Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 6. října 2021 [1]

Věc C-348/20 P

Nord Stream 2 AG
proti
Evropskému parlamentu

Radě Evropské unie

„Kasační opravný prostředek – Energetika – Vnitřní trh se zemním plynem – Směrnice (EU) 2019/692 – Uplatnění směrnice 2009/73/ES na dálkové přepravní plynovody vedoucí do třetích zemí a z nich – Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – Aktivní legitimace jednotlivců – Bezprostřední dotčení – Osobní dotčení – Pravidla pro předkládání důkazů před unijními soudy – Přípustnost interních dokumentů unijních orgánů“

I. Úvod

1. Nord Stream 2 AG (dále jen „navrhovatelka“) napadá usnesení Tribunálu [2], kterým byla jako nepřípustná odmítnuta její žaloba na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/692 ze dne 17. dubna 2019, kterou se mění směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (dále jen „napadený akt“) [3]. Cílem napadeného aktu je zajistit, aby pravidla, která jsou použitelná na dálkové přepravní plynovody mezi dvěma či několika členskými státy, platila v rámci Unie i pro dálkové přepravní plynovody vedoucí do třetích zemí a z nich [4]. Uvedeným usnesením Tribunál rovněž nařídil, aby byly některé dokumenty předložené navrhovatelkou v průběhu řízení vyňaty ze spisu.

2. Projednávaný kasační opravný prostředek nastoluje dvě důležité a odlišné otázky procesní povahy. Zaprvé, může být jednotlivec *bezprostředně dotčen* směrnicí ve smyslu článku 263 SFEU? Zadruhé, jakými úvahami by se mělo řídit posuzování přípustnosti písemných *důkazů* předložených účastníky řízení v rámci řízení před unijními soudy, zejména přípustnosti interních dokumentů unijních orgánů?

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Usnesení ze dne 20. května 2020, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada (T-526/19, EU:T:2020:210) (dále jen „napadené usnesení“).

[3] – Úř. věst. 2019, L 117, s. 1.

[4] – Viz zejména bod 3 odůvodnění napadeného aktu.

II. Skutkový a právní rámec

3. Skutkový a právní rámec projednávané věci lze shrnout následovně.

4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (dále jen „směrnice o zemním plynu“)[5] v článku 1 stanoví společná pravidla pro přepravu, distribuci, dodávku a skladování zemního plynu. Stanoví pravidla týkající se organizace a fungování odvětví zemního plynu, přístupu na trh, kritérií a postupů pro udělování povolení pro přepravu, distribuci, dodávky a skladování zemního plynu, jakož i pravidla pro provozování soustav.

5. Za účelem odstranění veškerých střetů zájmů mezi výrobci, dodavateli a provozovateli přepravní soustavy a vytvoření podnětů pro nezbytné investice a rovněž zaručení přístupu na trh novým účastníkům za transparentního a účinného regulačního režimu stanoví směrnice o zemním plynu oddělení sítí od činností výroby a dodávek[6]. Článek 9 uvedené směrnice konkrétně stanoví povinnost oddělit přepravní soustavy a provozovatele přepravních soustav[7]. Mimoto směrnice o zemním plynu rovněž stanoví nediskriminační systém přístupu třetích osob k plynárenským přepravním a distribučním soustavám, a to na základě zveřejněných sazeb (článek 32), které budou schváleny národními regulačními orgány (článek 41).

6. Článek 36 směrnice o zemním plynu stanoví, že větším novým plynárenským infrastrukturám, zejména propojovacímu vedení, mohou být na základě žádosti a za určitých podmínek uděleny na vymezenou dobu výjimky z určitých povinností stanovených uvedenou směrnicí. Aby bylo možné této výjimky využít, musí být zejména prokázáno, že investice zlepší hospodářskou soutěž v dodávkách plynu a bezpečnost dodávek a že úroveň rizika spojeného s investicí je taková, že k investici by bez udělení výjimky nedošlo.

7. Navrhovatelka je společností založenou podle švýcarského práva, jejímž jediným akcionářem je ruská veřejná akciová společnost Gazprom. Odpovídá za plánování, výstavbu a provozování plynovodu Nord Stream 2. Výstavba tohoto plynovodu byla zahájena v roce 2018 a ke dni podání kasačního opravného prostředku v projednávané věci nebyla ukončena. Stejně jako plynovod Nord Stream (nyní běžně nazývaný Nord Stream 1), jehož výstavba byla dokončena v roce 2012, plynovod Nord Stream 2 sestává ze dvou vedení na přepravu plynu, které mají zajišťovat přepravu plynu mezi Vyborgem (Rusko) a obcí Lubmin (Německo).

8. Na návrh Evropské komise ze dne 8. listopadu 2017 přijaly dne 17. dubna 2019 Evropský parlament a Rada Evropské unie napadený akt.

9. Podle bodu 3 odůvodnění napadeného aktu je cílem uvedené směrnice vyřešit překážky dokončení vnitřního trhu se zemním plynem, které do té doby plynuly z neuplatňování tržních pravidel Unie na dálkové přepravní plynovody vedoucí do třetích zemí a z nich.

[5] – Úř. věst. 2009, L 211, s. 94.

[6] – Viz zejména body 6 až 9 odůvodnění směrnice o zemním plynu.

[7] – V kontextu síťových odvětví se výraz „oddělení“ používá k označení oddělení činností, které mohou být předmětem hospodářské soutěže (jako je výroba a dodávky) a činností, v nichž není hospodářská soutěž možná nebo přípustná (jako je přeprava). Cílem oddělení je zabránit tomu, aby provozovatelé přepravních soustav zvýhodňovali své vlastní dodavatelské činnosti na úkor nezávislých dodavatelů.

10. V tomto ohledu čl. 2 bod 17 směrnice o zemním plynu ve znění napadeného aktu stanoví, že pojem „propojovací vedení“ zahrnuje nejen „[jakýkoliv] dálkový přepravní plynovod, který překračuje nebo přesahuje hranice mezi členskými státy za účelem propojení vnitrostátní přepravní soustavy těchto členských států“, ale napříště rovněž „[jakýkoliv] dálkový přepravní plynovod mezi členským státem a třetí zemí až po území členských států nebo teritoriální moře tohoto členského státu“.

11. Podle čl. 49a odst. 1 směrnice o zemním plynu, ve znění doplněném napadeným aktem, platí, že v případě dálkových přepravních plynovodů mezi členským státem a třetí zemí dokončených před dnem 23. května 2019 může členský stát, v němž se nachází první bod, kde se tento dálkový přepravní plynovod připojuje k síti tohoto členského státu, za určitých podmínek rozhodnout o udělení výjimek ze směrnice o zemním plynu pro úseky tohoto dálkového přepravního plynovodu nacházející se na jeho území a v jeho teritoriálním moři. Výjimky tohoto typu jsou omezené na nejvýše 20 let, ale lze je prodloužit.

12. Pokud jde o provedení změn směrnice o zemním plynu v důsledku napadeného aktu, článek 2 napadeného aktu stanoví, že s určitými výjimkami členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí nejpozději do 24. února 2020, „aniž jsou dotčeny možné výjimky podle článku 49a [směrnice o zemním plynu]“.

III. Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

13. Návrhem ze dne 26. července 2019 podala navrhovatelka k Tribunálu žalobu na základě článku 263 SFEU, kterou se domáhala zrušení napadeného aktu.

14. Navrhovatelka v žalobě tvrdila, že deklarované cíle napadeného aktu, a sice rozšíření uplatňování ustanovení směrnice o zemním plynu na podmořská potrubí za účelem zlepšení fungování vnitřního trhu a zároveň zavedení výjimky za účelem ochrany stávajících investic, nejsou skutečným cílem této směrnice. Podle navrhovatelky byl napadený akt přijat za účelem odrazení od používání plynovodu Nord Stream 2 a jeho znevýhodnění. Legalita uvedeného aktu jako taková byla podle navrhovatelky stižena nerespektováním zásad zákazu diskriminace, proporcionality a právní jistoty, porušením podstatných procesních náležitostí, zneužitím pravomoci a nedostatkem odůvodnění.

15. Dne 10. října 2019 vznesl Parlament námitku nepřípustnosti žaloby a dne 11. října 2019 vznesla Rada námitku nepřípustnosti žaloby. Navrhovatelka předložila vyjádření k námitkám nepřípustnosti dne 29. listopadu 2019 a navrhla, aby si Tribunál vyhradil, že námitky nepřípustnosti přezkoumá spolu s věcí samou, případně aby námitky zamítl jako zjevně neopodstatněné.

16. Podáním ze dne 11. října 2019 podle čl. 130 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu (incidenční návrh, jímž byla vznesena námitka v průběhu řízení, dále jen „incidenční návrh“) požádala Rada, aby Tribunál: i) určil, že některé dokumenty nejsou součástí soudního spisu, nebo v případě tří dokumentů předložených navrhovatelkou nařídil, aby byly ze spisu vyňaty; a ii) nepřihlédl k žádné části žaloby nebo jejích příloh, která odkazuje na tyto dokumenty, u nichž Rada stanovila stupeň utajení „Restreint UE/EU Restricted [vyhrazené EU]“, popisuje jejich obsah nebo se jich dovolává. Těmito třemi dokumenty předloženými navrhovatelkou, jejichž vynětí Rada

požadovala, byly zaprvé stanovisko právní služby Rady ze dne 27. září 2017 [8] (dále jen „stanovisko právní služby“ nebo „příloha A.14“), zadruhé doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o dohodě mezi Evropskou unií a Ruskou federací o provozování plynovodu Nord Stream 2 předložené Komisí dne 9. června 2017 (dále jen „doporučení“ nebo „příloha O.20“) a zatřetí směrnice pro jednání ze dne 12. června 2017 přiložená k doporučení (dále jen „směrnice pro jednání“).

17. Dne 4. listopadu 2019 navrhovatelka předložila vyjádření k incidenčnímu návrhu, v němž navrhla, aby jej Tribunál zamítl.

18. Dne 29. listopadu 2019 navrhovatelka v souladu s článkem 88 jednacího řádu Tribunálu rovněž navrhla Tribunálu, aby přijal organizační procesní opatření, nebo je-li to nezbytné, nařídil dokazování spočívající v požadavku, aby odpůrci předložili určité dokumenty v držení Rady (dále jen „žádost o organizační procesní opatření“). Tato žádost se týkala předložení *neproškrtaných* verzí uvedených dokumentů, jelikož skrytá verze těchto dokumentů již byla Radou poskytnuta v návaznosti na žádost o přístup na základě nařízení (ES) č. 1049/2001 [9] podanou zaměstnancem navrhovatelky. V této souvislosti připojila navrhovatelka ke své žádosti dvě neproškrtané verze požadovaných dokumentů, které předtím získala: komentáře německé vlády k návrhu napadeného aktu (dále jen „neproškrtané německé dokumenty“ nebo „přílohy M.26 a M.30“).

19. Dne 17. ledna 2020 předložily Parlament a Rada vyjádření k žádosti o organizační procesní opatření. Rada zejména požadovala, aby byly přílohy M.26 a M.30 ze spisu vyňaty.

20. Dne 20. května 2020 přijal Tribunál napadené usnesení. Výrok napadeného usnesení zní následovně:

„1) Dokumenty předložené společností Nord Stream 2 AG jakožto přílohy A. 14 a O. 20 se vyjímají ze spisu a není namístě přihlížet k částem žaloby a příloh, ve kterých jsou uvedeny výňatky z těchto dokumentů.

2) Incidenční návrh předložený Radou Evropské unie se ve zbývající části zamítá.

3) Dokumenty předložené společností Nord Stream 2 jakožto přílohy M. 26 a M. 30 se vyjímají ze spisu.

4) Žaloba se odmítá jako nepřípustná.

5) Není důvodné rozhodnout o návrzích na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaných Estonskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Polskou republikou a Evropskou komisí.

6) Společnosti Nord Stream 2 se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Evropským parlamentem a Radou, s výjimkou nákladů řízení souvisejících s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

[8] – Toto stanovisko je nazváno „Doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o dohodě mezi Evropskou unií a Ruskou federací o provozování plynovodu Nord Stream 2 – Rozdělení kompetencí a související právní otázky“.

[9] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03 s. 331).

7) Společnost Nord Stream 2, Parlament a Rada, jakož i Estonská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Polská republika a Komise ponesou vlastní náklady řízení související s návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení.“

IV. K řízení před Soudním dvorem

21. V kasačním opravném prostředku podaném k Soudnímu dvoru dne 28. července 2020 navrhovatelka navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadené usnesení, zejména body 1, 3, 4 a 6 výroku;

– v rozsahu, v němž má Soudní dvůr za to, že to soudní řízení dovoluje, zamítl námitku nepřípustnosti, prohlásil žalobu za přípustnou a vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl ve věci samé nebo podpůrně, aby prohlásil, že se napadený akt bezprostředně dotýká navrhovatelky a vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o osobním dotčení, nebo o tom rozhodl spolu s věcí samou; a

– uložil Radě a Parlamentu náhradu nákladů řízení vynaložených navrhovatelkou včetně nákladů, které vynaložila před Tribunálem.

22. Rada a Parlament (dále jen „odpůrci“) navrhují, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

23. Estonská, lotyšská a polská vláda (dále jen „vedlejší účastnice“), jimž bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání odpůrců, předložily vyjádření. Navrhovatelka na tato vyjádření odpověděla.

24. Dne 25. ledna 2021 předložila navrhovatelka repliku a dne 5. března 2021 předložili odpůrci dupliku.

25. Dne 16. července 2021 navrhovatelka v souladu s organizačním procesním opatřením přijatým soudcem zpravodajem a generálním advokátem na základě čl. 62 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora předložila Soudnímu dvoru dokumenty, které předtím předložila Tribunálu jako přílohy A.14, O.20, M.26 a M.30 (dále jen „sporné přílohy“).

V. Posouzení

26. Navrhovatelka vznáší dva důvody kasačního opravného prostředku. První důvod kasačního opravného prostředku zpochybňuje závěry Tribunálu týkající se neexistence bezprostředního dotčení. Druhý důvod kasačního opravného prostředku se týká rozhodnutí Tribunálu týkajícího se dokumentů vyňatých ze spisu.

27. Toto stanovisko se bude zabývat oběma důvody kasačního opravného prostředku v pořadí, v jakém byly předloženy navrhovatelkou. Nejprve tedy přezkoumám závěry Tribunálu týkající se otázky, zda byla navrhovatelka napadeným aktem bezprostředně dotčena (A). Dále přezkoumám rozhodnutí Tribunálu ohledně určitých dokumentů a informací předložených navrhovatelkou (B).

A. První důvod kasačního opravného prostředku: bezprostřední dotčení

28. V prvním důvodu kasačního opravného prostředku, který směřuje proti bodům 102 až 124 napadeného usnesení, navrhovatelka uvádí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu a použití požadavku bezprostředního dotčení, a v důsledku toho konstatoval, že navrhovatelka neměla aktivní legitimaci k podání žaloby proti napadenému aktu. První důvod kasačního opravného prostředku je rozdělen do dvou částí.

1. Argumenty účastníků řízení

29. V *první části* prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když vycházel především ze skutečnosti, že napadeným aktem je *směrnice*, aby dospěl k závěru, že se navrhovatelky bezprostředně nedotýká. Podle navrhovatelky z ustálené judikatury vyplývá, že pro účely článku 263 SFEU je důležitý obsah aktu, nikoli jeho forma. V tomto ohledu navrhovatelka poukazuje na několik případů, v nichž unijní soudy konstatovaly, že žaloby na neplatnost proti směrnicím jsou přípustné.

30. Ve *druhé části* prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka vytýká Tribunálu, že dospěl k závěru, že napadený akt ponechal vnitrostátním orgánům při provádění ustanovení napadeného aktu prostor pro uvážení týkající se: i) oddělení povinností stanovených v článku 9 směrnice o zemním plynu, ii) režimu výjimek uvedeného v článku 36 směrnice o zemním plynu a iii) režimu výjimek stanovených v článku 49a směrnice o zemním plynu. Podle navrhovatelky Tribunál nezkoumal, zda napadený akt ponechal členským státům v tomto ohledu *skutečný* prostor pro uvážení. Navrhovatelka konečně uvádí, že Tribunál nezkoumal, zda se ustanovení týkající se přístupu třetích osob (článek 32 směrnice o zemním plynu) a regulace sazeb (článek 41 směrnice o zemním plynu) dotýkají jejího právního postavení.

31. Odpůrci, podporovaní všemi vedlejšími účastníky, obhajují důvody Tribunálu ohledně vyloučení bezprostředního dotčení. Tito účastníci zejména zdůrazňují, že směrnice nemůže z *podstaty věci* vyvolávat právní účinky vůči jednotlivcům, pokud nebyla provedena do vnitrostátního práva. Tito účastníci rovněž tvrdí, že konkrétní ustanovení napadeného aktu, jichž se dovolává navrhovatelka, se jí nemohla bezprostředně dotýkat, jelikož k tomu, aby byla účinná, vyžadovala přijetí vnitrostátních prováděcích opatření.

2. Analýza

32. Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU je žaloba podaná fyzickou nebo právnickou osobou proti aktu, jenž jí není určen, přípustná ve dvou případech. Zaprvé takováto žaloba může být podána za podmínky, že se tento akt dané osoby bezprostředně a osobně dotýká. Zadruhé tato osoba může podat žalobu proti nařizovacímu aktu, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, pokud se jí bezprostředně dotýká.

33. Mezi účastníky řízení je nesporné, že napadený akt není „nařizovacím aktem“ ve smyslu článku 263 SFEU, ale legislativním aktem [10]. Aktivní legitimace navrhovatelky musí být tedy zkoumána podle prvního případu uvedeného v předchozím bodě: žaloba podaná navrhovatelkou

[10] – Viz rovněž bod 82 napadeného usnesení.

k Tribunálu je přípustná, pokud je uvedená společnost napadeným aktem *bezprostředně* a *osobně* dotčena. Vzhledem k tomu, že Tribunál dospěl k závěru, že navrhovatelka nebyla bezprostředně dotčena, nezkoumal otázku osobního dotčení.

34. V následujících částech nejprve vysvětlím, proč shledávám, že je odůvodnění napadeného usnesení nepřesvědčivé. Tyto důvody lze seřadit do dvou skupin: důvody systémové, abstraktnější a teoretické povahy (a) a důvody související s konkrétní situací navrhovatelky (b). Následně vysvětlím, jak se Tribunál nezabýval některými argumenty předloženými navrhovatelkou (c). Z výše uvedeného vyvozuji, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu a použití čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU na projednávanou věc.

a) Napadeným aktem je směrnice, a nemůže být tedy napaden jednotlivcem

35. První skupina důvodů uvedených Tribunálem se týká úvah systémové povahy: napadený akt se nemůže navrhovatelky bezprostředně dotýkat, jelikož jde o *směrnici*.

36. Relevantní části napadeného usnesení zní následovně: směrnice „nemůže sama o sobě ukládat povinnosti jednotlivci, a vnitrostátní orgány se jí tedy jako takové nemohou dovolávat vůči hospodářským subjektům v případě, že tyto orgány dosud nepřijaly opatření k provedení této směrnice. […] Bez ohledu na to, zda jsou ustanovení napadené směrnice jasná a dostatečně přesná, nemohou tedy před přijetím opatření k jejich provedení ze strany státu a nezávisle na něm být přímým nebo bezprostředním zdrojem povinností [navrhovatelky] a z tohoto důvodu se bezprostředně dotýkat jejího právního postavení ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU […] [Navíc] napadená směrnice jako taková neměla od doby, kdy vstoupila v platnost, žádné bezprostřední a konkrétní účinky na právní postavení takových hospodářských subjektů, jako je [navrhovatelka], a v žádném případě před uplynutím lhůty pro její provedení podle čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice“ [11].

37. Domnívám se, že úvahy Tribunálu v tomto ohledu jsou chybné.

38. Zaprvé, tvrzení Tribunálu jsou obtížně slučitelná s judikaturou dříve uvedenou v napadeném usnesení, podle níž pouhá skutečnost, že jednotlivec podal žalobu na neplatnost proti směrnici, sama o sobě nepostačuje k tomu, aby byla taková žaloba prohlášena za nepřípustnou. Tribunál dodal, že žaloba je tak přípustná, pokud se *směrnice* žalobkyně bezprostředně a osobně dotýká, nebo se jedná o nařizovací akt, který se jí bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření [12].

39. S těmito zásadami souhlasím. Nicméně odporují konstatováním Tribunálu uvedeným v bodě 36 výše. To, co tvrdí soud prvního stupně, by totiž vedlo k vyloučení aktivní legitimace individuálních žalobců u žaloby proti *jakékoli* směrnici. U tohoto druhu aktu nebude bezprostřední dotčení nikdy existovat, neboť *všechny* směrnice z podstaty věci i) vyžadují určitý

[11] – Body 106 až 108 napadeného usnesení.

[12] – Body 78 a 79 napadeného usnesení.

prováděcí akt a ii) před provedením nemohou ukládat povinnosti jednotlivcům a vnitrostátní orgány se jich nemohou dovolávat [13]. Posledně uvedené platí tím spíše před uplynutím lhůty pro samotné provedení směrnice.

40. Nedomnívám se však, že by z pojmového hlediska bylo možné skutečně postavit *bezprostřední dotčení* na roveň *přímému účinku*. I když oba tyto pojmy vykazují určitou podobnost, jsou nicméně ontologicky odlišné a mají jiný účel. Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU nevyžaduje, aby měl napadený akt přímý účinek, natož aby se jej orgány mohly dovolávat vůči jednotlivcům. Toto ustanovení pouze vyžaduje, aby napadený akt „měl právní účinky vůči třetím osobám".

41. Posledně uvedený pojem je však odlišný a jako celek je logicky mnohem širší kategorií než přímý účinek. Jak vyplývá z judikatury, taková podmínka, která je stanovena v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU – podle níž fyzická nebo právnická osoba musí být rozhodnutím, které je předmětem žaloby, dotčena bezprostředně – vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií. Zpochybněné opatření vyvolává *bezprostřední účinky* na právní postavení jednotlivce. A také neponechává *žádnou posuzovací pravomoc* adresátům pověřeným jeho provedením, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy [14].

42. V projednávané věci může napadený akt *vyvolávat právní účinky* tím, že rozšiřuje působnost pravidel směrnice o zemním plynu na situace a příjemce, na něž se tato pravidla dříve nevztahovala. Je rovněž jasné, že v důsledku tohoto rozšíření se *právní postavení* navrhovatelky *změnilo*: na její činnosti se začal vztahovat podrobný soubor pravidel, který řídí její činnosti. Podstatou problému je skutečně to, zda uvedená změna postavení navrhovatelky vyplývá přímo z napadeného aktu, nebo naopak, zda může vyplývat pouze z přijetí vnitrostátních prováděcích opatření.

43. V tomto ohledu judikatura uvedená v bodě 41 výše v podstatě znamená, že k tomu, aby došlo k bezprostřednímu dotčení, musí napadený akt vyvolávat právní účinky sám, *automaticky*, aniž by k tomu bylo potřeba následného přijetí jakéhokoliv jiného unijního aktu nebo aktu členských států. Podmínka bezprostředního dotčení je tedy splněna, pokud lze prokázat existenci *přímé příčinné souvislosti* mezi napadeným unijním aktem a změnou právního postavení žalobce. Podmínka bezprostředního dotčení není splněna, pokud existuje nějaký dodatečný zásah ze strany unijních orgánů nebo vnitrostátních orgánů, který by mohl tuto souvislost přerušit [15].

44. Důležité je, že toto posouzení nelze provádět abstraktně, pouze na základě druhu napadeného aktu. Vyžaduje, aby byl posouzen zejména předmět, obsah, působnost a podstata konkrétního napadeného aktu, jakož i právní a skutkový kontext, v němž byl tento akt vydán [16]. Jak nedávno

[13] – To určitě platí ve vztahu k obecné zásadě; v praxi však mohou směrnice, a to dokonce před svým provedením nebo bez provedení i) vytvářet blokační účinek pro vnitrostátní orgány, který by mohl mít negativní účinek na jednotlivce – rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, body 35 až 50); nebo ii) vyvolávat vedlejší účinky vůči třetím osobám – rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 54 až 61) a ze dne 30. dubna 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, body 40 až 55); nebo iii) vést k výkladu vnitrostátního práva v souladu s takovou směrnicí, který by mohl být v neprospěch jednotlivce – viz například rozsudek ze dne 19. dubna 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, bod 31 a citovaná judikatura).

[14] – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 42 a citovaná judikatura). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[15] – S odkazem na relevantní judikaturu a právní nauku viz mé stanovisko ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, bod 48).

[16] – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 66).

uvedl generální advokát G. Hogan, unijní soudy přijaly při posuzování účinků určitého aktu na právní postavení fyzické nebo právnické osoby „holistický a pragmatický přístup, [který] upřednostňuje podstatu před formou“ [17].

45. Tyto zásady se použijí na *všechny* unijní akty, které lze napadnout před unijními soudy, bez ohledu na jejich formu a název. Ustálená judikatura unijních soudů uvádí, že „forma, ve které byly takové akty nebo rozhodnutí přijaty, je v zásadě *nerozhodná*“, pokud jde o otázku, zda je lze napadnout žalobou na neplatnost [18]. Za účelem určení, zda má napadený akt závazné právní účinky ve smyslu článku 263 SFEU, „je třeba vycházet z *podstaty* tohoto aktu a posoudit uvedené účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem.“ [19]

46. V důsledku toho skutečnost, že je napadeným aktem *směrnice*, nevylučuje, že se navrhovatelky může bezprostředně dotýkat.

47. Je pravda, že s ohledem na zvláštní znaky této formy právní úpravy z hlediska článku 288 SFEU bude velmi zřídka docházet k tomu, že některá ustanovení směrnice budou ve vztahu k jednotlivci splňovat podmínku bezprostředního dotčení. *Velice zřídka* je však jinou kategorií než *systematicky vyloučené*, jak naznačují úvahy Tribunálu. Pokud má být respektováno průřezové konstatování Soudního dvora, že podstata převažuje nad formou [20], pak zvolený druh pramene unijního práva nemůže abstraktně a sám o sobě předurčovat povahu své podstaty. Ustálená judikatura totiž potvrzuje, že nelze bez dalšího vyloučit, že se některá ustanovení směrnice mohou bezprostředně dotýkat určitého jednotlivce [21].

48. V tomto ohledu není podstatné, že některé účinky napadeného aktu neexistovaly v okamžiku, kdy navrhovatelka podala žalobu, neboť lhůta k jeho provedení ještě neuplynula. Podle judikatury skutečnost, že účinky aktu nastanou až k pozdějšímu datu určenému v tomto aktu, nebrání tomu, aby byl jednotlivec bezprostředně dotčen z důvodu povinnosti, která z něho vyplývá [22].

49. Pokud bychom totiž přijali odůvodnění Tribunálu v tomto ohledu, téměř žádná směrnice by nikdy nemohla být napadena před unijními soudy. Lhůta uložená členským státům k provedení je prakticky vždy delší než lhůta dvou měsíců k podání žaloby podle čl. 263 šestého pododstavce SFEU [23]. Přístup Tribunálu je ve skutečnosti v rozporu s různými rozhodnutími unijních soudů, v nichž bylo rozhodnuto, že žaloba proti směrnici byla přípustná, přestože byla podána *před* uplynutím lhůty k provedení uvedené směrnice [24].

[17] – Stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Venezuela v. Rada (C-872/19 P, EU:C:2021:37, bod 105).

[18] – Viz rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264, bod 9), a ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, EU:C:2006:541). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. V nedávné době v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2019, International Management Group v. Komise (C-183/17 P a C-184/17 P, EU:C:2019:78, bod 51), jakož i usnesení ze dne 2. září 2020, ENIL Brussels Office a další v. Komise (T-613/19, nezveřejněné, EU:T:2020:382, bod 25).

[19] – Z rozsáhlé judikatury viz rozsudky ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32 a citovaná judikatura), a ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise (C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 47). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[20] – Stejný přístup se použije i na další otázky, jako je existence napadnutelného aktu podle článku 263 SFEU – viz například rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 19).

[21] – Viz zejména rozsudky ze dne 7. října 2009, Vischim v. Komise (T-420/05, EU:T:2009:391, body 67, 78 a 79); ze dne 7. října 2009, Vischim v. Komise (T-380/06, EU:T:2009:392, body 57 až 59); a ze dne 2. března 2010, Arcelor v. Parlament a Rada (T-16/04, EU:T:2010:54, bod 94 a citovaná judikatura).

[22] – Viz zejména rozsudek ze dne 25. září 2015, PPG a SNF v. ECHA (T-268/10 RENV, EU:T:2015:698, bod 47 a citovaná judikatura).

[23] – Viz rovněž články 58 až 60 jednacího řádu Tribunálu.

[24] – Viz zejména usnesení ze dne 13. října 2006, Vischim v. Komise (T-420/05 RII, EU:T:2006:304, bod 33).

50. Konečně je třeba uvést několik závěrečných poznámek k tvrzením obsaženým v bodech 108 a 109 napadeného usnesení.

51. Na jedné straně totiž Tribunál rozhodl, že právní účinky tvrzené navrhovatelkou jsou nedostatečné k prokázání bezprostředního dotčení. Jsou „v každém případě pouze důsledkem volby [navrhovatelky] rozvíjet a udržovat svou činnost na území Unie“. Nerozumím však tomu, proč by určitá společnost nemohla napadnout unijní akt, který zasahuje do jejího postavení, pouze z toho důvodu, že teoreticky by se mohla přemístit do země mimo Unii, v důsledku čehož by se na ní nevztahovala pravidla vnitřního trhu. K tomu, aby bylo možné akt napadnout žalobou, vyžaduje článek 263 SFEU, aby tento akt vyvolával právní účinky, a nikoli „nevyhnutelné“ právní účinky.

52. Mimo jiné je toto tvrzení Tribunálu obtížně slučitelné s právem na účinnou právní ochranu, které článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) zaručuje „každému“ (a nikoli pouze fyzickým a právnickým osobám „donuceným“ zůstat v Unii), jakož i se svobodou podnikání uznanou v článku 16 Listiny a právem na vlastnictví uznaným v článku 17 Listiny. Pokud bychom měli tyto úvahy Tribunálu hnát do extrému, prakticky žádná společnost by nikdy nemohla napadnout unijní akt: společnosti v zásadě mohou vždy přemístit své sídlo mimo Evropskou unii.

53. Judikatura, které se Tribunál v tomto bodě dovolává, se nejeví jako relevantní. Uvedená věc – Air Transport Association of America a další – se nezabývá řízením, o něhož se jedná v projednávané věci (přípustnost žaloby na neplatnost podané jednotlivcem), ale podstatou věci (schopnost Evropské unie přijmout opatření, o nichž měly některé společnosti za to, že mají určité extrateritoriální účinky)[25]. Možná mnohem příhodněji z judikatury unijních soudů vyplývá, že bezprostřední účinek není vyloučen tím, že dopad dotčeného unijního aktu na právní postavení žalobce vyplývá rovněž z určitých voleb učiněných dotčenými hospodářskými subjekty[26], nebo že žalobce se může vyhnout důsledkům pramenícím z napadeného unijního aktu tím, že zvolí jiný postup[27].

54. Na druhé straně Tribunál v bodě 109 napadeného usnesení uvedl, že „uznat názor [navrhovatelky], podle kterého bylo její právní postavení bezprostředně dotčeno vstupem napadené směrnice v platnost z důvodu, že provozování jejího [plynovodu Nord Stream] by jinak uniklo věcné působnosti směrnice 2009/73, by znamenalo, že kdykoli by Unie nově legislativně upravila určitou oblast tím, že uloží provozovatelům povinnosti, kterým dříve nepodléhali, tyto právní předpisy, třebaže by byly přijaty ve formě směrnice a řádným legislativním postupem, by se nutně a bezprostředně dotýkaly hospodářských subjektů ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU“. Tribunál dodal, že takový přístup by byl v rozporu se zněním článku 288 SFEU, podle kterého směrnice vyžadují přijetí vnitrostátních prováděcích opatření.

55. Vzhledem k tomu, že jsem již vysvětlil, proč v zásadě není vyloučeno podat proti směrnicím žalobu podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, není nutné, abych v tomto ohledu opakoval svou argumentaci. Dodávám pouze, že přístup Tribunálu by měl rovněž za následek, že by právo

[25] – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011 (C-366/10, EU:C:2011:864, body 127 a 128).

[26] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, body 41 až 64); ze dne 15. prosince 2005, Infront WM v. Komise (T-33/01, EU:T:2005:461, body 114 až 150); a ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise (T-262/10, EU:T:2011:623, bod 28).

[27] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 71).

neprivilegovaných žalobců domáhat se zrušení škodlivého aktu na základě článku 263 SFEU mohlo být unijními orgány jednoduše zbaveno užitečného účinku, a to prostřednictvím přijetí tohoto aktu jakožto „směrnice“ [28].

56. Tvrzení Tribunálu, podle něhož by bylo pro soukromé žalobce příliš jednoduché napadnout unijní právní úpravu, pokud by byl přijat argument navrhovatelky týkající se bezprostředního dotčení, lze tedy odmítnout připomenutím rozdílu mezi pojmem „bezprostřední dotčení“ a pojmem „osobní dotčení“. Oba tyto požadavky, které jsou přirozeně kumulativní, mají v rámci čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU odlišnou úlohu. Účelem bezprostředního dotčení je ověřit, zda je postavení žalobce *bezprostředně* dotčeno. Osobní dotčení má za cíl určit, zda je žalobce dotčen z *důvodu zvláštních okolností*, které jej odlišují od všech ostatních osob, které mohou být rovněž dotčeny.

57. Splnění posledně uvedeného kritéria – které pouze vyžaduje, aby se žalobce nacházel ve stejné situaci jako adresát aktu [29] – tedy vylučuje situaci, které se obává Tribunál. Nová právní úprava (ať už se jedná o nařízení nebo směrnici) může mít totiž dopad na několik hospodářských subjektů. Aktivní legitimace ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU však může být přiznána pouze osobám, které splňují striktní „pravidlo Plaumann“ [30]. Riziko vzniku *actio popularis* proti unijní právní úpravě, na něhož poukázal Tribunál, tedy zjevně není namístě.

58. Stručně řečeno, první část prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky je podle mého názoru opodstatněná. Pouze tento závěr však nestačí ke zrušení napadeného usnesení. Jak bylo totiž uvedeno výše, závěry Tribunálu týkající se neexistence bezprostředního dotčení se opírají rovněž o jiné důvody.

b) Orgány členských států měly při provádění relevantních ustanovení směrnice prostor pro uvážení

59. Druhá skupina důvodů uvedených Tribunálem pro vyloučení bezprostředního dotčení souvisí se specifickým postavením navrhovatelky a s obsahem dovolávaných právních ustanovení. V bodech 111 až 123 napadeného usnesení Tribunál vyloučil bezprostřední dotčení z důvodu, že ustanovení napadeného aktu, o nichž se navrhovatelka domnívala, že se dotýkaly jejího právního postavení, vyžadovaly přijetí prováděcích opatření na vnitrostátní úrovni.

60. V této části svých úvah Tribunál použil kritérium bezprostředního dotčení navzdory svým dřívějším výhradám týkajícím se toho, že uvedeným aktem byla směrnice. Nicméně ani v této části napadeného usnesení nemohu s Tribunálem souhlasit.

61. Je třeba připomenout, že kritérium týkající se neexistence prováděcích opatření neznamená, že by *každý* prováděcí akt bezprostředně a nutně vylučoval bezprostřední dotčení. Konkrétně, jak bylo správně uvedeno v bodech 102 a 103 napadeného usnesení, podmínka bezprostředního dotčení je splněna, zejména pokud existují prováděcí opatření, ale dotyčné orgány nemají ve skutečnosti *žádný skutečný prostor pro uvážení*, pokud jde o způsob provedení hlavního unijního

[28] – Jak sám Tribunál uvádí na základě ustálené judikatury v bodě 78 napadeného usnesení. Viz rovněž rozsudek ze dne 2. března 2010, Arcelor v. Parlament a Rada (T-16/04, EU:T:2010:54, bod 94 a citovaná judikatura). V poslední době viz obdobně stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Venezuela v. Rada (K dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:37, bod 119).

[29] – Obdobně viz Lenaerts, K., Maselis, I., a Gutman, K., EU Procedural Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 768 a 769.

[30] – Mimo jiné viz rozsudky ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, s. 107), a z nedávné doby ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 93).

aktu. Jak uvedl generální advokát M. Wathelet, za účelem vyloučení bezprostředního dotčení „nesmí být prostor pro volné uvážení autora prováděcího aktu k provedení unijního aktu pouze formální. Musí být zdrojem právního dotčení žalobce.“ [31]

62. Existuje bohatá judikatura znázorňující tento bod. Bezprostřední dotčení bylo například konstatováno za okolností, kdy dotčený unijní akt úplným způsobem upravoval *způsob*, jakým byly vnitrostátní orgány povinny přijímat rozhodnutí [32], nebo u zamýšleného *výsledku* nezávislého na obsahu jednotlivých mechanismů, které vnitrostátní orgány zavádějí k dosažení tohoto výsledku [33]; v případě, kdy byla úloha vnitrostátních orgánů mimořádně malá a úřednická [34] nebo čistě mechanická [35]; nebo v případě, kdy členské státy přijímaly převážně pomocná opatření doplňující dotčený unijní akt [36].

63. Kromě toho unijní soudy rovněž konstatovaly, že otázka, zda je žalobce bezprostředně dotčen určitým unijním aktem, který mu není určen, musí být rovněž posuzována „ve světle jeho účelu“ [37]. To znamená, že není relevantní, zda jiné účinky napadeného unijního aktu mohou v praxi vzniknout pouze *po* přijetí prováděcích opatření, pokud právní účinky, jichž se žalobce dovolává, z tohoto aktu vyplývají přímo a automaticky [38].

64. Podle mého názoru v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí Tribunál vystihl logiku, na níž je citovaná judikatura postavena: „v případě, kdy je [unijní] akt orgánem určen členskému státu, jestliže je jednání členského státu k výkonu tohoto aktu automatické povahy nebo jestliže jsou následky dotčeného aktu *jednoznačné*, tento akt se bezprostředně dotýká jakékoli osoby dotčené tímto jednáním. […] Jinými slovy, účinky dotčeného aktu nesmí záviset na výkonu diskreční pravomoci třetí osobou, ledaže je zřejmé, že taková pravomoc musí být vykonávána určitým způsobem [39]“.

65. Opět, jak již bylo uvedeno výše [40], základem tohoto přístupu je přednost podstaty před formou: pokud bude po přijetí unijního opatření akt, který z něho přímo vyplývá, později přijatý na vnitrostátní úrovni předem jasný, bylo by spíše formalistické naznačovat, že jednotlivec musí

[31] – Stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2013:336, bod 41). Nedávno uvedené rovněž v rozsudku ze dne 28. listopadu 2019, Banco Cooperativo Español v. SRB (T-323/16, EU:T:2019:822, bod 51).

[32] – Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 1990, Weddel v. Komise (C-354/87, EU:C:1990:371, bod 19), a ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 70).

[33] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, bod 62), a ze dne 17. února 2011, FIFA v. Komise (T-385/07, EU:T:2011:42, bod 41).

[34] – Viz rozsudek ze dne 13. května 1971, International Fruit Company a další v. Komise (41/70 až 44/70, EU:C:1971:53, body 23 až 26). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 28. listopadu 2019, Banco Cooperativo Español v. SRB (T-323/16, EU:T:2019:822, body 60 až 63).

[35] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. září 2009, Komise v. Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 49), ze dne 26. září 2000, Starway v. Rada (T-80/97, EU:T:2000:216, body 61 až 65); ze dne 1. července 2009, ISD Polska a další v. Komise (T-273/06 a T-297/06, EU:T:2009:233, bod 68).

[36] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. června 1994, Fiskano v. Komise (C-135/92, EU:C:1994:267, bod 27), a ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise (T-262/10, EU:T:2011:623, bod 29).

[37] – Rozsudek ze dne 3. dubna 2003, Royal Philips Electronics v. Komise (T-119/02, EU:T:2003:101, bod 276).

[38] – Tamtéž, body 277 až 281. Viz rovněž judikaturu citovanou v poznámce pod čarou 21 tohoto stanoviska.

[39] – Usnesení ze dne 10. září 2002, Japan Tobacco a JT International v. Parlament a Rada (T-223/01, EU:T:2002:205, bod 46). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[40] – Viz výše body 45 až 47 tohoto stanoviska.

přesto stejně čekat týdny, měsíce či dokonce roky, aby za této situace napadl, tentokrát prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, obsah aktu, který byl již dříve znám [41].

66. Ve světle těchto zásad je třeba přezkoumat odůvodnění uvedené v bodech 111 až 123 napadeného usnesení.

67. Navrhovatelka před Tribunálem tvrdila, že napadený akt by měl tři důsledky pro její právní postavení tím, že by v tomto ohledu učinil použitelnými tři ustanovení, která by jí uložila nové povinnosti. Tato ustanovení se týkala: i) oddělení, ii) přístupu třetích osob a iii) regulace sazeb. Mimoto navrhovatelka uvedla, že zatímco směrnice o zemním plynu zahrnula do svých článků 36 a 49a možnost udělit výjimku [42] z použití tohoto režimu, tato ustanovení zjevně nebyla na její situaci použitelná.

68. Klíčovou otázkou tedy je, zda Tribunál správně konstatoval, že *žádný* z těchto *tří* druhů právních účinků, na něž si navrhovatelka stěžovala, nevyplýval přímo z napadeného aktu.

69. Tuto analýzu je vhodné zahájit přezkumem skutečnosti, kterou se Tribunál téměř nezabýval, ale která je podle mého názoru zcela relevantní pro všechny tyto tři body vznesené navrhovatelkou. V bodech 119 až 123 napadeného usnesení Tribunál rozhodl, že za účelem určení, zda je navrhovatelka napadeným aktem bezprostředně dotčena, je irelevantní, že se na tuto společnost nemůže vztahovat výjimka stanovená v článcích 36 a 49a směrnice o zemním plynu. Tribunál v podstatě uvedl, že i kdyby se ustanovení napadeného aktu na navrhovatelku nevztahovala, mohla tato společnost o takovou výjimku požádat a následně napadnout negativní rozhodnutí před vnitrostátními soudy, a v této souvislosti se dovolávat neplatnosti unijního aktu, což by vedlo k zahájení řízení o předběžné otázce ohledně platnosti napadeného aktu.

70. Zdá se, že tato konstatování poměrně značným způsobem snižují celkový význam ustanovení týkajících se udělování výjimek.

71. Logicky, pokud by navrhovatelka, která již začala s výstavbou infrastruktury, na níž se měla vztahovat nová právní úprava, mohla být z použití nové právní úpravy vyloučena z důvodu diskrečního rozhodnutí vnitrostátních orgánů, pak by možnost, že by navrhovatelka byla napadeným aktem bezprostředně dotčena, mohla odpadnout. Mohla by totiž existovat možnost, že příslušné vnitrostátní orgány udělí diskreční výjimku. Posouzení případné použitelnosti článků 36 a 49a směrnice o zemním plynu na situaci navrhovatelky je tedy v projednávané věci jistě důležité.

72. Tvrzení Tribunálu v tomto ohledu jsou tedy matoucí. Především nejsou slučitelná s judikaturou uvedenou v bodech 61 až 65 výše, podle níž je požadavek bezprostředního dotčení vyloučen existencí *skutečného* prostoru pro uvážení vnitrostátních orgánů.

[41] – Takové rozhodnutí by se zajisté mohlo týkat i soudní politiky. Základní vizí by v takovém případě bylo v podstatě nasměrování veškerých otázek týkajících se platnosti všech unijních aktů, které vyžadují nějaké budoucí, i když jen marginální, zapojení členského státu, Soudnímu dvoru prostřednictvím žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se posouzení platnosti na základě článku 267 SFEU, namísto toho, aby mohly být podávány k Tribunálu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Kriticky ohledně správnosti takového přístupu k věcem z hlediska dnešní institucionální struktury unijních soudů viz má stanoviska ve věci Région de Bruxelles-Capitale v. Komise (C-352/19 P, EU:C:2020:588, body 137 až 147) a ve spojených věcech Německo a Maďarsko v. Komise a Komise v. Ville de Paris a další (C-177/19 P až C-179/19 P, EU:C:2021:476, body 108 a 109).

[42] – V zájmu jasnosti je třeba zdůraznit, že zatímco některé jazykové verze směrnice o zemním plynu používají při odkazu na tyto dvě situace různé výrazy (jako anglická verze „derogation“ a „exemption“, a německá verze „Ausnahme“ a „Abweichung“), jiné jazykové verze používají tentýž výraz (jako francouzská verze „dérogation“, a italská verze „deroga“).

73. Opět ze strukturálnějšího hlediska se jeví jako nerozumné (a zatěžující, nákladné a časově náročné) nutit společnost, aby za účelem napadení jasného a vyčerpávajícího pravidla obsaženého v unijním aktu musela žádat vnitrostátní orgány o rozhodnutí, přičemž odpověď může být pouze záporná. „Úplný systém procesních prostředků a řízení“, na který Tribunál odkazuje v bodě 120 napadeného usnesení, nemá pro navrhovatele představovat dlouhý překážkový závod. Tento systém je založen na racionálním a ústavně orientovaném rozdělení úkolů mezi vnitrostátní a unijní soudy. Zjednodušeně řečeno, na navrhovatelku má ve skutečnosti vliv „otcovství“ předmětného aktu, které určuje, u kterého soudu může předmětný akt napadnout.

74. V projednávané věci, pokud jde o články 36 a 49a směrnice o zemním plynu, lze toto otcovství přičítat unijnímu normotvůrci. Žádná z možností nabízených těmito ustanoveními se na navrhovatelku podle všeho nepoužije. Unijní normotvůrce rozhodl, že i) výjimka se vztahuje pouze na dálkové přepravní plynovody mezi členským státem a třetí zemí „dokončené před dnem 23. května 2019“ a ii) výjimka se vztahuje pouze na větší infrastrukturní projekty, u nichž nebylo přijato konečné investiční rozhodnutí[43]. V okamžiku přijetí napadeného aktu (dne 17. dubna 2019) prošel plynovod Nord Stream 2 předinvestiční fází[44], ale neměl být dokončen, natož zprovozněn, před 23. květnem 2019[45].

75. I když tedy uvedená ustanovení poskytují vnitrostátním orgánům určitý prostor k tomu, aby některým subjektům v budoucnu udělily výjimku, v případě navrhovatelky tomu tak není. V tomto ohledu je (ne)použitelnost těchto ustanovení zcela předurčena unijní právní úpravou, jelikož vnitrostátní orgány *nemají žádný rozhodovací prostor*, a musí tudíž jednat jako prodloužená ruka Unie. V tomto ohledu připomínám, že pouhá abstraktní existence výjimek z režimu stanoveného unijním aktem nemůže mít vliv na postavení žalobce, pokud se žalobce nemůže uvedených výjimek zjevně dovolávat[46].

76. Zadruhé vzhledem k tomu, že se navrhovatelka nemůže vyhnout použití pravidel směrnice o zemním plynu na základě výjimky, je třeba ověřit, zda povinnosti, které jí tato směrnice napříště ukládá, vyplývají z přijetí napadeného aktu, anebo z vnitrostátních aktů, které jej provádějí.

77. Navrhovatelka kritizuje zejména rozšíření povinností oddělení stanovených v článku 9 směrnice o zemním plynu provedené napadeným aktem. Tribunál v zásadě nezpochybnil, že napadený akt k takovému rozšíření vedl tím, že rozšířil působnost pravidla plného oddělení vlastnictví stanoveného v čl. 9 odst. 1 směrnice o zemním plynu[47]. Měl však za to, že toto rozšíření nevyplývalo z napadeného aktu, neboť členské státy měly možnost stanovit dvě *možnosti* plného oddělení vlastnictví: takzvaný model „nezávislého provozovatele soustavy“

[43] – Jednou z podmínek této výjimky je podle čl. 36 odst. 1 písm. b) směrnice o zemním plynu, že „úroveň rizika spojeného s investicí musí být taková, že k investici by bez udělení výjimky nedošlo“.

[44] – To je nezpochybnitelné vzhledem k velmi pokročilému stavu výstavby plynovodu. Podle navrhovatelky bylo konečné rozhodnutí o hlavní investici přijato v září 2015.

[45] – To znamená ve lhůtě přibližně jednoho měsíce od přijetí napadeného aktu. K posledně uvedenému aspektu viz rovněž rozhodnutí Bundesnetzagentur (Spolková agentura pro regulaci sítí, Německo) ze dne 20. května 2020, BK7-19-108.

[46] – Srov. rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 90).

[47] – Toto pravidlo znamená úplné oddělení vlastnictví a provozování plynárenských přepravních soustav, a výroby (těžby) plynu a dodavatelských činností.

(nebo „ISO“)[48] stanovený v čl. 9 odst. 8 směrnice o zemním plynu a model „nezávislého provozovatele přepravní soustavy“ (nebo „ITO“)[49] stanovený v čl. 9 odst. 9 směrnice o zemním plynu.

78. Konstatování Tribunálu, podle kterého mají členské státy na základě článku 9 směrnice o zemním plynu tři možnosti dosáhnout oddělení, je bezpochyby správné. Navrhovatelka to sama uznala[50]. Toto konstatování se však nezabývá skutečným argumentem předloženým navrhovatelkou.

79. Navrhovatelka nezpochybnila pouze plné oddělení vlastnictví. Navrhovatelka považuje za protiprávní *výsledek*, kterého má být dosaženo na základě článku 9 směrnice o zemním plynu (oddělení), i tři *způsoby*, kterými má být tohoto výsledku dosaženo (plné vlastnictví, ISO nebo ITO).

80. V tomto ohledu je nesporné, že *bez ohledu na možnost*, kterou nakonec vnitrostátní orgány *zvolí*, bude právní postavení navrhovatelky nevyhnutelně změněno. Navrhovatelka bude totiž muset: i) prodat celý plynovod Nord Stream 2, ii) prodat část plynovodu spadající do německé jurisdikce, nebo iii) převést vlastnictví plynovodu na jinou dceřinou společnost. Bez ohledu na rozdíly mezi těmito třemi modely vyžaduje každý z nich převod vlastnictví nebo provozování plynovodu nebo jeho části, na základě čehož bude navrhovatelka muset změnit obchodní strukturu.

81. Za těchto okolností a s ohledem na výjimečnost této situace musím dojít k závěru, že právě napadený akt, a nikoli pouze (následující) prováděcí opatření, se bezprostředně dotýká postavení navrhovatelky. Způsob, jakým je navrhovatelka dotčena, je vyčerpávajícím způsobem upraven v napadeném aktu. Členské státy nemají žádný prostor pro uvážení, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Mohou pouze dohlížet na (omezenou) volbu způsobu jeho dosažení tím, že zvolí jeden ze tří modelů oddělení stanovených unijním normotvůrcem. Navrhovatelka však bude dotčena bez ohledu na to, jaký ze tří uvedených modelů členské státy zvolí. Stručně řečeno, členské státy nemají žádný prostor pro uvážení, pokud jde o otázku *zda* a *co*, neboť si mohou pouze zvolit jednu ze tří předurčených možností *jak*.

82. Projednávaná věc tedy spadá pod případy[51], v nichž unijní soudy opakovaně dospěly k závěru o existenci bezprostředního dotčení. V tomto ohledu nechápu, proč se projednávaná věc liší například od věci přezkoumané unijními soudy ve věci Infront[52], tedy věci, které se navrhovatelka ostatně dovolávala před Tribunálem. V poměrně vágním tvrzení měl Tribunál za to, že uvedená věc byla z právního a skutkového hlediska odlišná od projednávané věci, a to z důvodu, že se prvně uvedená věc týkala rozhodnutí (a nikoli směrnice) a že posledně uvedená věc není „atypická“[53].

[48] – Podle modelu ISO uvedeného v článku 14 směrnice o zemním plynu patří příslušná přepravní soustava vertikálně integrovanému podniku, ale provozovatelem přepravní soustavy musí být nezávislý subjekt.

[49] – Podle modelu ITO obsaženého v kapitole IV směrnice o zemním plynu vlastní vertikálně integrovaný podnik právně samostatný subjekt, který je vlastníkem a provozovatelem přepravní soustavy (a sice ITO). Posledně uvedený subjekt musí být nezávislý na vertikálně integrovaném podniku.

[50] – Viz bod 113 napadeného usnesení.

[51] – Uvedené výše v bodech 61 až 65 tohoto stanoviska.

[52] – Rozsudek ze dne 15. prosince 2005, Infront WM v. Komise (T-33/01, EU:T:2005:461).

[53] – Bod 117 napadeného usnesení.

83. Není mi jasné, co myslel Tribunál tím, když projednávanou věc označil za „nikoliv atypickou“ a jakou tento prvek hraje roli podle článku 263 SFEU[54]. Podle mého názoru je klíčovým prvkem opět spíše to, zda přijmeme skutečnost, že název a forma určitého aktu má podle uvedeného ustanovení malý význam. Pokud tomu tak je, klíčovou otázkou je pak pouze to, zda tvrzený dopad na právní postavení navrhovatelky vyplývá z napadeného unijního aktu, nebo z pozdějšího prováděcího aktu.

84. V tomto kontextu je konstatování Tribunálu v bodě 118 napadeného usnesení, podle něhož navrhovatelka nebyla napadeným aktem bezprostředně dotčena, neboť ustanovení o oddělení vyžadovala vnitrostátní prováděcí opatření, stiženo nesprávným právním posouzením.

85. S ohledem na vše výše uvedené, vzhledem k tomu, že žádná ze dvou kategorií důvodů uvedených Tribunálem v napadeném usnesení za účelem vyloučení bezprostředního dotčení (napadeným aktem je směrnice a ustanovení týkající se oddělení se bezprostředně nedotýká právního postavení navrhovatelky) není podle mého názoru správná, dospívám k závěru, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 116 napadeného usnesení rozhodl, že navrhovatelka není bezprostředně dotčena, což Tribunál vedlo k nesprávnému závěru ohledně aktivní legitimace na základě článku 263 SFEU v bodě 124 napadeného usnesení.

86. Tato nesprávná právní posouzení sama o sobě postačují ke zrušení bodu 4 výroku napadeného usnesení, na základě něhož byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná. Nicméně pro úplnost a abych byl v řízení o tomto kasačním opravném prostředku Soudnímu dvoru plně nápomocen, se budu zabývat i dalším argumentem uvedeným navrhovatelkou v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku.

c) K nezohlednění dalších argumentů navrhovatelky

87. Před Tribunálem navrhovatelka tvrdila, že napadený akt měl bezprostřední účinky na její právní postavení, neboť uvedený akt vyvolal zejména tři druhy účinků. Kromě zavedení povinnosti týkající se oddělení, kterým jsem se zabýval v předchozí části tohoto stanoviska, napadený akt rovněž navrhovatelce ukládá, aby použila pravidla týkající se přístupu třetích osob a regulace sazeb. Ve svých návrhových žádáních před Tribunálem (a zejména v žalobě a vyjádření k námitkám nepřípustnosti odpůrkyň) navrhovatelka opakovaně odkazovala na (údajně škodlivé) účinky vyplývající z použití těchto tří ustanovení na její postavení.

88. Tribunál to v napadeném usnesení z velké části uznal[55]. Následně však odmítl požadavek bezprostředního dotčení pouze na základě přezkoumání ustanovení týkajících se oddělení. Tribunál nepřezkoumal, zda nezávisle na údajných účincích vyplývajících z pravidel o oddělení mohlo být právní postavení navrhovatelky dotčeno ustanoveními týkajícími se přístupu třetích osob nebo regulace sazeb.

[54] – Pokud měl Tribunál na mysli, že napadená směrnice je *skutečnou* směrnicí, a nikoli zastřeným rozhodnutím (jak tvrdí Rada v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku), pouze připomenu judikaturu, podle níž „pouhá okolnost, že sporná ustanovení jsou součástí obecně závazného aktu, *který představuje skutečnou směrnici, a nikoli rozhodnutí* ve smyslu čtvrtého pododstavce [článku 263 SFEU], které bylo přijato ve formě směrnice, nepostačuje sama o sobě k vyloučení možnosti, že se tato ustanovení mohou bezprostředně a osobně dotýkat určitého subjektu“. Viz rozsudek ze dne 2. března 2010, Arcelor v. Parlament a Rada (T-16/04, EU:T:2010:54, bod 94 a citovaná judikatura). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[55] – Viz body 96 a 98 napadeného usnesení.

89. Argumenty navrhovatelky k přístupu třetích osob a regulace sazeb představovaly dvě části jejího trojúrovňového vysvětlení, pokud jde o důvody, pro které byla napadeným aktem bezprostředně dotčena, a nejednalo se o podpůrné úvahy, které mohl Tribunál ignorovat nebo implicitně zamítnout. Každý z těchto tří prvků by sám o sobě mohl postačovat k učinění závěru o bezprostředním dotčení. Zejména bez ohledu na formu oddělení, kterou nakonec vnitrostátní orgány zvolí, zůstávají povinnosti o přístupu třetích osob a regulace sazeb uložené navrhovatelce nedotčeny.

90. Za těchto okolností je napadené usnesení nevyhnutelně stiženo rovněž nedostatkem odůvodnění. Toto nesprávné právní posouzení má povahu porušení veřejného pořádku. Soudní dvůr jej může[56] zkoumat i bez návrhu[57], zejména pokud se týká přípustnosti žaloby podané k Tribunálu[58].

91. Proto nezávisle na výše uvedených nesprávných právních posouzeních týkajících se výkladu a použití ustanovení o oddělení (článek 9 směrnice o zemním plynu), jakož i výjimkách (uvedených v článcích 49a a 36 směrnice o zemním plynu), musí být bod 4 výroku napadeného usnesení rovněž zrušen pro nedostatek odůvodnění.

92. Mimoto, pokud by Tribunál správně posoudil ustanovení týkající se přístupu třetích osob a regulace sazeb, dospěl by k závěru, že se tato ustanovení rovněž bezprostředně dotýkají navrhovatelky.

93. Opět je pravda, jak zdůrazňují odpůrci a vedlejší účastnice, že ustanovení článků 32 i 41 směrnice o zemním plynu ukládají členským státům povinnost „zajistit“ jejich zavedení.

94. Nicméně i v tomto kontextu se dá těžko zpochybňovat, že navrhovatelka nenapadá konkrétní způsoby, jakými budou povinnosti vyplývající z těchto ustanovení prováděny. Navrhovatelka zpochybňuje samotnou podstatu povinností, které jsou jí uloženy z důvodu přijetí napadeného aktu.

95. Stručně řečeno, článek 32 směrnice o zemním plynu ukládá provozovatelům přepravní soustavy, aby bez diskriminace umožnili přístup ke svým kapacitám případným zákazníkům na základě zveřejněných sazeb. Článek 41 odst. 6, 8 a 10 směrnice o zemním plynu v podstatě stanoví, že sazby účtované provozovateli přepravních soustav za využití jejich přepravní kapacity musí schválit národní regulační orgán dotyčného členského státu.

96. Na základě těchto ustanovení nebude navrhovatelka v rozsahu, v němž tato pravidla určí, z právního hlediska moci jednat jako běžný tržní subjekt, který si může svobodně vybrat své zákazníky a cenovou politiku. Navrhovatelka tak bude muset čelit několika novým regulatorním omezením, která omezují její právo na vlastnictví a svobodu podnikání. Tato omezení jsou nová s ohledem na skutečnost, že právní úprava platná v okamžiku investice, v okamžiku zahájení

[56] – Navrhovatelka správně poukázala na pochybení Tribunálu v tomto ohledu v rámci své argumentace týkající se nesprávného výkladu a použití čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, ačkoli to neoznačila jako „nedostatečné odůvodnění“. Viz výše bod 67 tohoto stanoviska.

[57] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, EUIPO v. European Dynamics Luxembourg a další (C-677/15 P, EU:C:2017:998, bod 36 a citovaná judikatura).

[58] – Viz zejména usnesení ze dne 5. září 2013, ClientEarth v. Rada (C-573/11 P, nezveřejněné, EU:C:2013:564, bod 20).

výstavby předmětné infrastruktury a v okamžiku, kdy navrhovatelka uzavřela smlouvy o financování a budoucím provozování[59], nestanovila povinný přístup třetích osob a schválení sazeb národním regulačním orgánem.

97. To však neznamená, že pokud určitá společnost uskuteční investici a připravuje se vstoupit na trh za určitého režimu, bez ohledu na rozsah této investice normotvůrce nemůže tento režim platně změnit. Tak tomu zajisté není.

98. Přiměřenost změn zavedených tímto režimem, který vytváří nové povinnosti a omezení, které předtím neexistovaly, přitom představuje posouzení, které se týká *podstaty* žaloby navrhovatelky. Z hlediska *přípustnosti* je jedinou relevantní otázkou, zda tyto povinnosti a omezení vyplývají přímo z napadeného aktu, a nikoli zda jsou přiměřené nebo odůvodněné. Ovlivňují již tato omezení a povinnosti právní a hospodářské postavení navrhovatelky, jakož i její způsobilost plnit povinnosti, které pro ni vyplývají z dříve uzavřených dohod[60], nezávisle na opatřeních, která mohou být případně přijata na vnitrostátní úrovni?

99. Konečně je třeba se zabývat dvěma dalšími argumenty předloženými odpůrci a vedlejšími účastnicemi.

100. Zaprvé, podle mého názoru je neobhajitelný argument polské vlády, podle něhož nemůže být právní postavení navrhovatelky napadeným aktem dotčeno, neboť směrnice o zemním plynu již byla použitelná na plynovody, jako je plynovod Nord Stream 2. Mám za to, že tento plynovod spojující členský stát (Německo) s nečlenským státem (Rusko) zjevně nespadal do předchozí definice pojmu „propojovací vedení" stanoveného v původním znění čl. 2 odst. 17 směrnice o zemním plynu. Tato legislativní definice odkazovala na „dálkový přepravní plynovod, který překračuje nebo přesahuje hranice mezi členskými státy výhradně za účelem propojení vnitrostátních přepravních soustav daných členských států".

101. Napadený akt tedy rozšířil tuto definici tak, že zahrnuje rovněž „dálkový přepravní plynovod mezi členským státem a *třetí zemí* až po území členských států nebo teritoriální moře tohoto členského státu"[61]. Kromě toho se zdá, že tento argument polské vlády je vyvrácen samotným zněním napadeného aktu: podle bodu 3 odůvodnění bylo cílem uvedeného aktu „vyřešit překážky dokončení vnitřního trhu se zemním plynem, které plynou z *neuplatňování* tržních pravidel Unie na *dálkové přepravní plynovody vedoucí do třetích zemí a z nich*."[62]

102. Zadruhé nepovažuji za přesvědčivý ani argument předložený Parlamentem a polskou vládou týkající se údajné neexistence dopadu na navrhovatelku z důvodu, že dosud nezahájila obchodní činnost. Směrnice o zemním plynu, která se na navrhovatelku použije na základě napadeného aktu, totiž upravuje nejen činnosti společností, které v současnosti působí na trhu, ale i společností, které hodlají vstoupit na trh. Například články 36 a 49a směrnice o zemním plynu upravují situace, kdy společnost dosud nezačala poskytovat služby. První z těchto ustanovení se týká zejména situací, kdy výstavba dotčené infrastruktury ani nezačala.

[59] – Odkazuji zejména na „smlouvu o přepravě zemního plynu" uzavřenou dne 7. března 2017 se společností Gazprom Export LLC a „smlouvy o dlouhodobém financování" uzavřené v dubnu a červnu 2017 se společnostmi Gazprom, ENGIE SA, OMV AG, Royal Dutch Shell plc, Uniper SE a Wintershall Dea GmbH. Příslušné výňatky z uvedených smluv byly předloženy Tribunálu.

[60] – Viz *mutatis mutandis* stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Sahlstedt a další v. Komise (C-362/06 P, EU:C:2008:587, body 66 až 76).

[61] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[62] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

103. Je však pravděpodobně podstatnější, že z hlediska základní hospodářské reality nejsou plynovody klementinkami [63]. Takto rozsáhlý projekt infrastruktury není obchodní činností, kterou lze zahájit ze dne na den. V projednávané věci bude mít napadený akt vzhledem k pokročilé fázi výstavby plynovodu a významným investicím uskutečněným navrhovatelkou po několik let řadu důsledků pro strukturu podnikání navrhovatelky a způsob provozování jejího podnikání. Některé změny, které musí navrhovatelka provést, budou muset být nutně provedeny ještě *před* zahájením její obchodní činnosti. Nelze tedy tvrdit, že se jedná o čistě hypotetický dopad nebo v každém případě dopad spojený s budoucími událostmi.

104. S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky je rovněž opodstatněná. Tribunál nesprávně vyložil článek 9 směrnice o zemním plynu, neposoudil význam článků 36 a 49a uvedené směrnice a nezohlednil dopad jejích článků 32 a 41. Tato ustanovení vedou ke vzniku nových povinností navrhovatelky. Významná část těchto povinností (která, což je důležité, představuje část, jíž navrhovatelka napadá [64]) nemůže být podstatně dotčena vnitrostátními prováděcími opatřeními.

105. Docházím tedy k závěru, že je nezbytné konstatovat, že navrhovatelka je napadeným aktem bezprostředně dotčena.

B. Druhý důvod kasačního opravného prostředku

106. Druhý důvod kasačního opravného prostředku směřuje proti bodům 38 až 72 a 125 až 135 napadeného usnesení.

107. V bodech 38 až 72 napadeného usnesení se Tribunál zabýval incidenčním návrhem Rady [65]. Nařídil vynětí dvou dokumentů zpochybněných Radou ze spisu (přílohy A.14 a O.20). Mimoto rozhodl, že není namístě přihlížet k částem těchto dokumentů uvedeným v podáních navrhovatelky. Tribunál naproti tomu rozhodl, že není důvodné rozhodnout o vynětí třetího dokumentu (směrnic pro jednání), jelikož tento dokument nebyl předložen.

108. V bodech 125 až 135 napadeného usnesení se Tribunál zabýval žádostí navrhovatelky o organizační procesní opatření směřující k tomu, aby Tribunál odpůrcům nařídil předložit neproškrtané verze některých dokumentů [66]. Tribunál nejprve konstatoval, že o této žádosti není důvodné rozhodnout. Uvedl, že dotčené dokumenty měly údajně prokázat, že navrhovatelka byla napadeným aktem osobně dotčena. Měl však za to, že žaloba může být odmítnuta jako nepřípustná, aniž by bylo nutné zkoumat podmínku osobního dotčení.

109. Dále Tribunál přezkoumal návrh Rady na vynětí dvou dokumentů navrhovatelky přiložených k její žádosti o organizační procesní opatření (neproškrtané německé dokumenty) ze spisu. Měl za to, že tato žádost byla opodstatněná.

110. Navrhovatelka ve svém kasačním opravném prostředku tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl i) o vynětí sporných příloh ze spisu a ii) že se nezohlední části žaloby navrhovatelky, v nichž byly uvedeny části těchto dvou příloh.

[63] – Rozsudek ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17), i když v uvedené věci byla povaha dotčené hospodářské činnosti spíše relevantní pro pojem osobního dotčení.

[64] – Obdobně viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611, bod 84).

[65] – Viz výše, body 16 a 17 tohoto stanoviska.

[66] – Viz výše, body 18 a 19 tohoto stanoviska.

1. Argumenty účastníků řízení

111. Navrhovatelka tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že své úvahy v podstatě zcela založil na použití pravidel o přístupu k dokumentům stanovených v nařízení č. 1049/2001. I když tento nástroj může poskytnout určitá vodítka týkající se zájmů, k nimž unijní soudy možná budou muset přihlédnout při rozhodování o přípustnosti důkazů předložených v probíhajícím řízení, nelze jej *ipso facto* použít na tyto situace. Tribunál měl posoudit přípustnost sporných příloh rovněž s přihlédnutím k jiným a odlišným zájmům, než jsou zájmy uvedené v nařízení č. 1049/2001. Ustálená judikatura zejména vyžaduje, aby unijní soudy přezkoumaly, zda dokumenty předložené jedním z účastníků řízení mohou být relevantní, či dokonce rozhodující pro vyřešení sporu.

112. Rada má za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku je nepřípustný, jelikož navrhovatelka v podstatě usiluje o to, aby Soudní dvůr přezkoumal skutkové posouzení provedené Tribunálem, a sice vhodnost a nezbytnost předložení sporných příloh. Kromě toho oba odpůrci, podporovaní vedlejšími účastnicemi, mají za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku není opodstatněný, jelikož Tribunál správně použil zásady přípustnosti důkazů vyplývající z judikatury unijních soudů. Odpůrci zdůrazňují, že sporné přílohy byly interními dokumenty, které nikdy nebyly zveřejněny.

2. Analýza

113. Úvodem je třeba odmítnout argumentaci Rady týkající se nepřípustnosti druhého důvodu kasačního opravného prostředku. Navrhovatelka totiž nepožaduje, aby Soudní dvůr znovu přezkoumal posouzení Tribunálu týkající se relevance sporných příloh. Navrhovatelka naopak kritizuje právní rámec použitý pro posouzení přípustnosti dotčených dokumentů. Jedná se o právní otázku, která může být jako taková přezkoumána v rámci kasačního opravného prostředku.

114. Pokud jde o meritum druhého důvodu kasačního opravného prostředku, souhlasím s navrhovatelkou. Tribunál se svým přístupem spočívajícím v přezkumu, zda sporné přílohy mohou být připuštěny jako důkazy, dopustil nesprávného právního posouzení.

115. Abych tento závěr vysvětlil, nejprve shrnu zásady upravující předkládání důkazů před unijními soudy, přičemž připomenu otevřený přístup zakotvený v relevantních ustanoveních a judikatuře (a). Poté se zaměřím na možné výjimky z tohoto režimu, pro něž lze určitou omezenou inspiraci vyvodit z ustanovení nařízení č. 1049/2001 (b). Následně zdůrazním další, avšak významný rozdíl mezi režimem upravujícím přístup k dokumentům a režimem upravujícím předkládání důkazů před unijními soudy: důsledky vyplývající z objevení dokumentů (c). V tomto kontextu dále uvedu konkrétní důvody, proč se Tribunál při přezkumu přípustnosti sporných příloh v napadeném usnesení dopustil nesprávného právního posouzení (d). Nakonec se krátce vyjádřím k relevanci uvedených příloh v rámci tohoto řízení (e).

a) K obecnému otevřenému přístupu k přípustnosti důkazů

116. Statut Soudního dvora Evropské unie neobsahuje žádné zvláštní ustanovení o přípustnosti důkazů předložených účastníky řízení. Podle jeho článku 24 však mohou unijní soudy vyzvat účastníky řízení, aby předložili *veškeré dokumenty a poskytli veškeré informace*, které unijní soudy

pokládají za žádoucí. Kromě toho mohou unijní soudy rovněž požádat členské státy a orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie o *veškeré údaje*, jež považují za nezbytné pro účely řízení, i když nejsou účastníky řízení.

117. Žádné obecné ustanovení o (ne)přípustnosti důkazních prostředků není uvedeno v jednacím řádu Tribunálu, ani Soudního dvora. Tyto soubory pravidel upravují pouze, *kdy a jak* (a nikoliv *jaké důkazy*) mohou být důkazy předloženy účastníky řízení nebo získány Soudním dvorem.

118. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že „zásada ‚rovnosti zbraní', která je logickým následkem samotného pojmu ‚spravedlivý proces', znamená povinnost nabídnout každému účastníku řízení přiměřenou možnost prezentovat svoji věc *včetně důkazů* za podmínek, které ho nestaví do jasně nevýhodnější situace oproti jeho protivníkovi" [67]. Kromě toho Soudní dvůr rovněž uvedl, že „v unijním právu platí zásada *volného hodnocení důkazů*" a „jediným kritériem pro hodnocení předložených důkazů je jejich hodnověrnost" [68].

119. Konkrétnější judikatura dále potvrzuje, že neexistuje žádné a *priori* vyloučení určitých *druhů* nebo *původu* důkazů [69]. Pokud jde o *způsob* získání důkazů, unijní soudy upřesnily, že za normálních okolností mohou být předloženy jen důkazy, které byly získány legálně [70], a to v souladu s obecně přijímanou právní zásadou *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. Nicméně podobně jako ostatní vrcholné soudní orgány [71], ani unijní soudy nevyloučily, že výjimečně mohou být přípustné i protiprávně (nebo neoprávněně) získané důkazy [72]. To platí tím spíše v případě, kdy není zpochybněna pravost dokumentů [73] a kdy není prokázáno, že účastník, který předložil důkazy, byl tím, který je opatřil protiprávně [74].

120. Z výše uvedeného vyplývá, že unijním soudům lze předložit v zásadě *jakýkoliv* důkaz [75]. Dotčený unijní soud však může zohlednit *jiné zájmy*, které mohou výjimečně odůvodnit odmítnutí přijmout důkazy a vyvažovat tyto zájmy se zájmy, které hovoří ve prospěch jejich připuštění.

67 – Viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 96 a citovaná judikatura).

68 – V poslední době viz usnesení ze dne 12. června 2019, OY v. Komise (C-816/18 P, nezveřejněné, EU:C:2019:486, bod 6 a citovaná judikatura). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

69 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. února 1996, Lopes v. Soudní dvůr (T-280/94, EU:T:1996:28, body 56 až 59); ze dne 6. září 2013, Persia International Bank v. Rada (T-493/10, EU:T:2013:398, bod 95); a ze dne 12. září 2013, Besselink v. Rada (T-331/11, nezveřejněný, EU:T:2013:419, body 11 a 12 a citovaná judikatura). Obdobně viz rovněž rozsudky ze dne 25. ledna 2007, Dalmine v. Komise (C-407/04 P, EU:C:2007:53, body 46 až 51), a ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 57).

70 – Obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2018, Infineon Technologies v. Komise (C-99/17 P, EU:C:2018:773, bod 65 a citovaná judikatura).

71 – Viz s odkazem na judikaturu Mezinárodního soudního dvora k téže problematice, Quintana, J. J., Litigation at the International Court of Justice, Leiden, Brill, 2015, s. 385.

72 – Viz zejména rozsudek ze dne 12. května 2015, Dalli v. Komise (T-562/12, EU:T:2015:270, body 47 a 48 a citovaná judikatura), jakož i usnesení ze dne 23. března 2017, Troszczynski v. Parlament (T-626/16, nezveřejněné, EU:T:2017:237, body 27 a 28), a ze dne 23. března 2017, Gollnisch v. Parlament (T-624/16, nezveřejněné, EU:T:2017:243, body 27 a 28).

73 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2018, QB v. ECB (T-827/16, EU:T:2018:756, bod 67). Viz rovněž a *contrario* rozsudek ze dne 17. prosince 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling a další v. Rada a Komise (197/80 až 200/80, 243/80, 245/80 a 247/80, EU:C:1981:311, bod 16).

74 – Rozsudky ze dne 12. května 2015, Dalli v. Komise (T-562/12, EU:T:2015:270, bod 49), a ze dne 8. listopadu 2018, QB v. ECB (T-827/16, EU:T:2018:756, body 68 až 72).

75 – To je podle všeho i převládající názor právní nauky: viz zejména Lasok, K. P.E, The European Court of Justice: Practice and Procedure, 2. vydání, Buttersworth, 1994, s. 344; a Barbier de la Serre, E., a Sibony, A.-L., „Expert Evidence Before the EC Courts", Common Market Law Review, 2008, s. 958 a 959; a Lenaerts, K., Maselis, I., a Gutman, K., EU Procedural Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 768 a 769.

b) K výjimkám týkajícím se přípustnosti důkazů

121. Pokud jde o zájmy, které mohou vyžadovat ochranu – a tedy připouštět výjimky ze zásady volného předkládání důkazů – určitou inspiraci lze čerpat ze zájmů, které unijní normotvůrce výslovně uvedl v nařízení č. 1049/2001. Jak Soudní dvůr uvedl, tento nástroj má „určitou orientační hodnotu s ohledem na vážení zájmů, které je nezbytné provést k učinění rozhodnutí" o žádostech o vynětí dokumentů předložených unijním soudům ze spisu [76].

122. Nicméně, i když tento nástroj představuje úplný a vyčerpávající režim v oblasti přístupu k dokumentům, pokud jde o předkládání důkazů, zjevně takový být nemůže. Unijní soudy mohou a případně musí zohlednit jiné („vnitřně soudní" nebo „mimosoudní") zájmy.

123. Chtěl bych obecně varovat před automatickým nebo v každém případě nepřiměřeným spoléháním se na ustanovení nařízení č. 1049/2001 v tomto kontextu. Není totiž náhodou, že se uvedený nástroj nevztahuje na dokumenty v držení Soudního dvora Evropské unie a že orgány, na něž se tento nástroj vztahuje, musí odepřít přístup k dokumentům, „pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany […] soudního řízení" [77].

124. To je zcela logické. Většina právních systémů totiž obsahuje zvláštní právní úpravu provádění důkazů v rámci soudního řízení. Je tedy rozumné, že unijní normotvůrce rozhodl, že obecná pravidla o přístupu k dokumentům by *neměla* do těchto zvláštních režimů *zasahovat*. O to více je nemyslitelné, že by takový nástroj, jako je nařízení č. 1049/2001, mohl *de facto upravovat* pravidla týkající se předkládání důkazů Soudnímu dvoru Evropské unie.

125. Je pravda, že obě právní úpravy – přístup k dokumentům a předkládání důkazů – se opírají o obdobný systém „pravidlo/výjimka". Zpřístupnění je pravidlem, nezpřístupnění výjimkou. Zde však jakákoliv případná paralela mezi oběma uvedenými režimy, a zejména celkovou rovnováhou, kterou je třeba dosáhnout v rámci jednoho nebo druhého z nich mezi protichůdnými hodnotami a zájmy, končí.

126. Obě tyto právní úpravy i) se týkají různých druhů činností, ii) sledují odlišný cíl, což tedy iii) vyžaduje, aby orgány při rozhodování o zpřístupnění dotčeného dokumentu provedly trochu jiné hodnocení.

127. Zaprvé se nedomnívám, že je nezbytné se zabývat tím, z jakého důvodu je *zpřístupnění* určitého dokumentu *veřejnosti* jen stěží srovnatelné s *předložením* určitého dokumentu (a tedy se zpřístupněním takového dokumentu) *soudu*. Je nemyslitelné, aby Soudní dvůr Evropské unie – jediný orgán dohledu a prosazování souladu činností unijních orgánů a institucí s právem – měl při zkoumání legality unijního aktu stejnou úroveň přístupu k dokumentům těchto orgánů a institucí, jako například novináři, akademičtí pracovníci nebo nevládní organizace.

128. Zadruhé je rovněž důležité zdůraznit, že s ohledem na rozdíl mezi těmito činnostmi jsou *cíle* sledované uvedenými právními úpravami rovněž dosti odlišné.

[76] – Viz například rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko (C-457/18, EU:C:2020:65, bod 67), a usnesení ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, body 9, 12 a 13).

[77] – Článek 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

129. Cílem nařízení č. 1049/2001, jak vyplývá z jeho druhého bodu odůvodnění, je zvýšit průhlednost a transparentnost veřejné správy, aby se umožnilo občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu, a zaručit, že správní orgány budou mít větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Hlavním cílem je posílit zásady demokracie a dodržování základních práv.

130. Cílem pravidel o dokazování je zajistit řádný výkon spravedlnosti, který Soudnímu dvoru Evropské unie umožňuje plnit jeho úlohu podle článku 19 SEU. Hlavním cílem je zaručit každému právo na účinnou právní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny.

131. Zatřetí tyto (odlišné) cíle nutně určují odlišné způsoby posouzení, které má provést unijní orgán, jenž rozhoduje o osudu sporného dokumentu. Určitá podobnost existuje zejména jednak mezi způsoby, jakými jsou protichůdné zájmy v těchto dvou systémech vyvažovány, a jednak mezi výsledky vyvažování dotčených hodnot a zájmů v obou případech.

132. Pravidla obsažená v nařízení č. 1049/2001 se snaží dosáhnout rovnováhy mezi zájmy občanů na průhlednosti a transparentnosti veřejné správy a potřebou zajistit, aby unijní orgány plnily své úkoly účinně [78]. Orgán, u něhož byla podána žádost o zpřístupnění určitého dokumentu, musí tedy posoudit, zda by za zvláštních okolností případu zpřístupnění dotčeného dokumentu veřejnosti neohrozilo schopnost tohoto orgánu dosáhnout jednoho ze zájmů uvedených v tomto nařízení. I v případě, že by tato schopnost mohla být ovlivněna, by daný orgán musel posoudit případnou existenci převažujícího zájmu na zpřístupnění.

133. Je zcela zřejmé, že rozhodnutí o předložení důkazů v rámci soudního řízení vyžaduje jiný druh analýzy. Cílem pravidel dokazování je určit zdroje informací, které soud může nebo nemusí zkoumat za účelem zjištění relevantních skutečností při rozhodování sporu. Není snadné najít dobré důvody, proč by unijní soudy neměly zohledňovat určité (případně relevantní) zdroje informací, čímž by zvyšovaly riziko soudních pochybení.

134. Přirozeně to neznamená, že v určitých případech by potřeba ochrany určitého zvláštního zájmu neodůvodnila odmítnutí připustit důkazy předložené účastníky řízení nezávisle na jejich relevanci. Judikatura totiž poskytuje několik příkladů situací, v nichž unijní soudy připustily určité výjimky ze zásady volného předkládání důkazů. Pro znázornění lze uvést tři příklady.

135. Zaprvé účastník řízení nemůže využít soudního řízení k tomu, aby „obešel“ pravidla o *přístupu k dokumentům*. Tak by tomu bylo v případě, pokud by účastník chtěl zahájit zdánlivý soudní spor s jediným cílem, a to získat přístup k dokumentům, které jsou jinak důvěrné [79]. Je rovněž možné, že v rámci skutečného sporu účastník řízení požádá o přístup k důvěrnému dokumentu, který má v držení unijní orgán a jehož zpřístupnění by ve skutečnosti mohlo ovlivnit schopnost tohoto orgánu plnit své povinnosti mimo soudní síň.

136. Zadruhé potřeba ochrany vnitřních konzultací unijních nebo vnitrostátních orgánů – a zejména jejich schopnost *žádat o právní stanoviska* a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska – může být rovněž důvodem určitých omezení možností účastníků řízení předložit dokumenty, které nebyly a ani neměly být zveřejněny [80]. Právní poradci totiž nemusí být ochotni

[78] – Viz zejména body 6 a 11 odůvodnění nařízení č. 1049/2001.

[79] – Srov. bod 128 napadeného usnesení a citovanou judikaturu.

[80] – Viz zejména usnesení ze dne 23. října 2002, Rakousko v. Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, body 12 a 13), a ze dne 23. března 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, body 20 až 22), jakož i rozsudek ze dne 31. ledna 2020, Slovinsko v. Chorvatsko (C-457/18, EU:C:2020:65, bod 70).

poskytnout podrobné písemné stanovisko, pokud si jsou vědomi toho, že unijní orgán se jím nakonec nemusí řídit a že mohou být později se svým vlastním stanoviskem konfrontováni v soudní síni, když budou obhajovat rozhodnutí uvedeného orgánu.

137. Zatřetí mohou existovat situace, ve kterých některé dokumenty obsahují citlivé informace, jako jsou *citlivé osobní údaje*, které by v případě zpřístupnění mohly poškodit soukromý nebo profesní život určité osoby. *Mutatis mutandis* může být situace obdobná v případě obchodního tajemství. V takových případech bude možná třeba, aby unijní soudy vyvážily na jedné straně zájem účastníka řízení na předložení (nebo získání) důkazů, které jsou nezbytné k řádnému výkonu jeho práva na účinnou soudní ochranu, a na druhé straně nevýhody, které může zpřístupnění takových důkazů vyvolat s ohledem na soukromí jednotlivce nebo jakékoliv jiné chráněné zájmy [81].

138. Ve všech výše uvedených případech je na dotyčném unijním soudu, aby za účelem rozhodnutí o přípustnosti dokumentu vyvážil dotčené protichůdné zájmy. To znamená zhodnocení pravděpodobných důsledků vyplývajících z přípustnosti a nepřípustnosti dokumentu [82]. Na straně jedné musí unijní soud určit, zda zájem (zájmy) svědčící ve prospěch nezpřístupnění jsou skutečné a zasluhují ochranu, a musí odhadnout druh a rozsah případné způsobené škody, pokud by k předložení dokumentu došlo [83]. Na straně druhé musí Soudní dvůr posoudit, zda a v jakém rozsahu může být negativně ovlivněna jeho úloha jakožto „posuzovatele faktů“ v případě, kdy dokument nebude předložen: může být dotčený dokument důležitý, či dokonce rozhodující k prokázání určitých skutečností, anebo je pouze jedním z několika dokumentů, které mohou být za tímto účelem užitečné [84]? Existuje kromě toho i jiný „vnitřní soudní“ zájem, jako je hospodárnost řízení, spravedlivost řízení nebo dodržování práva na obhajobu, který by případně mohl hovořit ve prospěch přijetí nebo nepřijetí určitých dokumentů [85]?

139. Je však třeba jasně zdůraznit, že pravidla týkající se předkládání důkazů v rámci soudních řízení a pravidla obsažená v nařízení č. 1049/2001 se v omezeném rozsahu překrývají, pokud jde o vstup – povaha zájmů, která může být vyvažována se zpřístupněním. Naproti tomu, co se týče samotného vyvažování, a zejména jeho pravděpodobného výsledku, jsou velmi odlišné. Je totiž zcela možné, že s ohledem na velký počet dokumentů může ochrana určitých zájmů odůvodnit zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům ve smyslu nařízení č. 1049/2001, zatímco tytéž důvody by nepostačovaly k tomu, aby odůvodnily vynětí ze spisu ve sporu probíhajícím před unijními soudy [86].

140. V opačném případě by sloučení *de facto* obou režimů vedlo přinejmenším k řadě velmi diskutabilních výsledků. Zaprvé by jedinému soudu, který může plně dohlížet na činnost unijních orgánů, byla při výkonu tohoto úkolu ponechána stejná úroveň přístupu k informacím, jakou mají všichni ostatní Tom, Dick a Harry. Zadruhé rozhodování o přípustnosti důkazů před unijními

[81] – Viz například rozsudek ze dne 23. září 2015, Cerafogli v. ECB (T-114/13 P, EU:T:2015:678, bod 43).

[82] – Obecně v tomto ohledu viz Barents, R., Remedies and Procedures Before the EU Courts, 2. vydání, Wolters Kluwer, 2020, s. 651 a 652.

[83] – Viz například rozsudek ze dne 12. května 2015, Dalli v. Komise (T-562/12, EU:T:2015:270, body 50 až 53).

[84] – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. února 2014, Komise v. Rada (C-425/13, nezveřejněné, EU:C:2014:91, body 22 až 24); jakož i rozsudky ze dne 6. března 2001, Dunnett a další v. EIB (T-192/99, EU:T:2001:7, body 33 a 34); ze dne 11. července 2014, Esso a další v. Komise (T-540/08, EU:T:2014:630, bod 61); a ze dne 12. května 2015, Dalli v. Komise (T-562/12, EU:T:2015:270, bod 51).

[85] – Viz například rozsudky ze dne 11. července 2014, Esso a další v. Komise (T-540/08, EU:T:2014:630, bod 62), a ze dne 4. července 2017, European Dynamics Luxembourg a další v. Agentura Evropské unie pro železnice (T-392/15, EU:T:2017:462, body 52 až 56), jakož i usnesení ze dne 25. února 2015, BPC Lux 2 a další v. Komise (T-812/14 R, nezveřejněné, EU:T:2015:119, bod 14).

[86] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 118). Obdobně viz rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Dragnea v. Komise (C-351/20 P, EU:C:2021:625, bod 92).

soudy by do značné míry záviselo na unijních orgánech, které by si samy vybíraly dokumenty, které chtějí nechat přezkoumat. Zatřetí poměrně tíživým důsledkem všeho výše uvedeného by bylo, že by Soudní dvůr Evropské unie musel zcela cenzurovat nebo umlčet některého z účastníků řízení, jemuž obvykle náleží neomezené právo svobodně se vyjádřit před Soudním dvorem Evropské unie, potenciálně na úkor práva tohoto účastníka být vyslechnut na základě článku 47 Listiny.

141. Nic z výše uvedeného není podle mého názoru, také s přihlédnutím k nové sociální realitě z hlediska šíření a přístupu k informacím [87], prospěšné pro fungování a vnímání Soudního dvora. Unijní orgány stále častěji žádají, aby unijní soudy vystupovaly v poměrně zvláštní *commedii dell'arte*, kde Pulcinellovo tajemství zná v podstatě každý kromě Soudního dvora, nebo spíše včetně Soudního dvora, jenž je jediným, kdo ho nemůže prozradit. Se vší úctou a náklonností ke *commedii dell'arte* to stěží může být zdravou úlohou jakéhokoliv soudu.

142. Stručně řečeno, přípustnost důkazů v rámci soudního řízení závisí pouze na relevantních okolnostech každého případu. Unijní soudy nejsou vázány žádným rigidním pravidlem a mohou libovolně určit, zda je určitý dokument relevantní, a bez ohledu na to, zda existují zvláštní okolnosti svědčící proti předložení. Jak Soudní dvůr nedávno rozhodl, „hodnocení důkazů není výsledkem abstraktní analýzy, ale posouzením skutkového stavu a okolností v každém jednotlivém případě" [88].

143. V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že i když Soudní dvůr může vznést otázku přípustnosti důkazů i bez návrhu, obvykle je na účastníku řízení, který nesouhlasí s předložením určitého dokumentu, aby Soudnímu dvoru vysvětlil, a to jasně, přesně [89] a včas [90], jak by byl dovolávaný zájem zpřístupněním konkrétně poškozen. V tomto ohledu nepostačují neurčitá či obecná tvrzení [91].

c) K odlišným důsledkům předkládání důkazů na straně jedné a přístupu k dokumentům na straně druhé

144. V této fázi je důležité zdůraznit další aspekt, který odlišuje režim přístupu k dokumentům od režimu předkládání důkazů před unijními soudy. Týká se možných *důsledků* vyplývajících z „objevení" dotčených dokumentů. Na rozdíl od zcela binárního výsledku na základě nařízení č. 1049/2001 (přístup buď je, nebo není poskytnut), umožňují řízení před unijními soudy jiná řešení, která jsou mnohem přiměřenější než řešení úplného vynětí určitého dokumentu ze spisu.

145. Unijní orgán již nemůže kontrolovat ani omezovat oběh dokumentu, který zpřístupnil na základě nařízení č. 1049/2001. Naproti tomu v unijním právním řádu existují zvláštní pravidla k zajištění důvěrnosti dokumentů a informací předložených účastníky řízení v rámci soudního

[87] – Konkrétně se stále více dokumentů nějakým způsobem objevuje na veřejnosti, aniž by to bylo přičitatelné účastníku řízení, který se určitého dokumentu snaží později dovolávat.

[88] – Usnesení ze dne 12. června 2019, OY v. Komise (C-816/18 P, nezveřejněné, EU:C:2019:486, bod 7).

[89] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2000, Ghignone a další v. Rada (T-44/97, EU:T:2000:258, bod 45), a obdobně rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 115).

[90] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. září 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise (C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, body 60 a 61).

[91] – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 116 a citovaná judikatura).

řízení[92]. Zejména pravidla *ad hoc* upravující přístup k soudním spisům[93] zaručují, že ve veřejně přístupných dokumentech nejsou uvedeny důvěrné informace[94], a umožňují, aby důvěrné informace nebyly poskytnuty jiným účastníkům[95].

146. V tomto ohledu je třeba připomenout, že unijní soudy mají k dispozici různé nástroje, které mohou být použity ke splnění potřeby chránit důvěrnost dokumentů (nebo jejich částí) předložených v rámci soudních řízení vedených vůči ostatním účastníkům řízení při současném dodržení práva všech účastníků řízení na obhajobu. Například v některých věcech požádaly unijní soudy účastníka řízení, aby předložil nedůvěrné verze dotčených dokumentů nebo jejich shrnutí, aby tyto dokumenty mohly být poskytnuty ostatním účastníkům řízení[96]. Kromě toho mohou unijní soudy výjimečně rozhodnout o tom, že určité důkazy budou zpřístupněny jen právním zástupcům účastníků řízení[97] nebo v krajních případech o tom, že ostatním účastníkům řízení nebudou určité dokumenty vůbec zpřístupněny[98].

147. Každé z těchto možných řešení je určitým způsobem přiměřenější než prosté vyloučení předložených důkazů a respektuje nejen práva účastníků řízení na základě článku 47 Listiny, ale i úlohu unijních soudů. To opět ukazuje, že unijní soudy si jednoduše nemohou „vypůjčit“ *en bloc* pravidla o přístupu k dokumentům a použít je tak, jako by se rovněž vztahovala na předkládání důkazů před těmito soudy. Za okolností, kdy existují skutečné důvody uchovat některé dokumenty (zčásti nebo zcela) důvěrné vůči široké veřejnosti, či dokonce účastníkům řízení, mohou unijní soudy přijmout různá opatření k zajištění této důvěrnosti a zároveň umožnit účastníku řízení předložit důkazy, které považuje za relevantní.

148. Nyní však přezkoumám, zda je posouzení přípustnosti sporných příloh provedené Tribunálem v projednávané věci v souladu s výše uvedenými zásadami.

d) K nesprávným právním posouzením týkajícím se předkládání důkazů

149. Domnívám se, že druhý důvod kasačního opravného prostředku navrhovatelky je v zásadě opodstatněný.

150. V bodě 39 napadeného usnesení Tribunál (správně) uvedl, že nařízení č. 1049/2001 může mít *orientační hodnotu*. Následně však tato pravidla mechanicky použil na předmětnou situaci, aniž zohlednil skutečnost, že dotčený problém a právní otázka, kterou je třeba před uvedeným soudem vyřešit, spočívala v tom, zda sporné přílohy mají být vyňaty ze spisu, a nikoli zda mají být tyto dokumenty zpřístupněny veřejnosti.

92 – Viz především čl. 15 odst. 3 SFEU.

93 – Viz zejména článek 38 jednacího řádu Tribunálu a čl. 22 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora.

94 – Viz zejména článek 66 jednacího řádu Tribunálu. Viz rovněž rozsudek ze dne 1. července 2010, AstraZeneca v. Komise (T-321/05, EU:T:2010:266, bod 25).

95 – Viz zejména čl. 68 odst. 4 a články 103, 104 a 144 jednacího řádu Tribunálu, jakož i čl. 131 odst. 2 až 4 jednacího řádu Soudního dvora. Viz rovněž rozsudek ze dne 12. května 2010, Komise v. Meierhofer (T-560/08 P, EU:T:2010:192, bod 72 a citovaná judikatura).

96 – Viz například rozsudek ze dne 12. května 2011, Missir Mamachi di Lusignano v. Komise (F-50/09, EU:F:2011:55, bod 156).

97 – Viz rozsudek ze dne 10. dubna 2019, Jindal Saw a Jindal Saw Italia v. Komise (T-301/16, EU:T:2019:234, body 48 až 51).

98 – Viz čl. 105 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu a článek 190a jednacího řádu Soudního dvora. Viz rovněž rozhodnutí Soudního dvora (EU) 2016/2386 ze dne 20. září 2016 o bezpečnostních pravidlech týkajících se údajů či podkladů předložených Tribunálu na základě článku 105 jeho jednacího řádu (Úř. věst. 2016, L 355, s. 5) a rozhodnutí (EU) 2016/2387 ze dne 14. září 2016 o bezpečnostních pravidlech týkajících se údajů či podkladů předložených na základě čl. 105 odst. 1 nebo 2 jednacího řádu (Úř. věst. 2016, L 355, s. 18).

151. Jinými slovy nic v napadeném usnesení – tedy ani v části nazvané „K incidenčnímu návrhu Rady“ [99], ani v části nazvané „K žádosti o organizační procesní opatření“ [100] – nenasvědčuje tomu, že by Tribunál ve skutečnosti provedl jiné posouzení, než jaké vyžaduje nařízení č. 1049/2001. Nezdá se, že by Tribunál zohlednil jiné hodnoty (nebo provedl vyvažování), které jsou základem přípustnosti důkazů před unijními soudy.

152. Tribunál nejprve určil zájmy, jejichž ochrana mohla odůvodnit vynětí ze spisu na základě čl. 4 odst. 1, 2 a 3 nařízení č. 1049/2001. Tribunál zejména poukázal na nutnost i) zajistit, aby unijní orgány obdržely nezávislé, objektivní a úplné právní stanovisko [101], ii) zamezit obcházení pravidel o přístupu veřejnosti k dokumentům [102] a iii) neohrozit mezinárodní vztahy Evropské unie [103]. V tomto ohledu souhlasím s Tribunálem, že principiálně tytéž zájmy mohou rovněž odůvodnit odmítnutí přijetí určitých dokumentů jakožto důkazů ze strany unijních soudů.

153. Naproti tomu způsob, jakým Tribunál následně posoudil otázku, zda a jak by tyto zájmy mohly být v projednávané věci poškozeny v případě ponechání sporných příloh ve spisu, není přesvědčivý. V rámci tohoto přezkumu Tribunál nezohlednil žádné „vnitřní soudní“ zájmy, které by případně mohly odůvodnit zamítnutí žádosti Rady ze strany Tribunálu. V tomto kontextu tedy slepé spoléhání se Tribunálu na ustanovení nařízení č. 1049/2001 vedlo k tomu, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení. Následující aspekty jsou v tomto ohledu velmi názorné.

154. Zaprvé nebyla zohledněna případná potřeba samotného Tribunálu na přístup k dotčeným dokumentům, aby si mohl udělat informovaný pohled na tvrzené skutečnosti [104], ani omezení práva navrhovatelky na obhajobu (jehož součástí je svoboda předkládání důkazů) vyplývající z případného vynětí sporných příloh ze spisu. Uvedené nezohlednění je o to překvapivější, že navrhovatelka tvrdila, že některé ze sporných příloh byly „rozhodující“ k prokázání jednoho z jejích argumentů.

155. Zadruhé tvrzené poškození zájmů dovolávané Radou podle Tribunálu vyplývá pouze z toho, že sporné přílohy mohly být ponechány ve spise a přezkoumány Tribunálem. Tribunál nepožadoval, aby Rada podrobně vysvětlila, natož aby dostatečně prokázala, jakým způsobem a v jaké míře mohly být uplatňované zájmy konkrétně poškozeny.

156. I kdybychom měli mít za to, že pouhé domněnky Tribunálu by mohly být považovány za dostačující s ohledem na nutnost vyhnout se obcházení pravidel o přístupu k dokumentům [105] a ochrany právního poradenství (*quod non*) [106], jen těžko by se totéž mohlo týkat takových domněnek ohledně ochrany mezinárodních vztahů Evropské unie. Tribunál totiž podle všeho přehlédl skutečnost, že navrhovatelka již má k dispozici sporné přílohy, a může je tedy dle své libosti použít u jiných soudů. V každém případě riziko, že sporné přílohy mohou odhalit strategický cíl Unie při budoucích jednáních s Ruskem, čímž bude ohrožena schopnost unijních

[99] – Tato část se skládá z několika „úvodních poznámek“, v nichž chtěl Tribunál stanovit použitelný právní rámec (body 38 až 46) a ze třech konkrétních částí, v nichž tento rámec použil na posouzení přípustnosti jednotlivých dokumentů dotčených žádostí Rady (body 47 až 56, pokud jde o první sporný dokument, body 57 až 64, pokud jde o druhý sporný dokument, a body 65 až 68, pokud jde o třetí sporný dokument).

[100] – Body 125 až 135 napadeného usnesení.

[101] – Body 40, 52 a 55 napadeného usnesení.

[102] – Bod 51 napadeného usnesení.

[103] – Body 41, 42 a 135 napadeného usnesení.

[104] – Několik stručných úvah k tomuto bodu bylo možná v bodě 129 napadeného usnesení uvedeno „implicitně“ ve vztahu k neproškrtaným německým dokumentům.

[105] – Viz zejména bod 51 napadeného usnesení.

[106] – Viz zejména bod 52 napadeného usnesení.

orgánů uzavřít uspokojivou dohodu, může v případě, že by dotčené dokumenty měly být zveřejněny, existovat, ale určitě to neznamená, že takové riziko vyplývá z předložení těchto dokumentů v rámci soudního řízení.

157. Kromě toho ani konstatování Tribunálu, že zpřístupnění obsahu neproškrtaných německých dokumentů v projednávané věci může ohrozit ochranu mezinárodních vztahů Unie, nelze považovat za správné [107]. Zaprvé napadené usnesení ani vyjádření odpůrců a vedlejších účastnic neobsahuje jasné vysvětlení týkající se toho, z jakého důvodu by se zahájení rozhodčího řízení podle článku 26 Smlouvy o energetické chartě [108] navrhovatelkou (soukromým investorem) proti Evropské unii mělo týkat *mezinárodních* vztahů v užším smyslu (tedy vztahů mezi Evropskou unií a třetími státy, mezinárodními organizacemi nebo podobnými subjekty). Na první pohled se jeví, že se jedná o soukromoprávní spor.

158. Kromě toho pouhá skutečnost, že unijní soud může tyto dokumenty zkoumat, nemůže automaticky tyto dokumenty „legitimizovat“. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se Tribunál o tyto dokumenty *opíral* a potvrdil jejich obsah.

159. Kromě toho a především je ze své podstaty sporné vnímat ustanovení týkající se transparentnosti a průhlednosti nařízení č. 1049/2001 tak, že představují soubor pravidel umožňující orgánům odepřít zpřístupnění pokaždé, kdy existuje dokument, který může být případně použit v rámci řízení proti Evropské unii. Jedním z hlavních cílů tohoto souboru pravidel je umožnit veřejnou kontrolu činnosti unijních orgánů. To musí tím spíše platit ohledně pravidel týkajících se předkládání důkazů, na která lze těžko nahlížet jako na pravidla zvýhodňující (veřejného) účastníka řízení před jiným (soukromým) účastníkem řízení.

160. Zatřetí Tribunál tím, že *konkrétně* posoudil, zda musí být učiněna výjimka (vynětí sporných příloh ze spisu) z pravidla (přípustnost důkazů), v podstatě použil ustanovení a judikaturu týkající se nařízení č. 1049/2001. O tomto přístupu zvláště svědčí odůvodnění Tribunálu týkající se vynětí doporučení. Odůvodnění se týká pouze zpřístupnění dokumentu veřejnosti, a nikoli vynětí ze spisu. Vzhledem ke konstatování, že odepření zveřejnění uvedeného dokumentu bylo odůvodněné, *nevyhnutelně* z toho podle Tribunálu vyplývalo, že předložení uvedeného dokumentu v rámci soudního řízení rovněž nebylo možné [109]. Ze stejného důvodu bylo vynětí neproškrtaných německých dokumentů založeno pouze na údajném škodlivém dopadu, které by zpřístupnění těchto dokumentů v průběhu řízení mohlo mít na ochranu mezinárodních vztahů Evropské unie „ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1049/2001“ [110]. To nemůže být pravda, jak bylo uvedeno v bodě 139 výše.

161. Začtvrté, tentýž problematický přístup byl použit pouze v případě, kdy Tribunál poté, co dospěl k závěru, že předložení sporných příloh může skutečně poškodit veřejné zájmy, kterých se dovolává Rada, chtěl posuzovat existenci určitých důvodů, které nicméně mohly odůvodnit *uchovávání dokumentů ve spise*. V bodě 54 napadeného usnesení Tribunál v podstatě požadoval, aby navrhovatelka prokázala existenci „převažujícího veřejného zájmu“ na ponechání prvního

[107] – Bod 135 napadeného usnesení.

[108] – Rozhodčí řízení zahájené dne 26. září 2019 na základě čl. 26 odst. 4 písm. b) Smlouvy o energetické chartě a článku 3 rozhodčího řádu Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) z roku 1976.

[109] – Body 57 až 63 napadeného usnesení. Bod 63 je v tomto ohledu obzvláště výmluvný: Tribunál tuto analýzu uzavřel tím, že uvedl, „že Rada má právem za to, že by *zpřístupnění* tohoto dokumentu vedlo ke konkrétnímu a skutečnému porušení ochrany veřejného zájmu, pokud jde o mezinárodní vztahy, ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 […], což *samo o sobě* odůvodňuje vynětí uvedeného dokumentu ze spisu, aniž je nutné poměřovat ochranu tohoto veřejného zájmu s převažujícím veřejným zájmem […]“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[110] – Bod 135 napadeného usnesení.

sporného dokumentu ve spisu. Vzhledem k neexistenci takového převažujícího veřejného zájmu dospěl Tribunál k závěru, že právo navrhovatelky předložit důkazy nemůže být předmětem ochrany, jelikož navrhovatelka sledovala pouze vlastní soukromý zájem.

162. I když je však požadavek prokázání „převažujícího veřejného zájmu“ rozumný v rámci posouzení otázky, zda dokument má, či nemá být orgánem zpřístupněn, v rámci soudního řízení nemá žádný smysl. Soukromý žalobce podáním žaloby z podstaty věci sleduje vlastní soukromý zájem [111]. Se zásadou rovnosti před zákonem by totiž bylo sotva slučitelné, kdyby žalobci, kteří podávají žaloby z „ušlechtilých“ důvodů [112], požívali silnějších procesních práv a záruk než žalobci, kteří podávají žaloby pro vlastní soukromé zájmy.

163. V každém případě, i kdybychom přijali tyto problematické úvahy Tribunálu, nebylo by obtížné identifikovat některé důležité veřejné zájmy, které by lépe zajistil soud, který by mohl posoudit všechny relevantní dokumenty. Například lépe informované soudy jsou efektivnější pro zajištění řádného výkonu spravedlnosti (neboť se pravděpodobně budou méně dopouštět určitých soudních pochybení) a posilování právního státu (tím, že zbaví unijní právní řád případných protiprávních aktů). Zdá se mi, že tyto zájmy jsou vlastní všem soudním řízením, a nikoli pouze těm, která zahájili „dobří Samaritáni“ [113].

164. Konečně v tomto bodě Tribunál rovněž nezohlednil skutečnost, že alespoň některé ze sporných příloh (neproškrtané německé dokumenty) se týkají legislativního postupu, který podle judikatury vyžaduje zvýšenou transparentnost, a tedy širší přístup [114]. V bodě 131 napadeného usnesení Tribunál tuto okolnost uznal, ale následně neposoudil, zda by to mohlo mít na projednávanou věc jakýkoli dopad.

165. Zapáté, tentýž nesprávný přístup Tribunálu se objevuje rovněž v částech, ve kterých Tribunál posuzoval *důkazy* předložené účastníky řízení na podporu jejich argumentů týkajících se přípustnosti. V bodě 53 napadeného usnesení Tribunál připustil, že jeden z účastníků řízení – Rada – podpořil svou argumentaci ohledně nutnosti vyjmout dokument ze spisu tím, že *předložil vlastní rozhodnutí o odepření přístupu* k tomuto dokumentu.

166. Přirozeně nenaznačuji, že by uvedené rozhodnutí Rady bylo v tomto kontextu irelevantní. Nicméně určitě nemůže být *rozhodující*, jak se podle všeho domníval Tribunál. Toto rozhodnutí pouze odráželo názor jeho autora – téhož účastníka, který jej předložil u Tribunálu – týkající se související, avšak jak bylo uvedeno, nikoliv totožné záležitosti: nepřístupnosti tohoto dokumentu podle nařízení č. 1049/2001. Opět, jak bylo uvedeno v bodě 139 výše, ani legitimní rozhodnutí o nezpřístupnění na základě nařízení č. 1049/2001 nezpůsobuje automatickou nepřípustnost dotčeného dokumentu jako důkazu před unijními soudy.

[111] – V této souvislosti není zapotřebí zdůrazňovat, že jednou z podmínek aktivní legitimace soukromých žalobců je právě existence právního zájmu na podání žaloby.

[112] – Aniž bych se dále zabýval otázkou, kdo (a jak) by měl rozhodovat o tom, co je ušlechtilý důvod hodný zvláštních práv, a co je pouze běžný individuální egoismus.

[113] – Pro úplnost lze dodat, že judikatura, na kterou Tribunál v této souvislosti odkázal, se týkala jiných druhů žalob a (částečně) rovněž jiných druhů dokumentů. Obě rozhodnutí uvedená na konci bodu 54 napadeného usnesení byla vydána ve sporech mezi *privilegovanými žalobci*, kteří se podle pravidel Smluv a statutu Soudního dvora Evropské unie již pojmově nacházejí v situaci odlišné od situace soukromých žalobců (jako je navrhovatelka v tomto řízení).

[114] – Viz zejména bod 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001. Viz rovněž rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 45 až 47), a ze dne 4. září 2018, ClientEarth v. Komise (C-57/16 P, EU:C:2018:660, body 84 až 95).

167. Mimoto by přijetí tohoto přístupu Tribunálu pro všechny praktické účely znamenalo, že by orgán, který je odpůrcem, mohl sám vybrat přípustné důkazy [115]. Nezpřístupněním určitého dokumentu na základě nařízení č. 1049/2001 by si totiž určitý orgán mohl vybrat důkazy, které by každý účastník řízení, který má v úmyslu napadnout akt tohoto orgánu před unijními soudy, mohl použít. To je poměrně problematické z hlediska zásad rovnosti zbraní a účinného soudního přezkumu.

168. Kromě toho je pravda, že interní dokumenty orgánů obsahující právní stanovisko mohou být obecně předloženy pouze tehdy, pokud předložení bylo dotyčným orgánem povoleno, nebo nařízeno dotčeným unijním soudem [116]. Je však také pravda, že podle ustálené judikatury mohou ve spise vedeném v určité věci v určitých případech oprávněně figurovat i interní nebo důvěrné dokumenty unijních orgánů, přestože s tím příslušný orgán nesouhlasí [117]. Mohou totiž existovat případy, v nichž lze protiprávnost konkrétního unijního aktu prokázat pouze interními či důvěrnými dokumenty [118]. Tribunál prostě „ignoroval“ posledně uvedenou judikaturu a související argumenty navrhovatelky.

169. Pochybení týkající se požadavku, aby účastníci řízení podpořili své argumenty, je ještě výraznější, pokud jde o posouzení neproškrtaných německých dokumentů: dokumentů, jejichž tvůrcem nejsou unijní orgány, ale (pravděpodobně) německá vláda. Tribunál vyhověl návrhu Rady a nařídil jejich vynětí ze spisu pouze na základě dvou předpokladů. Tribunál jednak předpokládal jejich důvěrnou povahu, aniž v tomto bodě požádal německou vládu o potvrzení [119]. Dále Tribunál předpokládal, že navrhovatelka tyto dokumenty získala protiprávně, a to pouze z toho důvodu, že nepředložila důkazy, které by prokázaly, že byly získány legálně, přestože navrhovatelka jakoukoliv protiprávnost popřela [120]. Přitom v souladu s obecnými zásadami v oblasti důkazního břemene měla Rada svá tvrzení prokázat.

170. V důsledku toho je druhý důvod kasačního opravného prostředku navrhovatelky rovněž opodstatněný. Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když při přezkumu přípustnosti sporných příloh použil nesprávný analytický rámec.

171. Tribunál v podstatě použil pravidla stanovená v nařízení č. 1049/2001 a logiku z něj vyplývající za účelem posouzení přípustnosti sporných příloh. Aniž by se případně Tribunál uvedenými pravidly inspiroval, považoval předložení sporných příloh navrhovatelkou *za* žádost o přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001. Podle všeho nezohlednil zjevné rozdíly mezi oběma uvedenými právními rámci. Nepřihlédl ani k případnému „vnitřně soudnímu“ zájmu, který by mohl naznačit, že tyto dokumenty měly být ponechány ve spise. Tím, že tak učinil, nebo přesněji tím, že tak neučinil, se Tribunál dopustil pochybení při výkladu a použití výše uvedených zásad upravujících předkládání důkazů v rozporu s ustálenou judikaturou.

115 – Viz výše bod 140 tohoto stanoviska.

116 – Viz zejména usnesení ze dne 23. října 2002, Rakousko v. Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, bod 12), a ze dne 14. května 2019, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, nezveřejněné, EU:C:2019:438, bod 8).

117 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2018, QB v. ECB (T-827/16, ECLI:EU:T:2018:756, bod 65 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 3. října 1985, Komise v. Tordeur (C-232/84, EU:C:1985:392), a usnesení ze dne 15. října 1986, LAISA v. Rada (31/86, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí).

118 – Tak tomu může být, pokud jsou žaloby podávány z důvodu zneužití pravomoci, v důsledku uniklých informací od oznamovatelů (whistleblowerů) nebo pokud se mohou týkat určité trestněprávní odpovědnosti některých pracovníků orgánů.

119 – Což mohl udělat, jak je uvedeno v bodě 116 výše.

120 – Body 131 až 135 napadeného usnesení.

172. V důsledku toho musí být napadené usnesení zrušeno rovněž v rozsahu, v němž Tribunál nařídil vynětí sporných příloh ze spisu a rozhodl o tom, že není namístě přihlížet k částem podání, v nichž byly uvedeny výňatky z těchto dokumentů (body 1 a 3 výroku).

e) Sporné přílohy nejsou pro toto řízení relevantní

173. Jak bylo uvedeno v bodě 25 výše, navrhovatelka předložila sporné přílohy v návaznosti na organizační procesní opatření přijaté na základě čl. 62 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora soudcem zpravodajem a generálním advokátem.

174. Po přezkoumání těchto dokumentů se domnívám, že nejsou pro účely tohoto řízení o kasačním opravném prostředku relevantní.

175. S ohledem na argumenty předložené navrhovatelkou v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku mám za to, že prostřednictvím těchto dokumentů navrhovatelka sledovala v podstatě dva cíle. Jednak navrhovatelka chtěla „posílit“ některé právní argumenty uplatněné v projednávané věci tím, že předložila stanoviska přijatá v tomto ohledu některými unijními orgány nebo vládami členských států. Dále se navrhovatelka snažila podpořit své tvrzení, podle něhož byl její plynovod hlavním cílem napadeného aktu.

176. Nejsem však přesvědčen, že by sporné přílohy skutečně byly Soudnímu dvoru v některém z těchto ohledů nápomocny.

177. Zaprvé, podle mého názoru je skutkový stav projednávané věci zcela jasný a v každém případě nemůže být předmětem přezkumu v rámci kasačního opravného prostředku. Pokud jde o případné právní argumenty obsažené v uvedených přílohách, platí zásada, že *iura novit curia*. Soudnímu dvoru přísluší vykládat právo. Není patrně třeba zdůrazňovat, že právní argumenty předložené navrhovatelkou, a to i argumenty případně vycházející z jiného dokumentu [121], se pro Soudní dvůr nestanou věrohodnější pouze z toho důvodu, že byly rovněž podpořeny nebo dříve zazněly od unijního orgánu nebo členského státu. Otázkou je spíše, zda jsou tyto argumenty samy o sobě přesvědčivé [122].

178. Zadruhé, pokud jde o záměr navrhovatelky podpořit své argumenty ohledně toho, že je napadeným aktem „osobně dotčena“, domnívám se, že Soudní dvůr má v tomto ohledu ve spisu dostatečné informace a důkazy. Jak uvedu v další části, jsem totiž toho názoru, že navrhovatelka je napadeným aktem bezprostředně i osobně dotčena a že informace nezbytné pro tento závěr se ve skutečnosti nacházejí ve spisu nebo jsou veřejně dostupné.

179. Z těchto důvodů mám za to, že není potřeba, aby Soudní dvůr po použití správného právního rámce přezkoumával, zda sporné přílohy musí být považovány za přípustné, či nikoli. Pro účely projednávaného kasačního opravného prostředku jsou irelevantní.

[121] – Což bude v praxi možné. I když Soudní dvůr může výjimečně vyloučit některé dokumenty ze spisu, není jeho úlohou provádět cenzuru a kontrolovat podání účastníka řízení, pokud jde o jejich obsah, a kontrolovat, zda právní argument předložený některým z účastníků řízení mohl již být obsažen v jiném dokumentu, či nikoli.

[122] – Základem tak nutně zůstává rozdíl mezi odvoláním se na externí orgán („je to pravda, protože to řekl orgán Unie, a tady je to uvedeno“) a samostatnou věcnou argumentací, metaforicky stojící na dvou vlastních nohách, aniž by bylo třeba se dovolávat externího orgánu.

180. Jak však bylo vysvětleno v předchozích částech tohoto stanoviska, Tribunál použil nesprávný právní test, když dospěl k závěru o nepřípustnosti sporných příloh. Kromě toho v případě, že by Soudní dvůr souhlasil s analýzou provedenou v tomto stanovisku, musel by Tribunál tuto věc znovu projednat.

181. Za takových okolností považuji rovněž za vhodné navrhnout Soudnímu dvoru, aby zrušil body 1 a 3 výroku napadeného usnesení. To by mělo Tribunálu umožnit případně provést nové a konkrétní posouzení přípustnosti uvedených příloh jakožto důkazů s ohledem na skutečnosti, které před ním byly uplatněny, tentokrát za použití správného kritéria.

VI. Důsledky posouzení: jak by mělo být v projednávané věci rozhodnuto

182. První a druhý důvod kasačního opravného prostředku jsou opodstatněné. V důsledku toho je třeba zrušit body 1, 3 a 4 výroku napadeného usnesení. Vzhledem k tomu, že ostatní části napadeného usnesení mají akcesorickou povahu, mám za to, že napadené usnesení by mělo být zrušeno v plném rozsahu.

183. Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr po zrušení rozhodnutí Tribunálu věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí, nebo pokud to soudní řízení dovoluje, vydat sám konečné rozhodnutí ve věci.

184. Mám za to, že v projednávané věci soudní řízení dovoluje Soudnímu dvoru vydat konečné rozhodnutí o aktivní legitimaci navrhovatelky k podání žaloby (A). Neumožňuje však Soudnímu dvoru rozhodnout o meritu žaloby (B).

A. Osobní dotčení

185. Vzhledem k tomu, že jsem dospěl k závěru o bezprostředním dotčení navrhovatelky, je za účelem přijetí konečného rozhodnutí o aktivní legitimaci navrhovatelky na zpochybnění napadeného aktu třeba určit, zda je navrhovatelka tímto aktem rovněž *osobně* dotčena. Ačkoli Tribunál tuto otázku nezkoumal, jsem toho názoru, že – tím, že jde o otázku právní a navíc poměrně jednoduchou – Soudní dvůr může toto posouzení provést sám.

186. Podle ustálené judikatury mohou v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU subjekty jiné než adresáti opatření tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze tehdy, pokud jsou tímto opatřením zasaženy z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát takového opatření [123].

187. Žalobci v zásadě nejsou považováni za osobně dotčené akty, které se uplatní na objektivně vymezené situace a mají právní účinky vůči určitým kategoriím osob vymezených obecně a abstraktně [124]. Kromě toho možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost

[123] – Viz zejména rozsudky ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, s. 107), a z nedávné doby ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 93).

[124] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 31 a citovaná judikatura).

právních subjektů, na něž se opatření použije, nikterak neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto aktem, pokud se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované dotčeným aktem [125].

188. Soudní dvůr však rovněž upřesnil, že skutečnost, že sporný akt, který má svou povahou a působností obecný charakter nebo legislativní povahu vzhledem k tomu, že se použije obecně na zúčastněné hospodářské subjekty, nevylučuje, že by se mohl některých z nich osobně dotýkat [126].

189. Tak je tomu v případě, kdy je žalobce schopen prokázat „existenci situace, která jej z hlediska napadeného ustanovení odlišuje od ostatních [hospodářských subjektů]“ [127]. To však neznamená, že žalobce musí být za účelem konstatování osobního dotčení jedinou osobou, která je sporným opatřením dotčena. Soudní dvůr totiž rozhodl, že pokud se akt „dotýká skupiny osob, jež *byly* nebo *mohly být známy* v okamžiku přijetí tohoto aktu, a na základě kritérií vlastních členům skupiny, tyto osoby mohly být dotčeným aktem osobně dotčeny, neboť patří k *omezenému okruhu* hospodářských subjektů“ [128]. Jinak řečeno, Soudní dvůr konstantně uznává osobní dotčení v případě, kdy unijní orgány v době přijímání sporného aktu mohly vědět, které podniky, jejichž počet a totožnost byly jasně rozpoznatelné, budou tímto aktem konkrétně dotčeny [129].

190. V tomto ohledu Soudní dvůr přihlíží zejména k tomu, že kategorie osob, do níž žalobce náleží, se skládá z *pevného počtu* osob, *který po přijetí napadeného aktu nelze rozšířit* [130]. Tak tomu bylo zejména v případě, že sporný akt měnil práva, která žalobce nabyl před jeho přijetím [131]. Soudní dvůr dále rozhodl o existenci osobního dotčení v případě, že se sporný akt týkal „určitého počtu [hospodářských subjektů] identifikovaných na základě individuálního jednání“, které bylo u nich zjištěno nebo předpokládáno [132].

191. Podle „pravidla Plaumann“ by však mohly být relevantní i jiné okolnosti. Toto kritérium je sice striktní, ale přinejmenším na první pohled rovněž relativně otevřené a pružné. Například za účelem určení, zda byli žalobci dostatečně individualizováni sporným aktem, Soudní dvůr zohlednil – samostatně nebo společně s dalšími skutečnostmi – otázku, zda i) se žalobci účastnili

[125] – Viz zejména rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 47 a citovaná judikatura).

[126] – Viz rozsudek ze dne 17. září 2009, Komise v. Koninklijke Friesland Campina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 51 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 18. května 1994, Codorniu v. Rada (C-309/89, EU:C:1994:197, bod 19).

[127] – Viz rozsudek ze dne 18. května 1994, Codorniu v. Rada (C-309/89, EU:C:1994:197, bod 22).

[128] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. ledna 1985, Piraiki-Patraiki a další v. Komise (11/82, EU:C:1985:18, bod 31); ze dne 22. června 2006, Belgie a Forum 187 v. Komise (C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:416, bod 60); jakož i ze dne 27. února 2014, Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, body 59 a 60).

[129] – Stanovisko generálního advokáta P. VerLoren van Themaata ve věci Piraiki-Patraiki a další v. Komise (11/82, EU:C:1982:356, s. 218).

[130] – Stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze ve věci Codorniu v. Rada (C-309/89, EU:C:1992:406, bod 38). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[131] – Viz rozsudky ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, bod 72), a ze dne 27. února 2014, Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 59).

[132] – Viz rozsudek ze dne 18. listopadu 1975, CAM v. EHS (100/74, EU:C:1975:152, bod 18). Obdobně rozsudek ze dne 13. května 1971, International Fruit Company a další v. Komise (41/70 až 44/70, EU:C:1971:53, body 17 a 18).

řízení, které vedlo k přijetí daného aktu [133], ii) bylo jejich tržní postavení „*podstatně dotčeno*“ určitým *cíleným* aktem [134], nebo iii) autor sporného aktu byl povinen zohlednit konkrétní situaci žalobců [135].

192. Prokázala navrhovatelka za těchto okolností, že je napadeným aktem osobně dotčena?

193. Jsem toho názoru, že prokázala.

194. Zaprvé navrhovatelka patří do skupiny osob, která byla v době přijetí napadeného aktu *uzavřená a známá*. Rozšířením oblasti působnosti směrnice o zemním plynu byly totiž teoreticky bezprostředně dotčeny pouze dva plynovody: Nord Stream 2 a Trans-Adriatic. Nicméně vzhledem k tomu, že posledně uvedený plynovod již získal výjimku, je vhodnější hovořit o navrhovatelce jako o *jediné* společnosti patřící do této (čistě teoretické) skupiny osob dotčených napadeným aktem [136].

195. Zadruhé, navrhovatelka se s ohledem na svou faktickou situaci nacházela ve vztahu k napadenému aktu v několika ohledech ve *výjimečném postavení*. Nejen, že v době přijetí uvedeného aktu a jeho vstupu v platnost byla výstavba jejího plynovou již zahájena, ale nacházela se ve velmi pokročilé fázi. Zároveň však tento plynovod nemohl být dokončen před uplynutím lhůty stanovené v článku 49a směrnice o zemním plynu. V důsledku toho se nový režim na navrhovatelku bezprostředně vztahoval a dostal ji do situace, kdy nemohla použít žádnou z výjimek uvedených ve směrnici o zemním plynu.

196. Je obtížně zpochybnitelné, že v okamžiku přijetí uvedeného aktu se v této situaci nacházela *pouze* navrhovatelka. Žádná jiná společnost v takové pozici v budoucnu nebude. Jakýkoliv jiný plynovod, ať už postavený v minulosti, nebo který má být postaven v budoucnosti, může v zásadě využít některou z výjimek.

197. Zatřetí, nejenže si byly unijní orgány *vědomy* toho, že na základě napadeného aktu se na navrhovatelku bude vztahovat nově zavedený právní režim, ale jednaly *záměrně* tak, aby se tento nový režim na navrhovatelku vztahoval [137]. Kromě toho uvádím, že navrhovatelka předložila v prvním stupni několik dalších dokumentů, než byly dokumenty vyloučené Tribunálem, které naznačují, že rozšíření unijní právní úpravy v oblasti zemního plynu na činnosti navrhovatelky bylo ve skutečnosti jedním z *hlavních důvodů*, ne-li nejdůležitějším důvodem, které vedly unijní orgány k přijetí napadeného aktu [138].

133 – Viz rozsudek ze dne 28. ledna 1986, Cofaz a další v. Komise (169/84, EU:C:1986:42, body 24 a 25).

134 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise (C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 50 až 57). Obdobně rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio v. Komise (T-95/03, EU:T:2006:385, body 52 až 55).

135 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217, body 71 až 76 a citovaná judikatura), a ze dne 3. února 2005, Comafrica a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise (T-139/01, EU:T:2005:32, bod 110). Viz rovněž rozsudky ze dne 6. listopadu 1990, Weddel v. Komise (C-354/87, EU:C:1990:371, body 20 až 22), a ze dne 15. června 1993, Abertal a další v. Komise (C-213/91, EU:C:1993:238, bod 23).

136 – Jak například uznala sama Komise, když předložila návrh dotčeného aktu: viz European Commission Fact Sheet, „Questions and Answers on the Commission proposal to amend the Gas Directive (2009/73/EC)“, MEMO/17/4422, 8. listopadu 2017 (odpověď na otázku č. 10).

137 – Viz mezi jinými volně přístupnými dokumenty, (i) European Commission Fact Sheet, „Questions and Answers on the Commission proposal to amend the Gas Directive (2009/73/EC)“, MEMO/17/4422 ze dne 8. listopadu 2017 (odpovědi na otázky 8 až 11), (ii) otázky Evropského parlamentu, odpověď Ariase Cañeteho jménem Evropské komise (E-004084/2018 (ASW), 24. září 2018 a (iii) European Parliament Research Service Briefing, EU Legislation in Progress, „Common rules for gas pipelines entering the EU internal market“, 27. května 2019, s. 2.

138 – Viz zejména odpověď komisaře pro energetiku Cañeteho a briefing Parlamentu uvedené v předchozí poznámce pod čarou. Viz rovněž rozhodnutí Bundesnetzagentur uvedené v poznámce pod čarou 43 výše.

198. K tomu bych doplnil, že všechny tyto skutečnosti se jeví jako všeobecně známé. Zdá se, že zběžný přezkum novinových a akademických článků týkajících se přijetí napadeného aktu potvrzuje argumentaci navrhovatelky v tomto bodě. V tomto ohledu nemusím připomínat, že za účelem prokázání relevantních skutečností může Soudní dvůr rovněž vycházet z obecně známých skutečností [139]. Spravedlnost je často popisována jako slepá. Pokud si však vybavuji, tato alegorie nemá být vykládána tak, že spravedlnost není schopna vidět to, co je na první pohled všem ostatním jasné.

199. Začtvrté s ohledem na pokročilý stav výstavby projektu a investice, které navrhovatelka již v době přijetí napadeného aktu uskutečnila, je zřejmé, že v důsledku přijetí napadeného aktu musí navrhovatelka provést zásadní změny své podnikové a finanční struktury, jakož i svého obchodního modelu – to vše v relativně krátké době, neboť napadený akt měl být proveden ve lhůtě přibližně 10 měsíců od svého přijetí [140]. Je tedy poměrně jasné, že napadený akt nemá pouze schopnost *podstatně ovlivnit* tržní pozici navrhovatelky, ale že to bylo rovněž jeho cílem. Navrhovatelka rovněž tvrdila, aniž by to odpůrci nebo vedlejší účastnice rozporovali, že napadený akt bude vyžadovat změny různých dohod, které dříve uzavřela, čímž ovlivní již existující právní postavení [141].

200. Na základě všech výše uvedených úvah je obtížné si představit případ, kdy by navzdory obecné působnosti napadeného aktu mohla být identifikována jasnější a konkrétnější spojitost mezi situací navrhovatelky a napadeným aktem. Vzhledem k určitým charakteristickým rysům navrhovatelky a zvláštním okolnostem týkajícím se přijetí napadeného aktu lze postavení navrhovatelky ve vztahu k uvedenému aktu odlišit od postavení jakéhokoli jiného podniku, na který se na základě napadeného aktu vztahují, nebo budou vztahovat, pravidla směrnice o zemním plynu.

201. S ohledem na výše uvedené mám za to, že jelikož je navrhovatelka bezprostředně i osobně dotčena, je aktivně legitimována k podání žaloby proti napadenému aktu na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

B. K meritu žaloby

202. Ve své žalobě podané k Tribunálu navrhovatelka uplatnila proti napadenému aktu šest žalobních důvodů.

203. Za účelem posouzení těchto důvodů je potřeba provést podrobné právní a skutkové posouzení argumentů předložených všemi účastníky řízení s ohledem na jimi předložené důkazy.

204. Vzhledem k tomu, že v napadeném usnesení takové posouzení chybí, soudní řízení nedovoluje, aby Soudní dvůr v projednávané věci vydal konečné rozhodnutí.

205. V důsledku toho je třeba věc vrátit zpět Tribunálu a konstatovat, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

[139] – Viz například rozsudky ze dne 28. února 2018, Komise v. Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132, bod 78), a ze dne 20. března 2014, Komise v. Litva (C-61/12, EU:C:2014:172, bod 62).

[140] – Viz článek 2 napadeného aktu. Je zajímavé, že členským státům byla k provedení směrnice o zemním plynu oproti uvedené době poskytnuta zhruba dvojnásobná doba (viz článek 54 uvedené směrnice) a ještě delší doba pro uplatnění ustanovení o oddělení (viz článek 9 uvedené směrnice).

[141] – Viz rovněž výše bod 96 tohoto stanoviska.

VII. Závěry

206. Navrhuji, aby Soudní dvůr:

– zrušil usnesení ze dne 20. května 2020, Nord Stream 2 v. Parlement a Rada (T-526/19, EU:T:2020:210);

– prohlásil žalobu na neplatnost společnosti Nord Stream 2 AG za přípustnou;

– vrátil věc zpět Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé; a

– rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.