ROZSUDOK SÚDU PRVÉHO STUPŇA (piata rozšírená komora)

z 30. novembra 2004 *

Vo veci T-168/02,

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

žalobca,

ktorého v konaní podporujú:

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: H. Sevenster, S. Terstal, N. Bel a C. Wissels, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Kruse a K. Wistrand, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

* Jazyk konania: angličtina.

a

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne J. Bering Liisberg, neskôr J. Molde, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

proti

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

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: R. Caudwell, splnomocnená zástupkyňa, a M. Hoskins, barrister, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

ktorej predmetom je žaloba o zrušenie rozhodnutia Komisie z 26. marca 2002, ktorým bol na základe článku 4 ods. 5 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) žalobcovi zamietnutý prístup k určitým dokumentom s ohľadom na vyradenie chránenej lokality,

SÚD PRVÉHO STUPŇA
EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV
(piata rozšírená komora),

v zložení: predsedníčka komory P. Lindh, sudcovia R. García-Valdecasas, J. D. Cooke, P. Mengozzi a M. E. Martins Ribeiro,

tajomník: D. Christensen, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. apríla 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

Právny rámec

1 Článok 255 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.

...“

2 Vyhlásenie č. 35 pripojené k záverečnému aktu Amsterdamskej zmluvy (ďalej len „vyhlásenie č. 35“) upresňuje:

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

3 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331, ďalej len „nariadenie“) definuje zásady, podmienky a obmedzenia práva na prístup k dokumentom týchto inštitúcií upravené v článku 255 ES. Toto nariadenie sa uplatňuje od 3. decembra 2001.

4 Článok 2 tohto nariadenia stanovuje:

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

...

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

...“

5 Článok 3 nariadenia stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

a) ‚dokumentom‘ sa rozumie akýkoľvek obsah bez ohľadu na to, aké je jeho médium (napísaný na papieri alebo uložený v elektronickej forme alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na politiku, činnosť a rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu;

b) ‚treťou osobou' sa 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."

6 V článku 4 nariadenia, ktorý definuje výnimky z vyššie uvedeného práva na prístup, sa uvádza:

„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.

...

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 [podľa — *neoficiálny preklad*] 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."

7 Článok 9 nariadenia, ktorý sa týka zaobchádzania s citlivými dokumentmi, stanovuje:

„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.

...“

Skutkový stav

8 Žalobca je mimovládna organizácia činná v oblasti ochrany zvierat a ochrany prírody.

9 Komisia vydala 19. apríla 2000 stanovisko, ktorým povolila Spolkovej republike Nemecko vyradiť lokalitu Mühlenberger Loch (ďalej len „stanovisko“), chránené územie v súlade so smernicou 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).

10 Žalobca a Komisia medzi 11. májom a 7. septembrom 2001 korešpondovali o získaní prístupu k určitým dokumentom týkajúcim sa projektu v lokalite Mühlenberger Loch, ktorý pozostával z rozšírenia závodu Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH a v zabratí časti ústia rieky pre predĺženie pristávacej dráhy (ďalej len „projekt“). Táto korešpondencia sa viedla v rámci pravidiel prístupu k dokumentom stanovených rozhodnutím Komisie č. 94/90/ESUO, ES, Euratom z 8. februára 1994 o prístupe verejnosti k dokumentom Komisie (Ú. v. ES L 46, s. 58) [*neoficiálny preklad*], ktoré boli v tom čase platné.

11 V rámci tejto korešpondencie Komisia poskytla žalobcovi určité dokumenty.

12 Listom z 20. decembra 2001 žiadal žalobca prístup k sérii dodatočných dokumentov s odvolaním sa na nariadenie. V prílohe III tohto listu žalobca rozdelil požadované dokumenty do troch kategórií, konkrétne kategória „A" sa týkala listu zaslaného z generálneho riaditeľstva (GR) „Životné prostredie" na právny servis Komisie 12. novembra 1999, kategória „B" sa týkala dokumentov pochádzajúcich od nemeckých úradov a kategória „C" sa týkala dokumentov pochádzajúcich od iných tretích osôb.

13 Faxom z 24. januára 2002 pán Verstrynge, generálny riaditeľ *ad interim* GR „Životné prostredie" oznámil žalobcovi, že „Komisia je povinná získať súhlas nemeckých úradov pred zverejnením akýchkoľvek dokumentov, ktoré od nich dostala (pozri článok 4 ods. 5 [nariadenia])."

14 Žalobca odpovedal 29. januára 2002, že neakceptuje takýto výklad článku 4 ods. 5 nariadenia. Zdôraznil, že „nemecké úrady [mohli] požiadať Komisiu, aby nezverejnila dokument pochádzajúci z tohto členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu" a že „konečné rozhodnutie o zverejnení [patrí] Komisii a [môže] byť založené na jednej z výnimiek (článok 4), ak nie je daný prevažujúci verejný záujem na zverejnení".

15 Spolková republika Nemecko 12. februára 2002 požiadala Komisiu, aby nezverejnila korešpondenciu, ktorú viedla s mestom Hamburg o lokalite Mühlenberger Loch a projekte, ako ani korešpondenciu nemeckého kancelára. Dňa 13. februára 2002 dostal žalobca fax od pána Verstrynge, v ktorom mu bol povolený prístup

k dokumentom patriacim do kategórií „A" a „C" (pozri bod 12 vyššie). V tom istom faxe pán Verstrynge informoval žalobcu, že dokumenty patriace do kategórie „B", teda pochádzajúce od nemeckých úradov, mu nemôžu byť poskytnuté.

16 Dňa 6. marca 2002 podal žalobca opakovanú žiadosť na generálny sekretariát Komisie v súlade s článkom 7 ods. 2 nariadenia s cieľom prehodnotiť zamietnutie zverejnenia dokumentov kategórie „B". Žalobca okrem iného opakovane uviedol, že nesúhlasí s výkladom článku 4 ods. 5 nariadenia, ktorý zastáva Komisia.

17 Listom z 26. marca 2002 generálny tajomník Komisie oznámil žalobcovi, že potvrdzuje rozhodnutie o zamietnutí zverejnenia dokumentov pochádzajúcich od nemeckých úradov (ďalej len „sporné rozhodnutie").

Konanie a návrhy účastníkov konania

18 Žalobca návrhom podaným do kancelárie Súdu prvého stupňa 4. júna 2002 podal žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

19 Listami zapísanými do registra kancelárie Súdu prvého stupňa 9. septembra, 30. septembra a 2. októbra 2002 podali Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo a Dánske kráľovstvo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do tohto konania na podporu návrhov žalobcu.

20 Listom zapísaným do registra kancelárie Súdu prvého stupňa 10. októbra 2002 podalo Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska návrh na vstup vedľajšieho účastníka do tohto konania na podporu návrhov Komisie.

21 Uznesením predsedu piatej komory Súdu prvého stupňa z 15. novembra 2002 sa po vypočutí účastníkov konania vyhovelo týmto návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania.

22 Listom z 24. septembra 2003 požiadal žalobca Súd prvého stupňa na základe článku 51 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdu prvého stupňa, aby bola vec postúpená Súdu prvého stupňa zasadajúcemu v pléne alebo vo veľkej komore. Komisia zaujala k takémuto postúpeniu odmietajúce stanovisko.

23 Súd prvého stupňa po vypočutí vedľajších účastníkov konania rozhodnutím z 10. decembra 2003 postúpil vec piatej rozšírenej komore.

24 Na základe správy sudcu spravodajcu Súd prvého stupňa (piata rozšírená komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania.

25 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky Súdu prvého stupňa boli vypočuté na pojednávaní 1. apríla 2004.

26 Žalobca za podpory Holandského kráľovstva, Švédskeho kráľovstva a Dánskeho kráľovstva navrhuje, aby Súd prvého stupňa:

— zrušil sporné rozhodnutie,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

27 Komisia za podpory Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska navrhuje, aby Súd prvého stupňa:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú,

— zaviazal žalobcu na náhradu trov konania.

Právny stav

28 Žalobca uvádza dva žalobné dôvody na podporu svojej žaloby. Prvý žalobný dôvod sa týka porušenia článku 4 nariadenia. Druhý žalobný dôvod sa týka porušenia článku 253 ES.

29 V rovine všeobecnej poznámky žalobca tvrdí, že v danom prípade je daný zjavný verejný záujem na zverejnení dokumentov vypracovaných nemeckými úradmi.

Lokalita Mühlenberger Loch je prírodná rezervácia medzinárodného významu, ako aj útočisko niektorých druhov rastlín a zvierat chránených právom Spoločenstva v rámci siete Natura 2000 a medzinárodnou zmluvou. Žalobca tvrdí, že Komisia súhlasila s vyradením tohto územia výlučne s cieľom povoliť zničenie lokality Mühlenberger Loch, aby umožnila rozšíriť továreň a predĺžiť pristávaciu dráhu. Uvádza, že aj keď stanovisko povoľujúce zničenie lokality Mühlenberger Loch sa považovalo za zdôvodnené prevažujúcim verejným záujmom, podstatné informácie, na ktorých sa toto stanovisko zakladalo, majú podľa Komisie a Spolkovej republiky Nemecko zostať dôverné.

30 Komisia tvrdí, že vo veľmi veľkej miere zverejnila príslušnú dokumentáciu pochádzajúcu z jej vlastných organizačných útvarov alebo nimi prijatú. Zastáva názor, že spis poskytnutý žalobcovi uvádza veľmi detailne okolnosti prijímania rozhodnutí Spoločenstva vo veci, z ktorej vznikol tento spor. Zdôrazňuje, že tento spis obsahuje korešpondenciu, ktorú adresovala nemeckým úradom, vrátane korešpondencie, ktorú adresoval predseda Komisie nemeckému kancelárovi, a že predmetom sporu sú výlučne dokumenty pochádzajúce z dotknutého členského štátu, ktorý nedal súhlas na ich zverejnenie.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 4 nariadenia

Tvrdenia účastníkov konania

31 Žalobca, podporovaný holandskou, švédskou a dánskou vládou, po prvé tvrdí, že tvrdenie generálneho tajomníka Komisie v spornom rozhodnutí o tom, že článok 4 ods. 5 nariadenia je „kogentný", je založené na nesprávnom výklade tohto

ustanovenia. Uznáva síce, že nemecké úrady na základe článku 4 ods. 5 nariadenia môžu požiadať Komisiu, aby nezverejnila ich korešpondenciu, ale usudzuje, že výraz „požiadať" má veľmi odlišný význam od toho, ako ho chápe Komisia.

32 Žalobca uvádza, že „žiadosť je konanie alebo skutočnosť, ktorá spočíva v požiadaní o niečo". Z toho vyplýva, že strana, ktorá dala žiadosť, očakáva na túto žiadosť odpoveď, ako aj výkon určitej miery voľnej úvahy od strany, ktorá dáva odpoveď. Dodáva, že článok 4 ods. 5 je derogačné ustanovenie a jeho reštriktívny výklad, ktorý je potrebné použiť, vylučuje, aby sa pojem „požiadať" chápal vo význame „prikázať".

33 Holandská a dánska vláda tvrdia, že článok 4 ods. 5 nariadenia sa nemôže vykladať v zmysle, že poskytuje členským štátom „právo veta". Švédska vláda tvrdí, že nariadenie zakladá zásadu, v zmysle ktorej je na držiteľovi dokumentu, aby rozhodol, či tento dokument môže byť poskytnutý alebo nie. Takisto tvrdí, že výklad článku 4 ods. 5, ktorý zastáva Komisia a ktorý predstavuje výnimku z tejto zásady, by musel vyplývať výslovne a nepochybne zo samotného znenia tohto ustanovenia.

34 Žalobca takisto tvrdí, že mu nebolo oznámené, že požadované dokumenty sú dôverné. Uvádza, že článok 9 ods. 3 nariadenia síce stanovuje, že na zverejnenie citlivých dokumentov sa vyžaduje súhlas ich pôvodcu, ale v súvislosti s dokumentmi uvedenými v článku 4 ods. 5 tomu tak nie je. Podľa holandskej vlády, ak by zákonodarca Spoločenstva bol chcel vytvoriť právo veta vo vzťahu k zverejneniu dokumentov uvedených v článku 4 ods. 5 nariadenia, ktoré nie sú citlivé, bol by zvolil formuláciu podobnú článku 9 ods. 3 nariadenia.

35 Bolo by zjavne mylné usudzovať, že dokumenty požadované v tomto prípade by sa mali považovať za také, na ktoré sa vzťahuje osobitné konanie alebo osobitný predpis z dôvodu, že v zmysle nariadenia spadajú do vnútroštátneho zákonodarstva a administratívnej praxe. V tomto ohľade žalobca odmieta tvrdenie, podľa ktorého by členské štáty požívali „privilegované postavenie" na základe článku 4 ods. 5 nariadenia. Podľa holandskej vlády v zásade každý dokument, ktorý inštitúcie majú, musí byť prístupný verejnosti. Taký výklad článku 4 ods. 5 nariadenia, ktorý by priznával členským štátom právo veta, by predstavoval príliš veľký zásah do práva na prístup k dokumentom a nebol by zlučiteľný s účelom nariadenia.

36 Po druhé žalobca tvrdí, že článok 4 ods. 5 nariadenia sa nemôže vykladať bez zohľadnenia ostatných ustanovení tohto nariadenia.

37 Presnejšie uvádza to, že žiadosť nemeckých úradov o nezverejnenie dokumentov, ktoré vypracovali, bola podaná po tom, čo sa Komisia 5. februára 2002 poradila s týmito orgánmi. Podľa žalobcu sa táto konzultácia mohla uskutočniť iba na základe článku 4 ods. 4 nariadenia, ktorý ukladá Komisii, aby sa poradila s tretími osobami „s cieľom posúdiť, či sa môže použiť výnimka z odseku 1 alebo 2", ak „nie je jasné, či dokument môže alebo nemôže byť zverejnený".

38 Žalobca tvrdí, že táto konzultácia mohla mať za cieľ iba získať informácie od nemeckých úradov, aby Komisia mohla určiť, či sa na dokumenty vytvorené týmito úradmi vzťahuje niektorá z výnimiek upravených v článku 4 ods. 1 alebo 2 nariadenia. Zdôrazňuje, že podľa znenia článku 4 ods. 4 je iba vecou dotknutej inštitúcie, aby túto otázku posúdila. Osoba, s ktorou sa radila, síce môže oznámiť svoje stanovisko o uplatniteľnosti niektorej z výnimiek upravených v článku 4 ods. 1 alebo 2 nariadenia, ale nemôže túto otázku posúdiť miesto Komisie.

39 Žalobca uvádza, že článok 4 ods. 5 nariadenia zakladá konanie, ktoré umožňuje nemeckým úradom oznámiť Komisii svoje výhrady k zverejneniu dokumentov vo forme žiadosti o nezverejnenie. Zdôrazňuje, že názor nemeckých úradov pritom nie je jedinou skutočnosťou, ktorú Komisia zohľadní pri posúdení otázky a pri rozhodnutí o tom, či dokumenty vypracované týmito úradmi zverejní alebo nie. Komisia môže byť viazaná dôležitejším pravidlom, normou, alebo obmedzením, napríklad prevažujúcim verejným záujmom na zverejnení.

40 Ďalej uvádza, že výkon práva prístupu k dokumentom inštitúcií sa môže obmedziť iba zamietnutím, ktoré je zdôvodnené niektorou z výnimiek taxatívne uvedených v článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia. Konštatuje, že v prípade, ak sú tieto výnimky uplatniteľné, je potrebné ich vykladať reštriktívne a prezieravo, ako v prípadoch, keď ide o výnimku zo základnej všeobecnej zásady [rozsudok Súdneho dvora 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 rozsudky Súdu prvého stupňa zo 14. októbra 1999, Bavarian Lager/Komisia, T-309/97, Zb. s. II-3217, bod 39; z 10. októbra 2001, British American Tobacco International (Investments)/Komisia, T-111/00, Zb. s. II-2997, bod 40, a z 11. decembra 2001, Petrie a i./Komisia, T-191/99, Zb. s. II-3677, bod 66]. Dodáva, že výnimky treba vykladať so zreteľom na článok 4 ods. 6 nariadenia, ktorý stanovuje, že „ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie." Akýkoľvek iný výklad by bol v rozpore so znením a štruktúrou článku 4 nariadenia a nariadenia ako celku. Článok 4 ods. 5 nariadenia nepatrí do zoznamu výnimiek zo „základného práva na prístup". Tento výklad potvrdzuje aj to, že článok 4 ods. 7 nariadenia neuvádza žiadne iné výnimky ako výnimky uvedené v odsekoch 1 až 3 toho istého článku a prípad citlivých dokumentov.

41 Žalobca tvrdí, že je v rozpore s právom Spoločenstva priznať členskému štátu právo rozhodnúť o priznaní alebo nepriznaní práva prístupu k dokumentom, ak nie je adresátom ani žiadosti o prístup, ani nariadenia. Uvádza, že žalobu je možné podať iba proti adresátovi žiadosti o prístup, ktorý zamietol zverejniť požadovaný dokument.

42 Podľa žalobcu sa Komisia v spornom rozhodnutí snaží okľukou znovu zaviesť „pravidlo autora". Žiadatelia by si boli vedomí toho, že Komisia nemôže zamietnuť „veto členského štátu", čo by ich nútilo adresovať svoje žiadosti priamo dotknutým členským štátom. Za týchto okolností by neexistoval jednotný prístup, keďže prístup k dokumentom niektorého členského štátu, ktoré majú význam pre rozhodovací proces v Spoločenstve, by bol odlišný v jednotlivých členských štátoch. Žalobca v tomto smere usudzuje, že tvrdenie Komisie o tom, že vnútroštátna právna úprava o transparentnosti sa uplatňuje na predmetné dokumenty, je neprijateľné, lebo by viedlo k chaotickému, nejednotnému a absurdnému výsledku.

43 Komisia, ktorú podporuje Spojené kráľovstvo, usudzuje, že článok 4 ods. 5 nariadenia vytvára v rámci úpravy prístupu k dokumentom inštitúcií v práve Spoločenstva osobitné konanie, ktoré upravuje spracovávanie žiadostí o dokumenty pochádzajúce z členského štátu. Uvádza, že prístup k týmto dokumentom upravuje vnútroštátne zákonodarstvo a prax a že zákonodarca Spoločenstva pri formulácii článku 4 ods. 5 nariadenia chcel zohľadniť túto skutočnosť, a predovšetkým vyhlásenie č. 35.

44 Komisia zastáva názor, že článok 4 ods. 4 nariadenia predvída „normálny prípad" dokumentov pochádzajúcich od tretích osôb, pričom článok 4 ods. 5 toho istého nariadenia predstavuje *„lex specialis"*, ktorý upravuje osobitný prípad „vnútroštátnych" dokumentov pochádzajúcich z členských štátov, pričom prístup k týmto dokumentom upravuje vnútroštátna právna úprava a prax v oblasti transparentnosti. V súvislosti s obvinením, že Komisia chce znovu zaviesť právo autora (pozri bod 42 vyššie), Komisia tvrdí, že je veľmi výrazný rozdiel medzi situáciou pred uplatňovaním nariadenia a po ňom. Tvrdí, že článok 4 ods. 5 nariadenia uplatňuje povinnosti podľa článku 4 ods. 4 nariadenia na presne vymedzenú privilegovanú kategóriu tretích osôb, menovite na členské štáty, na rozdiel od všetkých tretích osôb a že dovoľuje zaobchádzanie s dokumentmi členských štátov spôsobom tam stanoveným, na rozdiel od predchádzajúcej situácie, keď sa uplatňoval všeobecný zákaz zaobchádzať s dokumentmi tretích osôb.

45 Komisia uvádza, že článok 4 ods. 4 nariadenia upravuje žiadosti o dokumentoch pochádzajúcich od všetkých tretích osôb a v podstate stanovuje, že orgán Spoločenstva je povinný poradiť sa s dotknutou treťou osobou iba v prípade, ak nie je jasné, či sa dokument môže alebo nemôže zverejniť.

46 Komisia ďalej uvádza, že na rozdiel od článku 4 ods. 2 nariadenia článok 4 ods. 5 nariadenia nepredvída zvažovanie verejného záujmu. Tvrdí, že na rozdiel od článku 4 ods. 4 nariadenia tu neexistuje povinnosť zverejniť dokument, ak nie sú pochybnosti o uplatniteľnosti článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia. Článok 4 ods. 5 nestanovuje iba to, že Komisia sa musí poradiť s členským štátom, ale výslovne predvída právo členského štátu požiadať o to, aby sa dokument nezverejnil bez jeho súhlasu. Tvrdí, že ak bola takáto žiadosť podaná, dokument sa nemôže zverejniť.

47 Pokiaľ ide o argumentáciu žalobcu vzťahujúcu sa na článok 9 ods. 3 nariadenia, zhrnutú v bode 34 tohto rozsudku, Komisia uvádza, že znenie tohto ustanovenia a článku 4 ods. 5 nariadenia vznikalo pod vplyvom značne odlišných úvah. Článok 9 ods. 3 nariadenia stanovuje, že „citlivé dokumenty sa zaznamenávajú v registri alebo uvoľňujú na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu". Tvrdí, že zákonodarca nemohol naformulovať toto ustanovenie, majúc pritom na mysli potrebu súhlasu pôvodcu pri zaznamenávaní dokumentov v registri, ale nie aj pri ich zverejnení. V tomto ohľade Komisia uvádza, že pojem „pôvodca" má oveľa širší význam ako iba členské štáty a zahŕňa orgány, nimi vytvorené agentúry, členské štáty, tretie štáty a medzinárodné organizácie. Zdôrazňuje, že na tomto zozname nemôže chýbať odkaz na členské štáty.

48 Komisia tvrdí, že právo členského štátu odoprieť súhlas so zverejnením dokumentu Komisiou, ktorého pôvodcom je tento členský štát, nemá za cieľ obmedziť prístup k týmto dokumentom absolútne, ale iba v zmysle právnych predpisov Spoločenstva. Zdôrazňuje, že účelom tohto obmedzenia je zohľadniť štatút dokumentu podľa

vnútroštátneho zákonodarstva a praxe a vyhnúť sa tak odlišnostiam medzi úpravou prístupu k dokumentom v Spoločenstve a v jednotlivých členských štátoch. Spochybňuje argument žalobcu, v zmysle ktorého odmietnutie zverejniť „vnútroštátny" dokument by sa nedalo napadnúť žiadnou žalobou (pozri bod 41 vyššie). Zdôrazňuje, že nesúhlas s tým, aby zverejnila takýto dokument, nie je napadnuteľný žiadnou žalobou podľa práva Spoločenstva. Uvádza, že v opačnom prípade by sa mohol „vnútroštátny" dokument zverejniť v rozpore s vnútroštátnym zákonodarstvom a praxou v oblasti transparentnosti. Komisia rozhodne odmieta obvinenia žalobcu zhrnuté v bode 42 vyššie, a zdôrazňuje, že právne rozdiely vznikajú z právnych dôvodov, a nie zo zemepisných faktorov alebo z „ľubovôle" členských štátov.

49 Vláda Spojeného kráľovstva usudzuje, že ak by sa prijal žalobcov výklad nariadenia, článok 4 ods. 5 nariadenia by stratil akýkoľvek účinok, lebo toto ustanovenie by bolo úplne obsiahnuté v konaní podľa článku 4 ods. 4 nariadenia. V tomto ohľade uvádza, že ak by právo Spoločenstva prikazovalo orgánu Spoločenstva nezohľadniť skutočnosť, že súhlas členského štátu nebol daný, zákonodarca Spoločenstva by fakticky mal právomoc vylúčiť uplatnenie všetkých vnútroštátnych ustanovení, ktoré by zverejneniu bránili. Uvádza, že keďže nie sú prijaté predpisy o harmonizácii legislatívy členských štátov o prístupe k dokumentom, išlo by o porušenie zásady subsidiarity.

Posúdenie Súdom prvého stupňa

50 Žalobca v podstate tvrdí, že členský štát, ktorý je pôvodcom určitého dokumentu, môže podľa článku 4 ods. 5 nariadenia požiadať orgán, ktorý tento dokument má, aby ho nezverejnil, nemá však v tejto otázke právo veta a konečné rozhodnutie prináleží dotknutej inštitúcii.

51 Toto tvrdenie je založené na nesprávnom výklade ustanovení nariadenia a nemožno ho prijať.

52 V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že právo prístupu k dokumentom orgánov podľa článku 2 nariadenia sa vzťahuje na všetky dokumenty, ktoré má Európsky parlament, Rada a Komisia (ďalej len „orgány") [pozri článok 1 písm. a) nariadenia], to znamená, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe, podľa článku 3 toho istého nariadenia. Môže preto nastať situácia, že orgány budú musieť zverejniť dokumenty pochádzajúce od tretích osôb, medzi ktoré patria aj členské štáty v zmysle definície pojmu tretej osoby uvedenej v článku 3 písm. b) nariadenia.

53 Je potrebné pripomenúť, že pred nadobudnutím platnosti nariadenia upravovalo prístup verejnosti k dokumentom Komisie rozhodnutie č. 94/90. Článok 1 tohto rozhodnutia formálne prijal kódex správania Rady a Komisie zo 6. decembra 1993 o prístupe verejnosti k dokumentom Rady a Komisie (Ú. v. ES L 340, 1993, s. 41, ďalej len „kódex správania"), uvedený v jeho prílohe. V časti nazvanej „Spracovávanie žiadostí" [*neoficiálny preklad*] kódex správania stanovil, že „ak je autorom dokumentu, ktorý má inštitúcia, fyzická alebo právnická osoba, členský štát, iný orgán alebo inštitúcia Spoločenstva alebo akákoľvek iná vnútroštátna alebo medzinárodná organizácia, žiadosť sa podáva priamo autorovi dokumentu" [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „pravidlo autora"). Preto orgán nebol oprávnený zverejniť dokumenty pochádzajúce od veľkej skupiny tretích osôb, vrátane členských štátov, a žiadateľ o prístup bol povinný v takomto prípade podať žiadosť priamo dotknutej tretej osobe.

54 Pravidlo autora nebolo prebraté do nariadenia, ktoré potvrdzuje, že v zásade každý dokument, ktorý majú orgány, musí byť prístupný verejnosti (odôvodnenie č. 11 nariadenia).

55 V súvislosti s dokumentmi pochádzajúcimi od tretích osôb však článok 4 ods. 4 nariadenia zaväzuje orgány, aby sa poradili s treťou osobou s cieľom posúdiť, či sa môže uplatniť výnimka z odseku 1 alebo 2, ak nie je jasné, či dokument môže alebo nemôže byť zverejnený. Z toho vyplýva, že orgány nie sú povinné sa poradiť s dotknutými tretími osobami, ak je zjavné, že dokument môže alebo nemôže byť zverejnený. V ostatných prípadoch sa inštitúcie musia poradiť s dotknutou treťou osobou. Preto konzultácia s tretími osobami v zásade predstavuje predchádzajúcu podmienku posúdenia toho, či sa v prípade dokumentov pochádzajúcich od tretích osôb uplatnia výnimky z prístupu uvedené v článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia.

56 Navyše, ako správne uvádza žalobca, povinnosť Komisie poradiť sa s tretími osobami na základe článku 4 ods. 4 nariadenia nemá vplyv na jej právomoc rozhodnúť, či sa uplatní niektorá z výnimiek upravených v článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia.

57 Naopak z článku 4 ods. 5 nariadenia 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 odôvodnená skutočnosťou, že nie je účelom ani účinkom tohto nariadenia, aby menil vnútroštátnu legislatívu v oblasti prístupu k dokumentom (pozri 15. odôvodnenie 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, 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 žalobcu, 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 preto žiadateľ bude mať možnosť podať žalobu podľa vnútroštátnych predpisov.

62 Čo sa týka argumentu žalobcu založeného na znení článku 9 ods. 3 nariadenia, ktorý je uvedený v bode 34 vyššie, 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.

63 Účastníci sa zhodujú v tom, že v tomto prípade dokumenty, ktoré sú predmetom konania, sú dokumentmi pochádzajúcimi z členského štátu v zmysle článku 4 ods. 5 nariadenia. Takisto nie je spochybnené, že Spolková republika Nemecko požiadala Komisiu 12. februára 2002, aby nezverejnila korešpondenciu, ktorú viedla s mestom Hamburg v súvislosti s lokalitou Mühlenberger Loch a projektom, ako ani korešpondenciu nemeckého kancelára.

64 Je preto potrebné prijať záver, že Komisia tým, že prijala sporné rozhodnutie v nadväznosti na žiadosť tohto členského štátu na základe článku 4 ods. 5 nariadenia, neporušila článok 4 nariadenia.

65 Z toho vyplýva, že prvý žalobný dôvod je nedôvodný.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 253 ES

Tvrdenia účastníkov konania

66 Žalobca tvrdí, že sporné rozhodnutie v podstate preberá stanovisko generálneho riaditeľa *ad interim* GR „Životné prostredie", t. j. že nemecké úrady mohli požiadať Komisiu, aby nezverejnila dokument pochádzajúci z tohto členského štátu bez toho, aby toto zamietavé stanovisko museli odôvodniť. Uvádza, že mu nie je známe, či sporné rozhodnutie je právne odôvodnené alebo či je arbitrárne a že mu nebolo umožnené preskúmať právny základ sporného rozhodnutia (rozsudok Petrie a i./Komisia, už citovaný, bod 77, a rozsudok Súdu prvého stupňa z 12. októbra 2000, JT's Corporation/Komisia, T-123/99, Zb. s. II-3269, bod 63). Žalobca tvrdí, že vie iba toľko, že nemecké úrady požiadali o nezverejnenie dotknutých dokumentov a Komisia túto žiadosť slepo nasledovala.

67 Žalobca uvádza, že sporné rozhodnutie nebolo prijaté po zvážení jeho záujmu na prístupe k dokumentom a záujmu Komisie zaobchádzať s týmito dokumentmi ako s dôvernými [rozsudok British American Tobacco International (Investments)/Komisia, už citovaný, bod 53]. V tejto súvislosti uvádza, že Komisia vedela, aké boli pre neho požadované dokumenty dôležité, ale zamietla prístup k dokumentom vypracovaným nemeckými úradmi bez toho, že by rozlišovala medzi siedmymi skupinami dokumentov, ktoré uviedol vo svojej prvej žiadosti. V tomto ohľade uvádza, že sporné rozhodnutie neozrejmuje, prečo mu bol zamietnutý čiastočný prístup k týmto dokumentom v súlade s článkom 4 ods. 6 nariadenia.

68 Komisia zdôrazňuje, že v spornom rozhodnutí bolo presne uvedené, že sa poradila s nemeckými úradmi, ktoré ju požiadali o nezverejnenie ich korešpondencie. Uvádza, že v dôsledku toho podľa článku 4 ods. 5 nariadenia nebolo možné, aby túto korešpondenciu zverejnila.

69 Uvádza, že s ohľadom na argumentáciu v súvislosti s prvým žalobným návrhom je toto odôvodnenie úplné a vyplýva z neho dôvod zamietnutia prístupu. Tvrdí, že toto odôvodnenie je v súlade so stanoviskom generálneho riaditeľa *ad interim* GR „Životné prostredie" uvedeným v jeho faxe z 13. februára 2002 (pozri bod 15 vyššie).

Posúdenie Súdom prvého stupňa

70 Je namieste pripomenúť, že v zmysle ustálenej judikatúry povinnosť odôvodniť rozhodnutie má za cieľ to, aby sa dotknutej osobe poskytli dostatočné informácie pre zistenie, či je rozhodnutie dôvodné alebo či má prípadne takú vadu, z dôvodu ktorej sa dá napadnúť jeho platnosť a umožniť tak sudcovi Spoločenstva, aby vykonal svoju kontrolnú právomoc nad zákonnosťou rozhodnutia. Rozsah tejto povinnosti sa odvíja od povahy napadnutého aktu a od okolností, za ktorých bol prijatý (rozsudky Súdu prvého stupňa zo 4. apríla 1996, Industrias Pesqueras Campos a i./Komisia, T-551/93, T-231/94 až T-234/94, Zb. s. II-247, bod 140; z 3. februára 2000, CCRE/Komisia, T-46/98 a T-151/98, Zb. s. II-167, bod 46, a zo 14. mája 2002, Associação Comercial de Aveiro/Komisia, T-80/00, Zb. s. II-2465, bod 35).

71 V spornom rozhodnutí Komisia odôvodnila svoje zamietnutie zverejnenia dokumentov uvedených žalobcom v jeho liste zo 6. marca 2002 s odvolaním sa na žiadosť Spolkovej republiky Nemecko o nezverejnenie týchto dokumentov a uvedením, že v zmysle článku 4 ods. 5 nariadenia nie je oprávnená zverejniť dokument pochádzajúci z členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu. Poznamenala, že toto ustanovenie zakladalo jej povinnosť nezverejnenia a že nebola viazaná kritériom verejného záujmu. Takéto odôvodnenie je dostatočne jasné na to, aby žalobca mohol porozumieť dôvodom, pre ktoré mu Komisia neposkytla predmetné dokumenty, a aby Súd prvého stupňa mohol vykonať svoju kontrolnú právomoc nad zákonnosťou sporného rozhodnutia.

72 Okrem toho, aj keď obmedzenia prístupu k dokumentom pochádzajúcich zo Spolkovej republiky Nemecko nemali vplyv na povinnosť Komisie dostatočne odôvodniť sporné rozhodnutie, Komisia nebola povinná oznámiť žalobcovi dôvody, pre ktoré Spolková republika Nemecko podala žiadosť na základe článku 4 ods. 5 nariadenia, keďže členské štáty vôbec nie sú povinné odôvodniť takúto žiadosť na základe tohto ustanovenia (pozri bod 59 vyššie).

73 Preto je potrebné druhý žalobný dôvod zamietnuť.

74 So zreteľom na všetko, čo bolo uvedené vyššie, je namieste žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

75 Podľa článku 87 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobca nemal vo veci úspech, je opodstatnené zaviazať ho, okrem vlastných trov konania na náhradu trov konania Komisie v súlade s návrhom Komisie.

76 Podľa článku 87 ods. 4 prvého pododseku rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania, znášajú svoje trovy konania. Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo, Dánske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska preto znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

SÚD PRVÉHO STUPŇA (piata rozšírená komora)

rozhodol a vyhlásil:

1) **Žaloba sa zamieta.**

2) **Žalobca je povinný znášať svoje vlastné trovy konania, ako aj trovy konania Komisie.**

3) **Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo, Dánske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 30. novembra 2004.

Tajomník

H. Jung

Predsedníčka komory

P. Lindh