Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 17. októbra 2013 *

„Odvolanie — Právo na prístup k dokumentom inštitúcií — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Článok 4 ods. 3 prvý pododsek — Ochrana rozhodovacieho procesu inštitúcií — Nóta Generálneho sekretariátu Rady o návrhoch predložených v rámci legislatívneho konania o reforme samotného nariadenia (ES) č. 1049/2001 — Čiastočný prístup — Odmietnutie prístupu k údajom o identite členských štátov, ktoré predložili návrhy“

Vo veci C-280/11 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 31. mája 2011,

Rada Európskej únie, v zastúpení: B. Driessen a C. Fekete, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ktorú v konaní podporujú:

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

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: S. Centeno Huerta, splnomocnená zástupkyňa,

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues a N. Rouam, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania v odvolacom konaní,

ďalší účastníci konania:

Access Info Europe, so sídlom v Madride (Španielsko), v zastúpení: O. Brouwer a J. Blockx, advocaten,

žalobkyňa v prvostupňovom konaní,

ktorú v konaní podporujú:

Európsky parlament, v zastúpení: A. Caiola a M. Dean, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

Helénska republika, v zastúpení: E.-M. Mamouna a K. Boskovits, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: angličtina.

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano (spravodajca), podpredseda Súdneho dvora K. Lenaerts, vykonávajúci funkciu sudcu prvej komory, sudcovia A. Borg Barthet, E. Levits a M. Berger,

generálny advokát: P. Cruz Villalón,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. februára 2013,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. mája 2013,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Rada Európskej únie svojím odvolaním žiada zrušiť rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 22. marca 2011, Access Info Europe/Rada (T-233/09, Zb. s. II-1073, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým uvedený súd zrušil rozhodnutie Rady z 26. februára 2009 (ďalej len „sporné rozhodnutie“) o odmietnutí prístupu Access Info Europe (ďalej len „Access Info“) k niektorým informáciám uvedeným v nóte z 26. novembra 2008, ktorú zaslal Generálny sekretariát Rady pracovnej skupine pre informácie zriadenej Radou, týkajúcej sa návrhu nového nariadenia Parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len „požadovaný dokument“).

Právny rámec

2 Odôvodnenie 6 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) znie takto:

„Je potrebné poskytnúť širší prístup k dokumentom v prípadoch, keď orgány konajú v rámci svojich právom stanovených právomocí [konajú ako normotvorca – *neoficiálny preklad*] vrátane prenesených právomocí, pričom zároveň zachovávajú efektívnosť ich rozhodovacieho procesu. Také dokumenty majú byť v čo najširšom rozsahu priamo prístupné.“

3 V článku 1 tohto nariadenia sa 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… takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom.

…“

4 Článok 4 ods. 3 prvý pododsek uvedeného nariadenia ustanovuje:

„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.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

5 Listom z 3. decembra 2008 Access Info požiadala Radu o prístup k požadovanému dokumentu. Tento dokument obsahoval návrhy zmien a doplnení alebo návrhy nového znenia predložené viacerými členskými štátmi na stretnutí pracovnej skupiny uvedenej v bode 1 tohto rozsudku 25. novembra 2008.

6 Rada sporným rozhodnutím priznala čiastočný prístup k požadovanému dokumentu. Konkrétne uvedená inštitúcia poskytla Access Info verziu dokumentu, ktorá neumožňovala identifikovať členské štáty, ktoré predložili uvedené návrhy.

7 Rada odôvodnila svoje odmietnutie oznámiť identitu predmetných členských štátov na základe výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 tým, že zverejnenie identity by mohlo vážne narušiť jej rozhodovací proces, bez toho, aby si také oznámenie mohol vyžadovať prevažujúci verejný záujem. Vzhľadom na skutočnosť, že rokovania boli v tom čase len v úvodnom štádiu, zverejnenie identity predmetných členských štátov by zmenšilo manévrovací priestor delegácií v priebehu vyjednávaní, ktoré charakterizujú legislatívny proces v rámci Rady, a tým by narušilo schopnosť Rady dospieť k dohode.

8 Dňa 26. novembra 2008, teda v samotný deň vypracovania požadovaného dokumentu, bolo jeho úplné znenie uverejnené na internetovej stránke organizácie Statewatch bez toho, aby toto uverejnenie bolo povolené (ďalej len „nepovolené uverejnenie“.

Napadnutý rozsudok

9 Návrhom doručeným do kancelárie Súdu prvého stupňa 12. júna 2009 podala Access Info proti spornému rozhodnutiu žalobu o neplatnosť, ktorej bolo napadnutým rozsudkom vyhovené.

10 Všeobecný súd na úvod uviedol základné zásady v oblasti prístupu k dokumentom. V bodoch 55 až 58 tohto rozsudku najmä pripomenul, že právo na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií sa spája s ich demokratickou povahou a článok 1 nariadenia č. 1049/2001 má zaručiť právo na prístup, ktoré má byť čo najširšie, takže výnimky zo sprístupnenia sa majú vykladať a uplatňovať striktne. Tieto zásady sú osobitne dôležité, keď Rada koná, ako v prejednávanom prípade, ako normotvorca.

11 V nadväznosti na to v bodoch 59 a 60 napadnutého rozsudku Všeobecný súd spresnil, že samotná okolnosť, že dokument sa týka záujmu chráneného výnimkou, nemôže postačovať na jej uplatnenie, keďže takéto uplatnenie môže byť odôvodnené iba za predpokladu, že prístup k dokumentu môže konkrétne a skutočne ohroziť chránený záujem. Takéto nebezpečenstvo nemôže byť čisto hypotetické a musí byť primerane predvídateľné. Dotknutej inštitúcii prislúcha, aby vyvážila osobitný záujem, ktorý musí byť chránený tým, že nebude zverejnená jedna časť požadovaného dokumentu – v prejednávanom prípade identita členských štátov, ktoré sú predkladateľmi návrhov –, a všeobecný záujem na tom, aby bol dokument prístupný v celom rozsahu.

12 Uplatňujúc tieto zásady, Všeobecný súd v bodoch 68 až 80 napadnutého rozsudku preskúmal najprv dôvody, ktoré Rada uvádzala na odôvodnenie čiastočného sprístupnenia požadovaného dokumentu, a to údajné zmenšenie manévrovacieho priestoru delegácií v rámci Rady, ktoré vyplýva z okolnosti, že sprístupnenie identity členských štátov, ktoré sú navrhovateľmi, by tieto štáty vystavilo tlaku verejnej mienky takého rozsahu, že by už pre ich delegácie nebolo možné predložiť návrh smerujúci k obmedzeniu transparentnosti.

13 Po prvé v bodoch 69 až 74 napadnutého rozsudku Všeobecný súd najprv konštatoval, že je to práve zásada demokratickej legitimity, ktorá ukladá autorom návrhov uvedených v požadovanom dokumente zodpovedať verejnosti za svoje činy, najmä ak dokument patrí do legislatívneho konania. V nadväznosti na to Všeobecný súd prijal záver, že sprístupnenie identity navrhovateľov by delegáciám nebránilo neskôr sa odchýliť od návrhu. Návrh je vo svojej podstate predložený preto, aby sa o ňom diskutovalo, bez ohľadu na to, či je anonymný, pričom nemá tendenciu ostať po tejto diskusii nezmenený, ak je identita jeho predkladateľa známa. Verejná mienka dokáže pochopiť tento aspekt návrhov v legislatívnom procese. Okrem toho podľa Všeobecného súdu nemožno predpokladať, že verejná mienka je v celom rozsahu proti obmedzeniu zásady transparentnosti. Napokon Všeobecný súd konštatoval, že pre rozhodovací proces Rady nemalo škodlivé dôsledky dokonca ani nepovolené uverejnenie.

14 Po druhé Všeobecný súd v bodoch 75 a 76 napadnutého rozsudku zamietol tvrdenie Rady, podľa ktorého na posúdenie závažnosti nebezpečenstva spojeného so znížením manévrovacieho priestoru delegácií členských štátov treba zohľadniť predbežnú povahu diskusií. Podľa Všeobecného súdu predbežná povaha diskusií neumožňuje sama osebe odôvodniť uplatnenie výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001. Toto ustanovenie totiž nerozlišuje štádium, v akom sa nachádzajú diskusie.

15 Po tretie Všeobecný súd v bodoch 77 a 78 uvedeného rozsudku zamietol tvrdenie, že treba zohľadniť osobitne citlivú povahu návrhov predložených delegáciami členských štátov. Všeobecný súd v tejto súvislosti uviedol, že predmetné návrhy na zmenu a doplnenie patria do riadneho legislatívneho procesu. V dôsledku toho tieto návrhy nie sú osobitne citlivé v tom zmysle, že by základný záujem Únie alebo členských štátov bol spochybnený v prípade zverejnenia identity navrhovateľov, a to tým skôr, že v tejto veci podstatou sporu nie je obsah návrhov predložených členskými štátmi, ale len identifikácia delegácií, ktoré boli ich autormi. Všeobecný súd navyše konštatoval, že zo samotnej povahy demokratického dialógu vyplýva, že návrh zmeny alebo doplnenia návrhu nariadenia môže byť predmetom tak pozitívnych, ako aj negatívnych komentárov zo strany verejnosti a médií.

16 Po štvrté Všeobecný súd v bode 79 napadnutého rozsudku zamietol tvrdenie, podľa ktorého neobvyklá dĺžka konania týkajúceho sa prijatia nového nariadenia v oblasti prístupu k dokumentom bola spôsobená ťažkosťami, ktoré pre rokovania spôsobilo nepovolené uverejnenie. Podľa Všeobecného súdu môžu dĺžku tohto legislatívneho procesu vysvetliť viaceré ďalšie dôvody politickej a právnej povahy.

17 Napokon Všeobecný súd v bodoch 82 a 83 napadnutého rozsudku zamietol tvrdenie Rady, ktoré malo preukazovať, že práve z dôvodu nepovoleného uverejnenia boli správy zo schôdzí jej pracovných skupín menej rozsiahle, najmä pokiaľ ide o identifikáciu delegácií. V tejto súvislosti Všeobecný súd poznamenal, že táto zmena sa mohla vysvetľovať aj tým, že Access Info podala žalobu proti spornému rozhodnutiu. V každom prípade absencia priameho kauzálneho vzťahu medzi zverejnením identity delegácií a vážnym narušením rozhodovacieho procesu bola potvrdená dokumentom časovo nasledujúcim po nepovolenom uverejnení, ktorý sa neobmedzoval na anonymné uvedenie návrhov zmien a doplnení legislatívneho textu, ale uvádzal identitu delegácií, prinajmenšom v pôvodnom znení tohto dokumentu.

18 Práve na základe vyššie uvedených úvah Všeobecný súd vyhovel žalobe a zrušil sporné rozhodnutie.

Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

19 Uznesením zo 17. októbra 2011 bolo na jednej strane Českej republike a Španielskemu kráľovstvu povolené vstúpiť do konania na podporu návrhov Rady a na druhej strane bolo do konania povolené vstúpiť Európskemu parlamentu na podporu návrhov Access Info. Uznesením z 2. februára 2012 bolo povolené vstúpiť do konania Francúzskej republike na podporu návrhov Rady.

20 Rada, Česká republika, Helénska republika, Španielske kráľovstvo a Francúzska republika navrhujú, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnutý rozsudok,

— s konečnou platnosťou rozhodol o veciach, ktoré sú predmetom tohto odvolania, a

— zaviazal Access Info na náhradu trov konania na oboch stupňoch.

21 Access Info a Európsky parlament navrhujú, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal Radu na náhradu trov konania.

O odvolaní

22 Na podporu svojho odvolania Rada uvádza v podstate tri odvolacie dôvody.

O prvom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

23 Svojím prvým odvolacím dôvodom Rada, ktorú v tomto bode podporuje Španielske kráľovstvo, uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil porušenia rovnováhy, ktorú stanovuje tak primárne právo – článok 207 ods. 3 ES a článok 255 ES, ktoré sú uplatniteľné *ratione temporis* –, ako aj sekundárne právo – odôvodnenie 6 a článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 – medzi právom na širší prístup k dokumentom týkajúcim sa legislatívnej činnosti inštitúcií na jednej strane a potrebou chrániť efektívnosť rozhodovacieho procesu na druhej strane. Predovšetkým Všeobecný súd najmä v bode 69 napadnutého rozsudku vykladal uvedený článok 4 ods. 3 prvý pododsek tak, že pripísal neprimeraný význam transparentnosti rozhodovacieho procesu bez zohľadnenia požiadaviek súvisiacich so zásadou jeho efektívnosti.

24 Konkrétnejšie Rada, ktorú v tejto súvislosti podporuje Česká republika, Helénska republika a Španielske kráľovstvo, uvádza, že jej legislatívny proces je veľmi plynulý a vyžaduje si veľkú flexibilitu zo strany členských štátov, aby členské štáty mohli zmeniť svoje pôvodné stanoviská, čo poskytuje najlepšie možnosti na dosiahnutie dohody. S cieľom zabezpečiť „rokovací priestor“ a zachovať tak efektívnosť tohto legislatívneho procesu treba uvedeným členským štátom v diskusiách zabezpečiť maximálny manévrovací priestor, a to od prvých štádií procesu. Takýto manévrovací priestor by bol obmedzený, ak by identita delegácií bola zverejnená príliš skoro v priebehu procesu, pretože by to malo za dôsledok vznik tlaku zo strany verejnej mienky, ktorý by samotné delegácie zbavil flexibility potrebnej na zabezpečenie efektívnosti rozhodovacieho procesu Rady.

25 Česká republika a Španielske kráľovstvo v tejto súvislosti dodávajú, že v danom prípade by na dosiahnutie cieľa nariadenia č. 1049/2001 nebolo potrebné zverejnenie identity delegácií. Úplný prístup k obsahu požadovaného dokumentu by totiž postačoval na zaručenie demokratickej diskusie o otázkach, ktorých sa tento dokument týka. Jediný dôsledok zverejnenia okrem iného identity delegácií bolo vytvorenie tlaku nie na Radu, ale na členské štáty.

26 Access Info na to reaguje, že podľa znenia prvého odvolacieho dôvodu Rada kritizuje iba tri body napadnutého rozsudku, a to jednak body 57 a 58 napadnutého rozsudku, v ktorých sa Všeobecný súd obmedzil len na pripomenutie relevantnej judikatúry, jednak bod 69 tohto rozsudku, podľa ktorého znenia – ako sa domnieva Access Info, ktorú v tejto súvislosti podporuje Parlament – Všeobecný súd pristúpil k vyváženiu medzi požiadavkami transparentnosti a požiadavkou ochrany rozhodovacieho procesu a prijal záver, že zverejnenie identít dotknutých členských štátov by v danom prípade nenarušilo rozhodovací proces Rady.

Posúdenie Súdnym dvorom

27 Na účely rozhodnutia o tomto odvolacom dôvode treba pripomenúť, že nariadenie č. 1049/2001 je v súlade s jeho odôvodnením 1 súčasťou vôle vyjadrenej v článku 1 druhom odseku ZEÚ vytvoriť nové štádium v procese vytvárania čoraz užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom. Ako pripomína odôvodnenie 2 uvedeného nariadenia, právo na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií je spojené s ich demokratickou povahou (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Zb. s. I-4723, bod 34; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, bod 68, ako aj z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, Zb. s. I-6237, bod 72).

28 S týmto cieľom je účelom nariadenia č. 1049/2001, ako uvádza jeho odôvodnenie 4 a článok 1, čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií (rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 33; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 69, ako aj Švédsko/MyTravel a Komisia, už citovaný, bod 73).

29 Iste, toto právo podlieha určitým obmedzeniam založeným na dôvodoch verejného alebo súkromného záujmu. Konkrétnejšie uvedené nariadenie v súlade s jeho odôvodnením 11 upravuje vo svojom článku 4 režim výnimiek oprávňujúcich inštitúcie zamietnuť prístup k dokumentu v prípade, ak by jeho zverejnenie narušilo jeden zo záujmov chránených týmto článkom (pozri rozsudky z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, Zb. s. I-1233, bod 62; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, body 70 a 71, ako aj Švédsko/MyTravel a Komisia, už citovaný, bod 74).

30 Keďže sa však tieto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať striktne (rozsudky Sison/Rada, už citovaný, bod 63; Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 36; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 73, ako aj Švédsko/MyTravel a Komisia, už citovaný, bod 75).

31 Pokiaľ sa teda dotknutá inštitúcia na jednej strane rozhodne odmietnuť prístup k dokumentu, o ktorého sprístupnenie bola požiadaná, je v zásade povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktorú sa táto inštitúcia odvoláva. Okrem toho nebezpečenstvo takéhoto narušenia musí byť primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické (rozsudok Švédsko/MyTravel a Komisia, už citovaný, bod 76 a citovaná judikatúra).

32 Na druhej strane, keď inštitúcia uplatňuje jednu z výnimiek uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, prináleží jej zvážiť osobitný záujem na ochrane dotknutého dokumentu jeho nezverejnením a všeobecný záujem na sprístupnení tohto dokumentu s ohľadom na výhody prameniace, ako uvádza odôvodnenie 2 nariadenia č. 1049/2001, zo zvýšenej transparentnosti, teda na možnosť občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a záruku, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi (rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 45).

33 Ako Súdny dvor už rozhodol, tieto úvahy sú osobitne dôležité, keď Rada koná ako normotvorca, ako to vyplýva z odôvodnenia 6 nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého konkrétne v tomto prípade treba poskytnúť širší prístup k dokumentom. Transparentnosť v tomto prípade prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný právny akt. Možnosť občanov oboznámiť sa so základmi zákonodarných činností je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva (rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 46).

34 Na základe týchto zásad treba preskúmať prvý odvolací dôvod, ktorým Rada v podstate uplatňuje, že Všeobecný súd vôbec neprihliadol na požiadavky spojené s ochranou jej rozhodovacieho procesu.

35 Treba konštatovať, že Všeobecný súd v bode 69 napadnutého rozsudku v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 30 tohto rozsudku pripomenul, že prístup verejnosti k celému obsahu dokumentov Rady predstavuje zásadu a že z tejto zásady existujú výnimky, ktoré treba vykladať a uplatňovať striktne.

36 V rozpore s tým, čo uvádza Rada, Všeobecný súd prihliadal na požiadavky spojené s efektívnosťou rozhodovacieho procesu. V bodoch 69 až 83 napadnutého rozsudku totiž vykonal dôkladné preskúmanie tvrdení, ktoré Rada uvádzala s cieľom odôvodniť v prejednávanom prípade výnimku týkajúcu sa ochrany rozhodovacieho procesu dotknutej inštitúcie.

37 Všeobecný súd teda neporušil rovnováhu medzi zásadou transparentnosti a ochranou efektívnosti rozhodovacieho procesu Rady, keď v súlade so zásadami pripomenutými v bodoch 31 až 33 tohto rozsudku meritórne preskúmal všetky tvrdenia uvádzané Radou s cieľom odôvodniť v danom prípade uplatnenie výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001.

38 Až po preskúmaní týchto tvrdení a po konštatovaní, že žiadne z nich neumožňuje určiť, že sprístupnenie informácií týkajúcich sa identity predmetných členských štátov by spôsobovalo konkrétne nebezpečenstvo vážneho narušenia záujmu chráneného predmetnou výnimkou, Všeobecný súd v bode 84 napadnutého rozsudku prijal záver, že Rada porušila článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001, keď sporným rozhodnutím odmietla zverejniť tieto informácie.

39 Navyše, keďže kritiku Rady možno chápať ako smerujúcu k spochybneniu posúdenia uvedených tvrdení Všeobecným súdom, treba konštatovať, že na podporu tohto odvolacieho dôvodu Rada neuvádza žiadny dôkaz, ktorý by vyvracal záver Všeobecného súdu, podľa ktorého tvrdenia Rady uvádzané v prvostupňovom konaní neboli dostatočne podložené na to, aby preukazovali, že sprístupnenie informácií týkajúcich sa identity predmetných členských štátov by spôsobovalo konkrétne nebezpečenstvo vážneho narušenia rozhodovacieho procesu Rady.

40 Pokiaľ ide napokon o tvrdenie Českej republiky a Španielskeho kráľovstva, podľa ktorého zverejnenie identity delegácií nebolo potrebné na dosiahnutie cieľa nariadenia č. 1049/2001, postačuje poznamenať, ako to bolo pripomenuté v bode 28 tohto rozsudku, že článok 1 nariadenia č. 1049/2001 má za účel čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií. S prihliadnutím na túto zásadu Všeobecný súd v bode 69 napadnutého rozsudku správne spresnil, že nariadenie č. 1049/2001 má zabezpečiť prístup verejnosti k celému obsahu dokumentov Rady, vrátane, ako v tejto veci, identity predkladateľov jednotlivých návrhov, pričom úplný prístup k uvedeným dokumentom môže byť obmedzený iba na základe výnimiek z tohto práva, ktoré uvádza toto nariadenie, a tieto výnimky musia byť založené na konkrétnom nebezpečenstve vážneho narušenia záujmov, ktoré chránia. Keďže Všeobecný súd v prejednávanom prípade vylúčil existenciu takého nebezpečenstva, čiastočný prístup k požadovanému dokumentu nemožno považovať za postačujúci na dosiahnutie cieľa uvedeného nariadenia.

41 Za týchto okolností treba prvý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O treťom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

42 Svojím tretím odvolacím dôvodom, ktorý treba preskúmať ako druhý v poradí a ktorý sa delí na tri časti, Rada vytýka Všeobecnému súdu viaceré nesprávne právne posúdenia, ktoré ho viedli k prijatiu záveru, že táto inštitúcia „zo skutkového a z právneho hľadiska dostatočne“ nepreukázala nebezpečenstvo vážneho narušenia jej rozhodovacieho procesu.

43 Prvou časťou svojho tretieho odvolacieho dôvodu Rada, ktorú podporujú Helénska republika a Španielske kráľovstvo, vytýka Všeobecnému súdu, že v bodoch 73 a 74 napadnutého rozsudku vyžadoval dôkaz o skutočnom narušení záujmu chráneného predmetnou výnimkou. Podľa Rady na účely uplatnenia výnimky stanovenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001 postačuje na odôvodnenie jej použitia už samotné nebezpečenstvo narušenia, takže inštitúcia, ktorá prijme žiadosť o prístup k dokumentom, sa musí obmedziť na preukázanie pravdepodobnosti, že zo sprístupnenia tohto dokumentu vyplýva narušenie rozhodovacieho procesu tejto inštitúcie.

44 Access Info, ako aj Parlament uvádzajú, že Všeobecný súd od Rady vôbec nevyžadoval, aby predložila dôkaz o skutočnom narušení rozhodovacieho procesu, a v uvedených bodoch 73 a 74 sa obmedzil na preskúmanie tvrdenia, ktoré uviedla samotná Rada, podľa ktorého rozhodovací proces tejto inštitúcie bol z dôvodu nepovoleného uverejnenia skutočne a konkrétne narušený.

45 Druhou časťou svojho tretieho odvolacieho dôvodu Rada, ku ktorej sa pripája Helénska republika, zastáva názor, že Všeobecný súd v bode 76 napadnutého rozsudku nezohľadnil význam stavu diskusií pre posúdenie nebezpečenstva vážneho narušenia rozhodovacieho procesu spočívajúceho v zverejnení identity delegácií. Podľa Rady priznanie práva na nahliadnutie do všetkých prípravných prác počas celého rozhodovacieho procesu verejnosti by delegácie odrádzalo od vyjadrenia ich názorov v počiatočnom štádiu konania. Vzhľadom na osobitosti spojené s fungovaním Rady tieto názory, najmä ak sa týkajú technických spisov, majú často prieskumnú povahu a nevyhnutne neodrážajú presné a konečné stanovisko členského štátu, z ktorého pochádzajú delegácie, takže tieto názory sa môžu v priebehu konania meniť. Priznanie práva nahliadnutia od tohto počiatočného štádia konania by malo za dôsledok, že delegácie by svoj názor vyjadrili až po získaní rokovacieho stanoviska od svojich príslušných vlád, čo by robilo legislatívny proces rigidnejším.

46 V odpovedi na tieto tvrdenia Access Info v prvom rade uvádza, že Rada nespresnila, v čom spočívajú údajné osobitosti jej rozhodovacieho procesu. Ďalej Rada uviedla tvrdenie týkajúce sa údajného narušenia možnosti delegácií členských štátov zmeniť svoje stanovisko v priebehu konania až v štádiu odvolania. V každom prípade, ako to Všeobecný súd konštatoval v bode 76 napadnutého rozsudku, článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001 neuvádza štádium rokovaní ako kritérium, ktoré treba zohľadniť pri odôvodnení uplatnenia výnimky z práva na prístup. Tento prvok, samozrejme, možno zvážiť na účel posúdenia nebezpečenstva narušenia záujmu chráneného týmto ustanovením. Identifikácia delegácií, ktoré predkladajú návrhy v počiatočnom štádiu diskusií, však nemôže brániť tomu, aby tieto delegácie mohli neskôr zmeniť svoje stanovisko. Nakoniec Access Info poznamenáva, že práve v momente, keď sa proces začína, musí byť transparentnosť najvyššia. V štádiu, keď už došlo k diskusiám a keď boli nájdené kompromisné stanoviská, už totiž transparentnosť a verejná diskusia nemajú žiadny zmysel.

47 Treťou časťou svojho tretieho odvolacieho dôvodu Rada v podstate uvádza, že v rozpore s požiadavkami stanovenými v bode 69 rozsudku Švédsko a Turco/Rada, už citovaného, Všeobecný súd v bodoch 72 a 79 až 83 napadnutého rozsudku riadne nezohľadnil citlivú povahu požadovaného dokumentu pri posúdení nebezpečenstva vážneho narušenia rozhodovacieho procesu vyvolaného úplným zverejnením tohto dokumentu. Podľa Rady citlivá povaha uvedeného dokumentu v danom prípade vyplývala zo skutočnosti, že predmetné návrhy sa týkali výnimiek zo zásady transparentnosti,

ktoré malo uvádzať nové nariadenie o prístupe k dokumentom. Citlivosť týchto otázok bola navyše potvrdená na jednej strane skutočnosťou, že súdy Únie sa nedávno vyslovili k výkladu týchto výnimiek, a na druhej strane diskusiou a tlakom verejnej mienky, ktoré tieto otázky vyvolali.

48 Na podporu tejto časti Rada uvádza viacero argumentov. Hneď na úvod uvádza, že rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, umožňuje inštitúcii dovolávať sa výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001, ak je požadovaný dokument osobitne citlivý. Všeobecný súd vykladal toto ustanovenie v bode 78 napadnutého rozsudku ako uplatniteľné iba vtedy, ak je spochybnený základný záujem Únie alebo členských štátov. Takýto výklad nemôže byť odôvodnený ani znením uvedeného ustanovenia alebo inými časťami nariadenia, ani samotným uvedeným rozsudkom Švédsko a Turco/Rada. Navyše tento výklad, doplnený o vysokú úroveň dôkazu vyžadovaného Všeobecným súdom na preukázanie tejto ujmy, robí dovolávanie sa využitia uvedeného ustanovenia takmer nemožným.

49 V nadväznosti na to s cieľom ešte väčšmi zvýrazniť citlivú povahu predmetných otázok Rada vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho posúdenia, keď v bode 79 napadnutého rozsudku konštatoval, že neobvyklá dĺžka legislatívneho konania bola zapríčinená dôvodmi politickej a právnej povahy spojenými s nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, voľbami do Parlamentu a prevzatím funkcií novou Komisiou. Rada, odkazujúc na určité zmeny, ku ktorým došlo v redakcii dokumentov pochádzajúcich od jej pracovných skupín od druhého polroka 2008 – teda po nepovolenom uverejnení –, tvrdí, že v skutočnosti je toto omeškanie aspoň čiastočne spôsobené zmenšením rozsahu a obmedzením otvorenosti v rámci diskusií, ktoré sa uskutočnili po nepovolenom uverejnení, čo malo za následok stratu efektívnosti rozhodovacieho procesu v rámci inštitúcie.

50 Napokon aj blokovanie predmetného legislatívneho spisu bolo aspoň čiastočne spôsobené skutočnosťou, že členské štáty práve z dôvodu nepovoleného uverejnenia mali veľké ťažkosti odchýliť sa od svojich pôvodných rokovacích stanovísk. Konkrétne delegácie tých členských štátov, ktoré chceli navrhnúť zmeny, keďže ich verejná mienka mohla vnímať ako obmedzujúce právo verejnosti na prístup, sa zdráhali tak urobiť. Rada uvádza, že Všeobecný súd pochybil, keď neuznal takéto negatívne účinky na rozhodovací proces Rady spôsobené nepovoleným uverejnením. Na jednej strane sa Všeobecný súd dopustil chyby, keď takéto tvrdenie považoval v bode 72 napadnutého rozsudku za nedôvodné, vzhľadom na to, že jeden z predmetných návrhov z obdobia po nepovolenom uverejnení obmedzoval právo verejnosti na prístup, hoci toto ustanovenie v rozpore s tým, čo uviedol Všeobecný súd, nebolo predložené delegáciou členského štátu, ale samotnou Komisiou. Na druhej strane Všeobecný súd v bodoch 82 a 83 napadnutého rozsudku nesprávne zamietol údaje predložené Radou na vysvetlenie menšieho rozsahu správ v predmetnom spise a týkajúce sa menovitého identifikovania delegácií v pracovných skupinách. Hoci Všeobecný súd túto skutočnosť vysvetlil podaním žaloby na Všeobecný súd, podľa Rady vzhľadom na citlivú povahu predmetných otázok túto zmenu zapríčinilo práve nepovolené uverejnenie. Rada toto zmenšenie úrovne podrobnosti vysvetľuje uvedením správy predmetnej pracovnej skupiny z júla 2009, v ktorej sa už neuvádza identita delegácií, ale naďalej sa používajú výrazy ako „niekoľko delegácií“ a „iné delegácie“.

51 Access Info na úvod odpovedá, že Všeobecný súd uvádza situáciu, keď je spochybnený „základný záujem Únie alebo členských štátov“, iba ako príklad situácie, v ktorej možno otázku považovať za „osobitne citlivú“, pričom nevyžaduje, aby len takéto situácie mohli byť považované za citlivé. Na rozdiel od dokumentu, ktorého sa týkala vec, v ktorej bol vyhlásený rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, požadovaný dokument neobsahoval právne stanoviská, ale iba návrhy zmien a doplnení legislatívneho projektu. Access Info nakoniec dodáva, že Rada neodôvodnila svoje odmietnutie podrobne, ako to vyžaduje uvedený rozsudok Švédsko a Turco/Rada.

52 Access Info zastáva názor, že v zostávajúcom rozsahu má byť tretia časť tretieho odvolacieho dôvodu Rady posúdená ako neprípustná, keďže spochybňuje posúdenie Všeobecného súdu týkajúce sa citlivej povahy požadovaného dokumentu a príčin, ktoré odôvodňovali neobvyklú dĺžku predmetného legislatívneho konania. V každom prípade Access Info, ktorú v podstate podporuje Parlament, zastáva

názor, že po prvé, Rada zakladá citlivú povahu otázok, ktoré sú predmetom požadovaného dokumentu, na okolnosti, že tieto otázky vyvolávajú verejnú diskusiu a že sú predmetom judikatúry súdov Únie. Podľa Access Info Rada nepreukázala svoje tvrdenia v tejto súvislosti. Okrem toho veľká časť legislatívnych konaní sa týka otázok, ktoré môžu vyvolávať tlak zo strany záujmových skupín alebo diskusie v médiách. To je však práve to, čo predpokladá transparentnosť a demokracia, a nepreukazuje to citlivú povahu otázky, ktorá by odôvodňovala utajené zaobchádzanie s dokumentom, akým je požadovaný dokument. Navyše, ak by skúmané otázky boli do tej miery citlivé, sprístupnená by nemala byť nielen identita členských štátov, ale ani obsah návrhov. Po druhé Access Info spochybňuje tvrdenie Rady, podľa ktorého neobvyklé zdržanie v predmetnom legislatívnom procese bolo spôsobené nepovoleným uverejnením. V skutočnosti mohlo byť zdržanie odôvodnené aj neexistenciou politickej dohody týkajúcej sa zmeny a doplnenia nariadenia medzi Radou a Parlamentom. Po tretie Access Info spochybňuje skutočnosť, že nepovolené uverejnenie malo za dôsledok zmeny v detailoch správ pracovnej skupiny.

Posúdenie Súdnym dvorom

53 Pokiaľ ide o prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu Rady, treba konštatovať, že vychádza z nesprávneho pochopenia napadnutého rozsudku.

54 Všeobecný súd v bode 59 tohto rozsudku správne spresnil, že uplatnenie výnimiek z práva na prístup je odôvodnené pri existencii nebezpečenstva ohrozenia chráneného záujmu, pričom takéto nebezpečenstvo musí byť primerane predvídateľné a nie čisto hypotetické.

55 S cieľom overiť, či v danom prípade takéto nebezpečenstvo existuje, Všeobecný súd najprv v bodoch 70 až 72 napadnutého rozsudku konštatoval, že Rada nepreukázala predpoklad, na ktorom zakladala svoje tvrdenia, a to skutočnosť, že dôsledkom zverejnenia identít delegácií bol taký tlak zo strany verejnosti, že pre ne už nebolo možné predložiť návrh smerujúci k obmedzeniu transparentnosti. Pri neexistencii takéhoto preukázania Všeobecný súd správne konštatoval, že zverejnenie identity delegácií, ktoré chceli formulovať takéto návrhy, nemohlo narušiť rozhodovací proces Rady.

56 Všeobecný súd v nadväznosti na to v bodoch 73 a 74 napadnutého rozsudku preskúmal tvrdenie – zhrnuté v bode 50 uvedeného rozsudku, voči ktorému Rada nenamieta –, podľa ktorého nepovolené uverejnenie „malo negatívny dopad na otvorenosť a úplnosť diskusií v pracovnej skupine Rady, čo bránilo delegáciám uvažovať nad odlišnými riešeniami alebo zmenami s cieľom dospieť k zblíženiu názorov v tých najrozporuplnejších otázkach“.

57 V uvedených bodoch 73 a 74 sa Všeobecný súd obmedzil na odpoveď na tento žalobný dôvod a prijal záver, že uvedené uverejnenie v rozpore s tvrdeniami Rady nemohlo v danom prípade narušiť rozhodovací proces tejto inštitúcie.

58 Za týchto podmienok treba prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu zamietnuť ako nedôvodnú.

59 Pokiaľ ide o druhú časť tohto odvolacieho dôvodu, podľa ktorej Všeobecný súd nezohľadnil význam stavu diskusií pre posúdenie nebezpečenstva vážneho narušenia rozhodovacieho procesu Rady spočívajúceho v úplnom zverejnení stanovísk delegácií, treba poznamenať, že aj táto časť odvolacieho dôvodu vychádza z nesprávneho pochopenia napadnutého rozsudku.

60 Všeobecný súd totiž v bode 76 tohto rozsudku spresnil, že predbežná povaha diskusií neumožňuje sama osebe odôvodniť uplatnenie výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001. Všeobecný súd vylúčil skutočnosť, že by iné tvrdenia Rady mohli preukázať nebezpečenstvo narušenia jej rozhodovacieho procesu, a následne správne konštatoval, že samotná skutočnosť, že k podaniu žiadosti o prístup došlo vo veľmi skorom štádiu legislatívneho procesu, nepostačuje na umožnenie uplatnenia uvedenej výnimky.

61 V dôsledku toho druhá časť odvolacieho dôvodu nie je dôvodná.

62 Pokiaľ ide napokon o tretiu časť tretieho odvolacieho dôvodu predloženého Radou, treba po prvé poznamenať, že keď Všeobecný súd v bode 78 napadnutého rozsudku konštatoval, že otázky, ktoré boli predmetom požadovaného dokumentu, neboli osobitne citlivé, neodkazoval na rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, a to správne, keďže bod 69 rozsudku Švédsko a Turco/Rada, na ktorom je založená táto časť odvolacieho dôvodu, sa týka iba špecifických dokumentov, konkrétne právnych stanovísk. V prejednávanej veci požadovaný dokument nielenže bol vystavený v rámci legislatívneho konania, ale nepatrí k žiadnej kategórii dokumentov, ktorej nariadenie č. 1049/2001 priznáva záujem hodný osobitnej ochrany, ako sú právne stanoviská.

63 V každom prípade, dokonca za predpokladu, že Všeobecný súd sa nesprávne domnieval, že kritérium, pri ktorého uplatnení možno dokumentu priznať osobitne citlivú povahu, je kritérium nebezpečenstva, že zverejnenie tohto dokumentu spochybní základný záujem Únie alebo členských štátov, treba konštatovať, že v bode 77 napadnutého rozsudku Všeobecný súd vylúčil osobitne citlivú povahu požadovaného dokumentu nie na základe tohto kritéria. Na tento účel totiž konštatoval, že rôzne návrhy na zmenu a doplnenie alebo nové znenie predložené štyrmi delegáciami členských štátov, ktoré sú uvedené v požadovanom dokumente, patria do riadneho legislatívneho postupu, čo znamená, že ich nemožno považovať za citlivé nielen vzhľadom na samotné kritérium týkajúce sa spochybnenia základného záujmu Únie alebo členských štátov, ale ani vzhľadom na žiadne iné kritérium.

64 V dôsledku toho Rada nedôvodne vytýka Všeobecnému súdu, že požadovanému dokumentu nepriznal osobitne citlivú povahu.

65 Po druhé, pokiaľ ide o ďalšie tvrdenia uvádzané Radou na podporu tretej časti svojho tretieho odvolacieho dôvodu, treba pripomenúť ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej z článku 256 ZFEÚ a článku 58 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že len Všeobecný súd má právomoc jednak zistiť skutkový stav, okrem prípadu, keď by vecná nesprávnosť jeho zistení vyplývala z dokumentov v spise, ktoré mu boli predložené, jednak tento skutkový stav posúdiť. Pokiaľ Všeobecný súd zistil alebo posúdil skutkový stav, Súdny dvor má na základe článku 256 ZFEÚ právomoc preskúmať právnu kvalifikáciu tohto skutkového stavu a právnych následkov, ktoré z neho vyvodil Všeobecný súd. Súdny dvor teda nemá právomoc zisťovať skutkový stav a v zásade ani skúmať dôkazy, ktoré Všeobecný súd uznal na preukázanie tohto skutkového stavu. Toto posúdenie teda nepredstavuje, s výnimkou prípadu skreslenia týchto dôkazov, právnu otázku, ktorá sama osebe podlieha preskúmaniu Súdnym dvorom (pozri najmä rozsudok z 19. marca 2009, Archer Daniels Midland/Komisia, C-510/06 P, Zb. s. I-1843, bod 105, a uznesenie z 10. novembra 2011, Agapiou Joséphidès/Komisia a EACEA, C-626/10 P, bod 107).

66 Svojím tvrdením, podľa ktorého Všeobecný súd neobvyklú dĺžku predmetného konania nesprávne pripísal dôvodom politickej a právnej povahy spojeným s nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, voľbami do Parlamentu a prevzatím funkcií novou Komisiou, Rada bez toho, aby sa dovolávala skreslenia dôkazov, spochybňuje posúdenie Všeobecného súdu, podľa ktorého neobvyklá dĺžka legislatívneho konania nebola spôsobená ťažkosťami v dôsledku zverejnenia informácií týkajúcich sa identity navrhovateľov, ale právnymi a politickými dôvodmi, ktoré uvádza samotná Rada, ako vyplýva z bodu 46 napadnutého rozsudku.

67 Rovnako pokiaľ ide o údajné dôsledky nepovoleného uverejnenia pre rozhodovací proces Rady, táto inštitúcia sa snaží, bez toho, aby sa jasne dovolávala skreslenia dôkazov, spochybniť na jednej strane posúdenie, ktoré Všeobecný súd vykonal v bode 72 napadnutého rozsudku, na základe jediného dôkazu – a to verejnej verzie dokumentu obsahujúceho písomné návrhy formulované delegáciami týkajúce sa predmetného legislatívneho konania, konkrétne dokumentu č. 9716/09 z 11. mája 2009 –, vyvodzujúc z toho, že toto uverejnenie v rozpore s tým, čo uvádzala Rada v prvostupňovom konaní, neukladalo delegáciám vyhýbať sa predloženiu návrhov, ktoré by smerovali k obmedzeniu transparentnosti. Na druhej strane Rada spochybňuje posúdenie, ktoré Všeobecný súd vykonal

v bodoch 82 a 83 napadnutého rozsudku na základe iného dôkazu – konkrétne dokumentu 10859/1/09 REV 1 –, z ktorého Všeobecný súd vyvodil, že prax Rady po nepovolenom uverejnení, ktorá sa zmenila v tom, že sa už neuvádzali identifikačné údaje členských štátov, ktoré formulovali pripomienky a poznámky týkajúce sa návrhov Komisie, sa mohla vysvetliť skutočnosťou, že Access Info podala žalobu s cieľom spochybniť zákonnosť sporného rozhodnutia.

68 V dôsledku toho, keďže tieto tvrdenia sú neprípustné, treba tretí odvolací dôvod zamietnuť ako sčasti neprípustný a sčasti nedôvodný.

O druhom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

69 Svojím druhým odvolacím dôvodom Rada v podstate uvádza, že odôvodnenie Všeobecného súdu odporuje judikatúre Súdneho dvora, ktorá inštitúciám umožňuje odmietnuť zverejnenie určitých kategórií dokumentov na základe všeobecných úvah. Ako to uvádza aj Helénska republika, sporné rozhodnutie uvádzalo všeobecné úvahy vysvetľujúce dôvody, pre ktoré požadovaný dokument nemohol byť zverejnený, ako aj dôvody, pre ktoré boli tieto úvahy na požadovaný dokument skutočne uplatniteľné. Rada teda neobmedzila svoje skúmanie na povahu dokumentu, ale svoje zamietnutie založila na podrobných vysvetleniach týkajúcich sa citlivej povahy preberaných otázok a skutočnosti, že sa týkajú rámca počiatočných diskusií v samotnom legislatívnom konaní.

70 Access Info na úvod poznamenáva, že druhý odvolací dôvod neuvádza výslovný odkaz na žiadny presný bod napadnutého rozsudku, a preto je neprípustný a irelevantný. Podľa Access Info, ktorú v tomto bode podporuje Parlament, Rada v žiadnom prípade nespresnila ani v odvolaní, ani v spornom rozhodnutí, z akej všeobecnej domnienky vychádzalo jej zamietnutie prístupu v danom prípade. Okrem toho v rozpore s požiadavkami judikatúry v tejto oblasti žiadne ustanovenie práva Únie ani žiadna všeobecná právna zásada neumožňujú odôvodniť všeobecnú domnienku utajenia pre dokumenty, ako je požadovaný dokument, tým viac, že tento dokument pochádzal z legislatívneho konania.

Posúdenie Súdnym dvorom

71 Hneď na úvod treba poznamenať, že v rozpore s tým, čo uvádza Access Info, je tento odvolací dôvod prípustný, keďže hoci je pravda, že Rada neidentifikovala presný bod napadnutého rozsudku, ktorý obsahuje nesprávne právne posúdenie, z tvrdení uvedených na podporu tohto odvolacieho dôvodu jasne vyplýva, že Rada vytýka Všeobecnému súdu, že si neosvojil názor, že mohla odôvodniť zamietnutie prístupu k požadovanému dokumentu na základe domnienky utajenia vychádzajúcej zo všeobecných úvah.

72 Pokiaľ ide o meritum veci, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry, hoci na účely odôvodnenia zamietnutia prístupu k určitému dokumentu v zásade nestačí, že tento dokument spadá do činnosti alebo záujmu uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, keďže dotknutá inštitúcia musí tiež vysvetliť, ako by prístup k uvedenému dokumentu mohol konkrétne a skutočne poškodiť záujem chránený výnimkou upravenou v tomto článku, dotknutá inštitúcia sa v tomto smere môže opierať o všeobecné domnienky vzťahujúce sa na určité kategórie dokumentov, keďže na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy je možné uplatniť podobné všeobecné úvahy (rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 50; z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Zb. s. I-5885, bod 54, ako aj z 28. júna 2012, Komisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, bod 57).

73 V takom prípade však dotknutej inštitúcii prislúcha spresniť, na akých všeobecných úvahách založila svoju domnienku, že sprístupnenie týchto dokumentov by ohrozilo niektorý zo záujmov chránených výnimkami stanovenými v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, a to bez toho, aby bola povinná vykonať konkrétne posúdenie obsahu každého z týchto dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 76).

74 V prejednávanej veci, dokonca za predpokladu, že by Rada v prvostupňovom konaní uplatnila, že mohla odmietnuť prístup k dokumentu, akým je požadovaný dokument, na základe domnienky založenej na úvahách zhrnutých v bode 43 napadnutého rozsudku a s uvedením potreby chrániť manévrovací priestor delegácií počas predbežných diskusií o legislatívnom návrhu Komisie, treba konštatovať, že Všeobecný súd na jednej strane v bodoch 70 až 79 napadnutého rozsudku preskúmal tieto úvahy a v bode 80 tohto rozsudku konštatoval, že nepostačovali na potvrdenie uplatnenia výnimky uvedenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 1049/2001. Na druhej strane Rada sa v rámci tretieho odvolacieho dôvodu uvádzaného na podporu svojho odvolania márne usilovala spochybniť toto posúdenie, keďže predmetný odvolací dôvod neuspel.

75 V dôsledku toho Rada nemohla platne tvrdiť, že mala možnosť prístup k požadovanému dokumentu odmietnuť na základe domnienky založenej na takýchto úvahách.

76 Vzhľadom na vyššie uvedené sú tvrdenia smerujúce k preukázaniu, že Všeobecný súd nezohľadnil dôvody, pre ktoré Rada zastávala názor, že na požadovaný dokument sa v prejednávanej veci uplatňovali tieto všeobecné úvahy, irelevantné.

77 Z toho vyplýva, že druhý odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

78 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba odvolanie zamietnuť.

O trovách

79 Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania. Podľa článku 138 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Článok 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku stanovuje, že členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania.

80 Keďže odvolanie Rady bolo zamietnuté, treba v súlade s návrhom Access Info rozhodnúť, že Rada znáša vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Access Info.

81 Česká republika, Helénska republika, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Parlament znášajú vlastné trovy konania.

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

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Access Info Europe.

3. Česká republika, Helénska republika, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Európsky parlament znášajú vlastné trovy konania.

Podpisy