Podle nizozemské vlády, pokud by zákonodárce Společenství chtěl zakotvit právo veta ohledně zveřejnění dokumentů, uvedených v čl. 4 odst. 5 nařízení, které nejsou citlivé, byl by zvolil formulaci podobnou té v čl. 9 odst. 3 nařízení.

35 Podle žalobkyně je zjevně chybné usuzovat, že dokumenty požadované v projednávaném případě musí být považovány za dokumenty, které jsou podrobeny zvláštnímu postupu nebo *lex specialis* v tom smyslu, že podle znění nařízení spadají pod vnitrostátní právní předpisy a administrativní praxi. Žalobkyně v tomto ohledu popírá tvrzení, podle kterého členské státy požívají „privilegované postavení" na základě čl. 4 odst. 5 nařízení. Podle nizozemské vlády v zásadě všechny dokumenty, které mají ve svém držení orgány, musí být přístupné veřejnosti. Výklad čl. 4 odst. 5, který by svěřil právo veta členským státům, by představoval příliš velký zásah do práva na přístup k dokumentům a nebyl by slučitelný s účelem nařízení.

36 Zadruhé žalobkyně tvrdí, že čl. 4 odst. 5 nařízení nemůže být vykládán bez zohlednění ostatních ustanovení tohoto nařízení.

37 Žalobkyně upřesňuje, že žádost německých orgánů nezveřejnit dokumenty, které vypracovaly, byla podána poté, co Komise konzultovala tyto orgány dne 5. února 2002. Podle žalobkyně tato konzultace mohla být uskutečněna pouze na základě čl. 4 odst. 4 nařízení, který ukládá Komisi, aby konzultovala se třetími osobami, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má, nebo nemá být zpřístupněn.

38 Žalobkyně uplatňuje, že cílem této konzultace mohlo být pouze získat od německých orgánů informace, které by umožnily Komisi určit, zda se výjimka stanovená v čl. 4 odst. 1 nebo čl. 4 odst. 2 použije na dokumenty těmito orgány vypracované. Zdůrazňuje, že znění čl. 4 odst. 4 nařízení určuje, že pouze dotyčnému orgánu přísluší, aby provedl toto posouzení. Konzultovaná strana může dát své stanovisko ohledně použitelnosti některé z výjimek stanovených čl. 4 odst. 1 nebo čl. 4 odst. 2, ale nemůže toto posouzení provést za Komisi.

39 Žalobkyně konstatuje, že čl. 4 odst. 5 nařízení zavádí postup, který umožňuje německým orgánům oznámit Komisi své výhrady týkající se zveřejnění dotyčných dokumentů ve formě žádosti o nezveřejnění. Zdůrazňuje, že názor německých orgánů však není jediným faktorem, který Komise musí zohlednit při provedení svého posouzení a při rozhodnutí o tom, zda dokumenty vypracované těmito orgány zveřejní, nebo ne. Komise může být vázána důležitějším pravidlem, normou nebo omezením, jako například převažujícím veřejným zájmem na zveřejnění.

40 Žalobkyně tvrdí, že výkon práva na přístup k dokumentům orgánů může být omezen pouze odmítnutím, které je odůvodněné některou z výjimek taxativně uvedených v čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení. Konstatuje, že pokud jsou tyto výjimky použitelné, musí být vykládány restriktivně a obezřetně, jak je tomu v případech, kdy se jedná o výjimku ze základní obecné zásady [rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 2000, Nizozemí a Van der Wal v. Komise, C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil s. I-1, bod 27, a rozsudky Soudu ze dne 14. října 1999, Bavarian Lager v. Komise, T-309/97, Recueil, s. II-3217, bod 39; ze dne 10. října 2001, British American Tobacco International (Investments) v. Komise, T-111/00, Recueil, s. II-2997, bod 40, a ze dne 11. prosince 2001, Petrie a ostatní v. Komise, T-191/99, Recueil s. II-3677, bod 66]. Dodává, že výjimky musí být vykládány ve světle čl. 4 odst. 6 nařízení, které stanoví, že „pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní". Jakýkoliv jiný výklad by byl v rozporu se zněním a strukturou článku 4 nařízení a s nařízením jako celkem. Článek 4 odst. 5 nařízení není součástí seznamu výjimek ze „základního práva na přístup". Tento výklad potvrzuje i skutečnost, že čl. 4 odst. 7 nařízení neuvádí žádné jiné výjimky než výjimky uvedené v odstavcích 1 a 3 téhož článku a případ citlivých dokumentů.

41 Žalobkyně uplatňuje, že je v rozporu s právem Společenství svěřit členskému státu pravomoc rozhodnout o přiznání nebo nepřiznání přístupu k dokumentům, pokud není adresátem ani žádosti o přístup, ani nařízení. Konstatuje, že žalobu je možno podat pouze proti adresátovi žádosti o přístup, který odmítl zveřejnit žádaný dokument.

42 Podle žalobkyně se Komise ve sporném rozhodnutí snaží oklikou znovu zavést „pravidlo autora". Žadatelé by si byli vědomi toho, že Komise nemůže odmítnout „veto členského státu", což by je nutilo zasílat jejich žádosti přímo členským státům. Za těchto podmínek by neexistoval jednotný přístup, když přístup k dokumentům z jednoho členského státu, které mají význam pro rozhodovací proces ve Společenství, by se v jednotlivých členských státech od sebe lišil. Žalobkyně má v tomto ohledu za to, že tvrzení Komise, podle kterého je vnitrostátní právní úprava průhlednosti použitelná na žádost o dokumenty v projednávaném případě, je nepřijatelné, neboť by vedlo k chaotickému, vnitřně rozpornému a absurdnímu výsledku.

43 Komise, podporovaná vládou Spojeného království, se domnívá, že čl. 4 odst. 5 nařízení vytváří v rámci právní úpravy Společenství přístupu k dokumentům orgánů zvláštní postup, který upravuje zacházení se žádostmi o dokumenty pocházející z členského státu. Konstatuje, že přístup k těmto dokumentům je upraven vnitrostátními právními předpisy a praxí a že zákonodárce Společenství chtěl zohlednit tuto skutečnost při zformulování znění čl. 4 odst. 5 nařízení a zejména pak s ohledem na prohlášení č. 35.

44 Komise tvrdí, že čl. 4 odst. 4 nařízení předvídá „běžný případ" dokumentů pocházejících od třetích osob, přičemž čl. 4 odst. 5 téhož nařízení vyjadřuje *„lex specialis"*, který upravuje zvláštní situaci „vnitrostátních" dokumentů pocházejících z členských států, přičemž přístup k nim podléhá vnitrostátní právní úpravě a praxi ve věci průhlednosti. Co se týče tvrzení žalobkyně, podle kterého se Komise snaží znovu zavést pravidlo autora (viz výše bod 42), Komise uplatňuje, že situace před a po použití nařízení jsou od sebe velmi rozdílné. Uvádí, že čl. 4 odst. 5 nařízení aplikuje povinnosti stanovené čl. 4 odst. 4 nařízení na přesně vymezenou, privilegovanou kategorii třetích osob, a sice na členské státy, na rozdíl od všech třetích osob, a že opravňuje zacházet s dokumenty členských států způsobem v něm stanoveným, rozdílně od předcházející situace, kde se použil obecný zákaz zacházet s dokumenty třetích osob.

45 Komise tvrdí, že čl. 4 odst. 4 nařízení upravuje žádosti týkající se dokumentů pocházejících od všech třetích osob a v podstatě stanoví, že orgán je povinen konzultovat dotyčné třetí osoby pouze tehdy, pokud ještě není jasné, zda dokument má, nebo nemá být zveřejněn.

46 Komise tvrdí, že čl. 4 odst. 5 nařízení na rozdíl od čl. 4 odst. 2 nestanoví, že bude prováděno zvažování vůči veřejnému zájmu. Uplatňuje, že na rozdíl od čl. 4 odst. 4 nařízení zde není povinnost zveřejnit dokument při nepřítomnosti pochybnosti o použitelnosti ustanovení čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení. Článek 4 odst. 5 nařízení se neomezuje na stanovení toho, že Komise musí konzultovat členský stát, ale stanoví výslovně, že členský stát má právo ji žádat, aby nezveřejnila jeho dokument bez jeho souhlasu. Uplatňuje, že pokud by byla taková žádost podána, dokument nemůže být zveřejněn.

47 Co se týče argumentu žalobkyně zmíněného v bodě 34 výše a vztahujícího se na čl. 9 odst. 3 nařízení, Komise konstatuje, že znění tohoto ustanovení a čl. 4 odst. 5 nařízení vznikalo pod vlivem značně rozdílných úvah. Článek 9 odst. 3 nařízení stanoví, že „citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem jejich původce". Uplatňuje, že zákonodárce nemohl formulovat toto ustanovení pouze s ohledem na získání souhlasu původce pro zaznamenání dokumentů do rejstříku, ale ne pro jejich uvolnění. V tomto ohledu Komise konstatuje, že pojem „původce" má širší význam než pouze členské státy a zahrnuje orgány, jimi vytvořené agentury, členské státy, třetí státy a mezinárodní organizace. Zdůrazňuje, že není na místě opomenout v tomto seznamu odkaz na členské státy.

48 Komise uplatňuje, že právo svěřené členskému státu odmítnout dát souhlas se zveřejněním dokumentu Komisí, jehož je autorem, nebylo určeno pro absolutní omezení přístupu k tomuto druhu dokumentů, ale pouze pro omezení na základě pravidel Společenství. Zdůrazňuje, že toto omezení směřuje k tomu, aby

byl zohledněn status dokumentu podle vnitrostátních právních předpisů a praxe, a bylo tak předejito odlišnostem mezi systémem Společenství a různými vnitrostátními systémy přístupu k dokumentům. Zpochybňuje argument žalobkyně, podle kterého odmítnutí zveřejnit „vnitrostátní" dokument by nebylo možno napadnout žádnou žalobou (viz bod 41 výše). Zdůrazňuje, že odepření souhlasu se zveřejněním takového dokumentu Komisí není napadnutelné žádnou žalobou podle práva Společenství. Konstatuje, že v opačném případě by vnitrostátní dokument mohl být předmětem zveřejnění, které by nebylo v souladu s vnitrostátními právními předpisy a praxí ve věci průhlednosti. Komise rozhodně odmítá tvrzení žalobkyně shrnutá v bodě 42 výše a domnívá se, že právní rozdíly vznikají z důvodu práva jak vnitrostátního, tak i práva Společenství, a nikoli z důvodů zeměpisných nebo z „libovůle" členského státu.

49 Vláda Spojeného království se domnívá, že pokud by měl být přijat výklad nařízení navržený žalobkyní, připravilo by to čl. 4 odst. 5 o veškerý účinek, jelikož by toto ustanovení bylo plně integrováno do postupu zavedeného čl. 4 odst. 4 nařízení. V tomto ohledu tvrdí, že pokud by právo Společenství ukládalo orgánu Společenství nezohlednit neexistenci souhlasu členského státu, zákonodárce Společenství by měl ve skutečnosti pravomoc zmařit všechna vnitrostátní legislativní ustanovení bránící zveřejnění. Tvrdí, že při nepřítomnosti pravidel harmonizujích právní předpisy členských států ve věci přístupu k dokumentům by toto představovalo porušení zásady subsidiarity.

Posouzení Soudu

50 Žalobkyně v podstatě uplatňuje, že přestože členský stát, od kterého dokument pochází, může žádat orgán, který má tento dokument v držení, aby ho podle čl. 4 odst. 5 nařízení nezveřejnil, nemá nicméně v tomto ohledu právo veta a konečné rozhodnutí přísluší tomuto orgánu.

51 Tento argument spočívá na chybném výkladu ustanovení nařízení a nemůže být přijat.

52 Předně je potřebné zdůraznit, že právo na přístup k dokumentům orgánů stanovené článkem 2 nařízení se týká všech dokumentů, které má v držení Evropský parlament, Rada a Komise (dále jen „orgány") [viz čl. 1 písm. a) nařízení], to znamená, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení podle odstavce 3 téhož článku. Může tudíž nastat případ, kdy orgány budou muset zveřejnit dokumenty pocházející od třetích osob, což zahrnuje mimo jiné členské státy, v souladu s definicí pojmu třetích osob uvedenou v čl. 3 písm. b) nařízení.

53 Je třeba dále připomenout, že před nabytím platnosti nařízení byl přístup veřejnosti k dokumentům Komise upraven rozhodnutím č. 94/90. Článek 1 tohoto rozhodnutí formálně přijal Kodex chování schválený Radou a Komisí, ze dne 6. prosince 1993, týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise (Úř. věst. 1993, L 340, s. 41, dále jen „kodex chování"), uvedený v příloze rozhodnutí. Kodex chování stanovil, v části nazvané „Zpracování původních žádostí", že „pokud je autorem dokumentu v držení orgánu fyzická nebo právnická osoba, členský stát, jiný orgán nebo instituce Společenství nebo jakákoliv jiná vnitrostátní nebo mezinárodní organizace, žádost musí být zaslána přímo autorovi" (dále jen „pravidlo autora"). Tudíž podle pravidla autora nebyl orgán oprávněn zveřejnit dokumenty pocházející od velké skupiny třetích osob, mimo jiné členských států, a žadatel o přístup byl povinen případně zaslat svou žádost přímo dotyčným třetím osobám.

54 Pravidlo autora nebylo přejato do nařízení, které potvrzuje, že v zásadě všechny dokumenty, které mají v držení orgány, musí být přístupné veřejnosti (bod 11 odůvodnění nařízení).

55 Mimoto, co se týče dokumentů pocházejících od třetích osob, čl. 4 odst. 4 nařízení zavazuje orgány konzultovat dotyčné třetí osoby za účelem určení, zda se použije výjimka stanovená čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení, ledaže je jasné, že dokument má, nebo nemá být zveřejněn. Z toho vyplývá, že orgány nejsou povinny konzultovat s dotyčnými třetími osobami, pokud se jeví jasným, že dokument má být zveřejněn, nebo že zveřejněn být nemá. Ve všech ostatních případech musí orgány konzultovat dotyčné třetí osoby. Tudíž konzultace s dotyčnými třetími osobami obecně představuje předběžnou podmínku pro určení použitelnosti výjimek z přístupu stanovených čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení v případě dokumentů pocházejících od třetích osob.

56 Navíc, jak správně tvrdí žalobkyně, povinnost, která ukládá Komisi konzultovat třetí osoby na základě čl. 4 odst. 4 nařízení, nemá dopad na její pravomoc rozhodnout, zda se použije některá z výjimek stanovených čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení.

57 Naopak z čl. 4 odst. 5 nařízení vyplývá, že členské státy jsou předmětem zvláštního zacházení. Toto ustanovení totiž svěřuje členskému státu možnost požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu. Je třeba zdůraznit, že čl. 4 odst. 5 nařízení přejímá prohlášení č. 35, podle kterého Konference souhlasila s tím, že zásady a podmínky uvedené v článku 255 ES umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly dokument pocházející z tohoto státu třetím osobám bez jeho předchozího souhlasu. Tato možnost přiznaná členským státům čl. 4 odst. 5 nařízení je odůvodněna skutečností, že není cílem ani účinkem tohoto nařízení změnit vnitrostátní právní předpisy ve věci přístupu k dokumentům (viz bod 15 odůvodnění nařízení a rozsudek Soudu ze dne 17. září 2003, Messina v. Komise, T-76/02, Recueil, s. II-3203, body 40 a 41).

58 Článek 4 odst. 5 nařízení staví členské státy do odlišné situace, než je situace jiných třetích osob, a představuje v tomto ohledu *lex specialis*. Podle tohoto ustanovení má

členský stát možnost požádat některý z orgánů, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu, a orgán je povinen dokument nezveřejnit bez jeho „předchozího souhlasu". Tato orgánu uložená povinnost obdržet předchozí souhlas členského státu, jasně zakotvená v čl. 4 odst. 5 nařízení, by se mohla stát mrtvou literou, pokud by Komise mohla rozhodnout o zveřejnění tohoto dokumentu přes výslovnou žádost dotyčného členského státu v opačném smyslu. Proto v rozporu s tvrzením žalobkyně žádost členského státu na základě tohoto ustanovení představuje příkaz, aby orgán nezveřejnil dotyčný dokument.

59 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že členský stát není povinen odůvodnit svou žádost podanou na základě čl. 4 odst. 5 nařízení a že jakmile podá takovou žádost, orgánu nepřísluší zkoumat, zda nezveřejnění dotčeného dokumentu je odůvodněno mimo jiné na základě veřejného zájmu.

60 Aby bylo zajištěno, že výklad ustanovení čl. 4 odst. 5 nařízení je v souladu s prohlášením č. 35 a aby byl usnadněn přístup k dotčeným dokumentům a zároveň bylo umožněno členskému státu, aby dal případně svůj souhlas se zveřejněním tohoto dokumentu, je orgán povinen konzultovat tento členský stát, pokud se žádost o přístup týká dokumentu, který z něho pochází. Pokud tento členský stát poté, co byl konzultován, nepodá žádost na základě čl. 4 odst. 4 nařízení, je orgán stále povinen posoudit, zda tento dokument má nebo nemá být zveřejněn.

61 Je namístě konstatovat, jak to správně tvrdí i Komise, že pokud přístup k dokumentu, ohledně kterého členský stát podal žádost na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, není upraven nařízením, je upraven příslušnými vnitrostátními ustanoveními dotyčného členského státu, která zůstávají nezměněna přijetím nařízení. Proto přísluší vnitrostátním správním a soudním orgánům, aby na základě vnitrostátního

práva posoudily, zda přístup k dokumentům pocházejícím z členského státu má být povolen a zda pak bude zajištěno právo na žalobu zúčastněné strany na základě vnitrostátní právní úpravy.

62 Co se týče argumentu žalobkyně, který je uveden výše v bodě 34 a vychází z čl. 9 odst. 3 nařízení, je na místě konstatovat, že článek 9 stanoví specifická pravidla pro zacházení s takzvanými „citlivými" dokumenty pocházejícími zejména od orgánů, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací v oblastech vymezených v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení, mezi něž patří zejména veřejná bezpečnost, obranné a vojenské záležitosti. Tento článek zmiňuje zejména osoby, které jsou oprávněny k zacházení s těmito dokumenty, a stanoví, že citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem svého původce. S ohledem na zvláštnost situace upravené tímto článkem je zřejmé, že toto ustanovení není spojeno s čl. 4 odst. 5 nařízení, a že se proto nelze účinně dovolávat znění čl. 9 odst. 3 nařízení za účelem výkladu čl. 4 odst. 5.

63 V projednávaném případě, jak se v tom shodují účastníci řízení, představují dokumenty, které jsou předmětem tohoto sporu, dokumenty pocházející z členského státu ve smyslu čl. 4 odst. 5 nařízení. Zároveň není zpochybněno, že Spolková republika Německo požádala Komisi dne 12. února 2002, aby nezveřejnila korespondenci tohoto členského státu s městem Hamburk ohledně lokality Mühlenberger Loch a projektu, jakož i korespondenci s německým kancléřem.

64 Je tedy třeba přijmout závěr, že Komise tím, že přijala sporné rozhodnutí v návaznosti na žádost tohoto členského státu na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, neporušila článek 4 nařízení.

65 Z toho vyplývá, že první žalobní důvod je neopodstatněný.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 253 ES

Argumenty účastníků

66 Žalobkyně uplatňuje, že sporné rozhodnutí v podstatě přebírá pozici úřadujícího generálního ředitele GŘ „Životní prostředí", a sice, že německé orgány požádaly Komisi, aby nezveřejnila dokumenty od nich pocházející, aniž by vysvětlily důvody odmítnutí. Konstatuje, že jí není známo, zda je sporné rozhodnutí právně podložené, nebo zda je svévolné, a že byla připravena o možnost přezkoumat právní základ sporného rozhodnutí (výše uvedený rozsudek Petrie a ostatní v. Komise, bod 77, a rozsudek Soudu ze dne 12. října 2000, JT's Corporation v. Komise, T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 63). Žalobkyně uplatňuje, že je jí známo pouze to, že německé orgány podaly žádost o nezveřejnění dotčených dokumentů a že Komise tuto žádost slepě následovala.

67 Žalobkyně tvrdí, že sporné rozhodnutí nebylo přijato po porovnání jejího zájmu na obdržení přístupu k dokumentům se zájmem Komise zacházet s těmito dokumenty jako s dokumenty důvěrnými [výše uvedený rozsudek British American Tobacco International (Investments) v. Komise, bod 53]. Konstatuje v tomto ohledu, že Komise věděla, jak pro žalobkyni byly požadované dokumenty důležité, ale že odmítla přístup k dokumentům vypracovaným německými orgány, aniž by rozlišovala mezi dokumenty uvedenými v původní žádosti v sedmi zvláštních oddílech. V tomto ohledu tvrdí, že sporné rozhodnutí nevysvětluje, proč jí byl podle čl. 4 odst. 6 nařízení odmítnut částečný přístup k těmto dokumentům.

68 Komise zdůrazňuje, že sporné rozhodnutí jasně upřesňuje, že konzultovala německé orgány, které ji požádaly, aby nezveřejnila jejich korespondenci. Pokračuje, že v důsledku toho neměla na základě čl. 4 odst. 5 nařízení možnost zveřejnit tuto korespondenci.

69 Tvrdí, že s ohledem na analýzu provedenou v rámci prvního žalobního důvodu je toto odůvodnění úplné a vyplývá z něho důvod odmítnutí přístupu. Uplatňuje, že toto odůvodnění odpovídá stanovisku úřadujícího generálního ředitele GŘ „Životní prostředí" uvedenému v jeho faxu ze dne 13. února 2002 (viz výše bod 15).

Posouzení Soudu

70 Je na místě připomenout, že dle ustálené judikatury povinnost odůvodnit individuální rozhodnutí má za cíl poskytnout zúčastněné osobě dostatečné informace pro zjištění, zda je rozhodnutí opodstatněné, nebo zda je případně stiženo vadou, která umožňuje napadnout jeho platnost, a umožnit tak soudci Společenství vykonávat jeho kontrolu legality rozhodnutí. Rozsah této povinnosti závisí na povaze dotčeného napadeného aktu a na kontextu, ve kterém byl přijat (rozsudky Soudu ze dne 24. dubna 1996, Industrias Pesqueras Campos a další v. Komise, T-551/93, T-231/94 až T-234/94, Recueil, s. II-247, bod 140; ze dne 3. února 2000, CCRE v. Komise, T-46/98 a T-151/98, Recueil, s. II-167, bod 46, a ze dne 14. května 2002, Associação Comercial de Aveiro v. Komise, T-80/00, Recueil, s. II-2465, bod 35).

71 Ve sporném rozhodnutí Komise zdůvodnila své odmítnutí předat dokumenty upřesněné žalobkyní v jejím dopise ze dne 6. března 2002 s odvoláním na žádost Spolkové republiky Německo o nezveřejnění těchto dokumentů a tvrzením, že na základě čl. 4 odst. 5 nařízení není oprávněna zveřejnit dokument pocházející z členského státu bez předchozího souhlasu tohoto členského státu. Poznamenala, že toto ustanovení jí ukládá povinnost nezveřejnění a že není podrobena kritériu veřejného zájmu. Takové odůvodnění je dostatečně jasné pro to, aby žalobkyně mohla porozumět důvodům, pro které jí Komise nepředala dotčené dokumenty, a aby Soud mohl vykonávat svou kontrolu legality sporného rozhodnutí.

72 Navíc, ačkoliv omezení uložená v projednávaném případě na přístup k dokumentům pocházejícím ze Spolkové republiky Německo neměla dopad na povinnost Komise dostatečně odůvodnit sporné rozhodnutí, Komise nebyla povinna vyložit žalobkyni důvody, pro které Spolková republika Německo podala žádost na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, vzhledem k tomu, že členským státům není na základě tohoto ustanovení uložena žádná povinnost odůvodnit takovou žádost (viz výše bod 59).

73 Proto musí být druhý žalobní důvod zamítnut.

74 S ohledem na vše výše uvedené je na místě zamítnout žalobu v celém rozsahu.

K nákladům řízení

75 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla ve sporu neúspěšná, je namístě rozhodnout, že vedle vlastních nákladů ponese také náklady Komise v souladu s návrhy Komise v tomto smyslu.

76 Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady. Nizozemské království, Švédské království, Dánské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska tudíž ponesou vlastní náklady.

Z těchto důvodů

SOUD (pátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Žaloba se zamítá.**

2) **Žalobkyně ponese vlastní náklady, jakož i náklady řízení vynaložené Komisí.**

3) **Nizozemské království, Švédské království, Dánské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 30. listopadu 2004.

Vedoucí soudní kanceláře

H. Jung

Předseda

P. Lindh