



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
ze dne 5. září 2013¹

Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P),
Finská republika (C-605/11 P)
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Přístup k dokumentům orgánů —
Odepření přístupu k dokumentům vztahujících se k probíhajícímu řízení o nesplnění povinnosti
týkajícímu se projektu přehrady na řece Bas Sabor (Portugalsko) — Článek 4 — Výjimka týkající se
ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Povinnost provést konkrétní a individuální posouzení —
Převažující veřejný zájem — Nařízení (ES) č. 1367/2006 — Článek 6 — Informace
o životním prostředí“

I – Úvod

1. Kasačními opravnými prostředky se Liga para a Protecção da Natureza (dále jen „LPN“) a Finská republika² domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 9. září 2011, LPN v. Komise (T-29/08, Sb. rozh. s. II-6021, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl žalobu LPN na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 22. listopadu 2007. Tímto rozhodnutím bylo na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení (ES) č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise³ potvrzeno odepření přístupu LPN k dokumentům obsaženým ve spise k řízení o nesplnění povinností zahájenému a vedenému proti Portugalské republice, které se týkalo projektu na výstavbu říční přehrady (Portugalsko), jež byl v rozporu se směrnicí Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků⁴ směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁵ (dále jen „sporné rozhodnutí“).

2. Tyto kasační opravné prostředky se týkají především výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, která se týká ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, vykládané s ohledem na čl. 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 1367/2006 Evropského parlamentu a Rady ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství⁶.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Kasační opravné prostředky LPN a Finské republiky došly kanceláři Soudního dvora ve dnech 25. a 30. listopadu 2011.

3 — Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

4 — Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98.

5 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

6 — Úř. věst. L 264, s. 13.

3. V rámci kasačních opravných prostředků vyvstávají dvě zásadní otázky:

- podstata první otázky tkví v tom, zda Evropská komise musí v rámci probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti zkoumat jednotlivě a konkrétně každý dokument, který je předmětem žádosti o přístup na základě nařízení č. 1049/2001, aby ověřila, zda se na každý takový dokument vztahuje výjimka z práva na přístup podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky tohoto nařízení týkající se ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, anebo zda může pro účely odepření přístupu ke všem těmto dokumentům vycházet z obecné domněnky, podle níž by poskytnutí dokumentů ohrozilo cíle těchto zvláštních činností;
- podstatou druhé otázky nastolené v projednávaném případě je to, zda má na toto posuzování vliv nařízení č. 1367/2006, konkrétně pak druhá věta jeho čl. 6 odst. 1, podle něhož musí být důvody pro odmítnutí vykládány restriktivně, týkají-li se požadované informace emisí do životního prostředí.

II – Právní rámec

A – Nařízení (ES) č. 1049/2001

4. Nařízení č. 1049/2001 vymezuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům orgánů Evropské unie zakotveného v článku 15 SFEU.

5. Článek 2 nařízení 1049/2001 stanoví:

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

[...]

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

[...]“

6. Článek 4 nařízení č. 1049/2001 stanoví výjimky z práva na přístup k dokumentům unijních orgánů s tím, že výjimky relevantní v této věci se nachází v odstavci 2, jež stanoví:

„Orgány odeprou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
- soudního řízení a právního poradenství,
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění,

7. Výjimky uvedené konkrétně v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu.

B – Nařízení (ES) č. 1367/2006

8. Bod 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006 stanoví, že „[p]okud nařízení [...] č. 1049/2001 stanoví výjimky, měly by se tyto výjimky použít s výhradou případných podrobnějších ustanovení tohoto nařízení týkajících se žádostí o informace o životním prostředí. Důvody pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí by měly být vykládány restriktivním způsobem, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zveřejnění informací slouží, a k tomu, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. [...]“

9. Podle článku 3 nařízení č. 1367/2006 se nařízení (ES) č. 1049/2001 použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení orgány a subjekty Společenství, bez diskriminace na základě státní příslušnosti, národnosti nebo bydliště a v případě právnické osoby bez diskriminace na základě místa, kde má své sídlo nebo skutečné ústředí svých činností.

[...]“

10. Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, nadepsaný „Uplatňování výjimek, pokud jde o žádosti o přístup k informacím o životním prostředí“, stanoví:

„Pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení [...] č. 1049/2001, s výjimkou šetření, zejména týkajících se možného porušení práva Společenství, má se za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Pokud jde o ostatní výjimky stanovené v článku 4 nařízení [...] č. 1049/2001, vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.“

III – Skutkový stav

11. LPN je nevládní veřejně prospěšnou organizací usazenou v Portugalsku, jejímž účelem je chránit životní prostředí. Dopisem ze dne 22. dubna 2003 podala LPN ke generálnímu ředitelství (GR) Komise „Životní prostředí“ stížnost, v níž tvrdila, že předmětný projekt přehrady ohrožoval v rozporu se směrnicí 92/43 lokality „Morais“ a „řeka Sabor a Maças“ významné pro Společenství. V návaznosti na tuto stížnost Komise zahájila proti Portugalské republice řízení o nesplnění povinnosti a kontaktovala portugalské orgány, aby ověřila, do jaké míry mohl projekt přehrady porušovat směrnice 79/409 a 92/43.

12. Dopisy ze dne 27. března 2007 a 16. července 2007 požádala LPN generální ředitelství pro životní prostředí o přístup k informacím souvisejícím s vyřizováním stížnosti a o nahlédnutí do dokumentů vypracovaných „pracovní skupinou Komise“ a do dokumentů, které si Komise vyměnila s portugalskými orgány.

13. Tuto žádost Komise s konečnou platností zamítla sporným rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2007.

14. Komise ve sporném rozhodnutí uvedla, že na dokumenty, jichž se týkala korespondence, kterou si vyměnila s portugalskými orgány, se nadále vztahovala výjimka podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Komise uvedla, že v rámci (probíhajícího) řízení o nesplnění povinnosti musí mezi Komisí a dotyčným členským státem vládnout ovzduší vzájemné důvěry, aby tak mohly zahájit proces jednání a činění kompromisů v zájmu smírného řešení sporu a předejití spornému řízení před Soudním dvorem. Podle Komise se dále čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, podle něhož existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí, nevztahuje na šetření týkající se možných porušení unijního práva, jak je tomu v projednávané věci.

15. Rozhodnutím ze dne 28. února 2008 Komise stížnost LPN zamítla. Po ukončení řízení o nesplnění povinnosti Komise rozhodnutím ze dne 24. října 2008 zpřístupnila LPN téměř všechny požadované dokumenty.

IV – Napadený rozsudek

16. LPN podporovaná Dánským královstvím, Finskou republikou a Švédským královstvím Komisi v řízení před Tribunálem vytýkala, že porušila několik ustanovení nařízení č. 1367/2006, a zejména čl. 6 uvedeného nařízení, a dále že nerespektovala výjimku podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 týkající se mimo jiné ochrany cílů vyšetřování.

17. Tento posledně uvedený důvod byl rozdělen na tři části. LPN zaprvé Komisi vytýkala, že v rozporu s právem nezkoumala a konkrétně a individuálně neodůvodnila, zda a do jaké míry se tato výjimka vztahuje na jednotlivé dokumenty, jejichž zpřístupnění bylo požadováno. Zadruhé Komise podle LPN pochybila, když neposoudila, zda by uvedené dokumenty neměly být zpřístupněny alespoň částečně. Zatřetí Komise údajně nezohlednila veřejné zájmy uvedené v žádosti o zpřístupnění.

18. Tribunál konstatoval, že v okamžiku přijetí sporného rozhodnutí probíhalo řízení o nesplnění povinnosti a že Komise byla v zásadě oprávněna uplatnit výjimku týkající se ochrany vyšetřování podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001⁷.

19. Podle Tribunálu z odůvodnění sporného rozhodnutí vyplývalo, že Komise v podstatě vycházela ze zásady uznané Soudním dvorem v nedávné judikatuře, podle níž se dotčený orgán může rozhodnout, že nebude zkoumat jednotlivé dotčené dokumenty konkrétně a individuálně z důvodu, že všechny tyto dokumenty jsou součástí téže kategorie dokumentů, na niž se vztahuje výjimka stanovená v čl. 4 nařízení č. 1049/2001⁸. Komise na tomto základě odepřela přístup ke všem dokumentům ve spise týkajícím se probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti v oblasti práva životního prostředí.

20. Tribunál dále připomenul, že sporné rozhodnutí bylo přijato na základě nařízení č. 1049/2001 i nařízení č. 1367/2006 a že bylo nutné nejprve v souladu s návrhovými žádáními LPN a vedlejších účastníků řízení zkoumat, zda posledně uvedené nařízení mohlo změnit rozsah povinnosti konkrétního a individuálního zkoumání, kterou Komisi ukládá nařízení č. 1049/2001⁹.

A – Ke vlivu nařízení č. 1367/2006 na rozsah posuzovací povinnosti Komise

21. Tribunál konstatoval, že z povinnosti Komise zkoumat dokumenty, k nimž je požadován přístup, konkrétně a individuálně, existuje několik výjimek. Je tomu tak v případě, musí-li být přístup zjevně odepřen (např. pokud se na některé dokumenty v celém rozsahu zjevně vztahuje výjimka z práva na přístup), nebo naopak poskytnut (neboť některé dokumenty jsou zjevně přístupné v celém rozsahu), anebo již dotčené dokumenty byly dříve předmětem konkrétního a individuálního posouzení provedeného Komisí za podobných okolností¹⁰.

7 — Viz bod 101 napadeného rozsudku.

8 — Tamtéž (body 118 až 119).

9 — Tamtéž (body 103 až 104).

10 — Tamtéž (body 113 až 114).

22. Podle Tribunálu může „dotyčný orgán své rozhodnutí, a to i v rámci odůvodnění odmítavého rozhodnutí, v zásadě opřít o obecné domněnky vztahující se k některým kategoriím dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné úvahy za podmínky, že daný orgán v každém případě ověří, zda obecné úvahy, jež se na určitý typ dokumentu obvykle vztahují, jsou na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, skutečně použitelné“¹¹.

23. Tribunál byl toho názoru, že body odůvodnění ani ustanovení nařízení č. 1367/2006 nenasvědčují tomu, že by bylo možné učinit závěr, že se výše uvedené obecné úvahy¹² nevztahují na žádost o přístup k informacím o životním prostředí¹³.

24. Rozhodl, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 sice vyžaduje restriktivní výklad výjimek z práva na přístup a vyvážení rozdílných zájmů, avšak „toto konstatování nemá dopad na otázku, zda musí dotyčný orgán provést konkrétní a individuální přezkum požadovaných dokumentů a informací, či nikoliv“¹⁴. Podle Tribunálu se „podmínky uznané judikaturou, které tento orgán opravňují, aby od takového konkrétního a individuálního přezkumu výjimečně upustil, uplatní *mutatis mutandis*, pokud dotyčné dokumenty zjevně spadají do téže kategorie, na kterou se může vztahovat některá z výjimek zakotvených ve článku 4 nařízení č. 1049/2001. I když z čl. 6 odst. 1 první věty nařízení č. 1367/2006 plyne, že se domněnka o existenci převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění informací o emisích do životního prostředí neuplatní v rámci probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti“, v souladu s těmito zásadami rozvinutými judikaturou totiž „mohou být všechny dokumenty vzešlé z tohoto řízení chráněny jakožto kategorie“¹⁵.

B – K dodržení povinnosti Komise zkoumat dotčené dokumenty

25. Tribunál konstatoval, že v projednávaném případě bylo zjevné, že veškeré dotyčné dokumenty zaprvé spadají, pokud jde o jejich celý obsah, do téže kategorie dokumentů a zadruhé že přístup k této kategorii dokumentů musí být na základě uplatňované výjimky odepřen. Nebylo podle něj myslitelné, že by Komise mohla povolit přístup k jedinému z těchto dokumentů nebo k části jejich obsahu, aniž by ohrozila probíhající jednání s portugalskými orgány. Dospěl k závěru, že i částečné zpřístupnění předmětných dokumentů by mohlo skutečně ohrozit ochranu cíle vyšetřování Komise týkajícího se domnělých nesplnění povinností Portugalské republiky ve vztahu k projektu přehrady¹⁶.

26. Tribunál mimoto odmítl argument LPN a vedlejších účastníků řízení, kteří tvrdili, že kdyby byla Komise oprávněna upustit od konkrétního a individuálního zkoumání obsahu každého z dotyčných dokumentů, nemohla by dostatečně zohlednit veřejný zájem na zpřístupnění ve smyslu čl. 6 odst. 1 druhé věty nařízení č. 1367/2006¹⁷.

27. Tribunál dodal, že postavení stěžovatelů v rámci řízení o nesplnění povinnosti ve smyslu sdělení Komise Evropskému parlamentu a veřejnému ochránci práv týkající se vztahů se stěžovateli ve věcech porušení práva Společenství [COM(2002) 141] final¹⁸ se zásadně liší od postavení, které mají například v rámci řízení o uplatňování pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže, během něhož mají stěžovatelé zvláštní procesní záruky, jejichž dodržování podléhá účinné soudní kontrole v rámci žaloby proti rozhodnutí, kterým se stížnost zamítá¹⁹.

11 — Tamtéž (bod 115).

12 — Tamtéž (body 113 až 115).

13 — Tamtéž (bod 116).

14 — Tamtéž (bod 117).

15 — Tamtéž (bod 117).

16 — Tamtéž (bod 121).

17 — Tamtéž (bod 122).

18 — Úř. věst. C 244, s. 5.

19 — Tamtéž (bod 126).

28. Tribunál uvedl, že zúčastněné strany mají právo prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedená domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění dotčeného dokumentu na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001²⁰. Podle Tribunálu však LPN ani vedlejší účastníci neuvedli okolnosti, které by mohly zpochybnit opodstatněnost posouzení, podle kterého se na všechny dotyčné dokumenty vztahuje výjimka zakotvená ve čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001²¹.

C – K převažujícímu veřejnému zájmu na zveřejnění

29. Tribunál konstatoval, že v okamžiku přijetí sporného rozhodnutí probíhalo řízení o nesplnění povinnosti zahájené proti Portugalské republice, a proto se v projednávaném případě neuplatní domněnka existence převažujícího veřejného zájmu na zveřejnění podle čl. 6 odst. 1 první věty nařízení č. 1367/2006, takže ani nebylo třeba vyslovovat se k tomu, zda dotyčné dokumenty obsahovaly informace vztahující se skutečně k „emisím“ do životního prostředí, či nikoli²². Tribunál rozhodl, že ačkoli LPN a vedlejších účastníci tvrdí opak, ustanovení čl. 6 odst. 1 první věty nařízení č. 1367/2006 vylučuje jakožto *lex specialis* ve vztahu k nařízení č. 1049/2001 posílení transparentnosti v oblasti životního prostředí za účelem vyvážení rozdílných zájmů ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, jsou-li dotyčné dokumenty obsaženy ve spisu probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti²³.

30. Podle Tribunálu dále čl. 6 odst. 1 druhá věta nařízení č. 1367/2006 „upravuje pouze povinnost restriktivního výkladu jiných výjimek než těch, které jsou zmíněny v čl. 6 odst. 1 první větě nařízení č. 1367/2006, tj. jiných, než jsou výjimky zakotvené v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001“²⁴. Článek 6 odst. 1 druhá věta nařízení č. 1367/2006 podle něj odkazuje pouze na „veřejný zájem“ na zpřístupnění, a nikoli na „převažující“ veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001²⁵. „Argument LPN a vedlejších účastníků, podle kterého zásady zvýšené transparentnosti, veřejného přístupu k dokumentům, lepší účasti občana na rozhodovacím procesu a větší legitimacy v projednávaném případě nicméně zakládají veřejný zájem, ba dokonce převažující veřejný zájem ospravedlňující zpřístupnění dotyčných dokumentů“, musel být proto odmítnut²⁶.

31. Tribunál konečně konstatoval, že LPN ani vedlejší účastníci nebyli na jednání s to určit v odpovědi na otázku Tribunálu případný jiný převažující veřejný zájem než zájem vyplývající z údajné zvýšené transparentnosti v oblasti životního prostředí, který měla Komise zohlednit pro účely uplatnění čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001 na projednávaný případ, ani schopni vysvětlit, zda a v jakém rozsahu se požadované informace týkaly emisí do životního prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006²⁷.

V – Řízení před Soudním dvorem

32. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 27. února 2012 byly obě věci spojeny pro účely písemné a ústní části řízení i pro účely vydání rozsudku.

20 — Tamtéž (bod 128).

21 — Viz bod 129 napadeného rozsudku.

22 — Tamtéž (bod 134).

23 — Tamtéž (bod 135).

24 — Tamtéž (bod 136).

25 — Tamtéž.

26 — Tamtéž.

27 — Viz bod 138 napadeného rozsudku.

33. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 27. dubna 2012 bylo povoleno Spolkové republice Německo vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Komise. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 10. července 2012 bylo Estonské republice povoleno vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Finské republiky a předložit vyjádření během ústní části řízení.

34. Dánské království a Švédské království vystupující jako vedlejší účastníci v prvním stupni podporují návrhová žádání LPN a Finské republiky.

35. Písemná vyjádření předložila LPN, Finská republika, Dánské království, Švédské království, Spolková republika Německo, jakož i Komise. Navrhovatelky i vedlejší účastníci řízení včetně Estonské republiky přednesli ústní vyjádření na jednání, které proběhlo dne 29. května 2013.

VI – Kasační opravné prostředky

36. LPN a Finská republika uplatňují na podporu svého kasačního opravného prostředku tři důvody.

37. První důvod vychází z porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Druhý důvod se zakládá na porušení druhé věty čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006. Třetí důvod vychází z porušení čl. 4 odst. 2 nařízení *in fine* č. 1049/2001.

38. LPN dále tvrdí, že rozhodnutí o nákladech řízení v bodech 141 a 143 napadeného rozsudku je z právního hlediska v několika ohledech nesprávné. LPN dodává, že napadený rozsudek obsahuje dva rozpory týkající se identifikace sporného rozhodnutí.

VII – Analýza

39. Než přistoupím k analýze důvodů předložených LPN a Finskou republikou na podporu jejich kasačního opravného prostředku, je třeba reagovat na argument LPN, který přednesla v rámci svého kasačního opravného prostředku a který se týká jejího statusu jakožto nevládní organizace v oblasti životního prostředí. Podle LPN nelze takovou žádost o zpřístupnění dokumentů týkající se státních podpor podanou účastníkem řízení, který hájí vlastní soukromé zájmy, jako je žádost dotčená ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau²⁸, považovat za takovou žádost, jako je žádost dotčená v projednávaném případě, kterou podala organizace hájící veřejné zájmy – což jí skýtá zvláštní zájem na tom, aby se aktivně účastnila řízení o nesplnění povinnosti – a jejíž předmětem jsou dokumenty týkající se emisí do životního prostředí, tj. případ zvlášť uvedený nařízením č. 1367/2006.

40. Dle mého názoru Tribunál v bodě 137 napadeného rozsudku správně konstatoval, že právo na zpřístupnění dokumentů nezávisí na povaze konkrétního zájmu, který žadatel o zpřístupnění může či nemusí mít na získání požadovaných informací.

41. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada²⁹ vyplývá, že cílem nařízení č. 1049/2001 je poskytnout široké veřejnosti právo na přístup k dokumentům orgánů, a nikoliv stanovit pravidla určená k ochraně zvláštního zájmu, který může mít určitá osoba na přístupu k některému z dokumentů³⁰. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že nařízení č. 1049/2001

28 — C-139/07 P (Sb. rozh. s. I-5885).

29 — C-266/05 P (Sb. rozh. s. I-1233).

30 — Viz výše uvedený rozsudek Sison v. Rada (bod 43). Nařízení č. 1049/2001 přiznává právo na přístup k dokumentům dotčených orgánů velkého rozsahu, které není na základě čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení podmíněno odůvodněním žádosti. Viz rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, Sb. rozh. s. I-669, bod 56).

nestanoví, že se zohlední některé zvláštní zájmy, kterých se může dovolávat určitá osoba za účelem získání přístupu ke zvláštnímu dokumentu³¹. Podle mého názoru platí totéž i pro ustanovení nařízení č. 1367/2006 použitelná v projednávaném případě, jejichž cílem je poskytnout veřejnosti³² právo na přístup k informacím orgánů či subjektů Evropské unie o životním prostředí.

42. V rámci aplikace čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 tedy nelze přihlížet ke zvláštnímu postavení LPN.

A – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, založenému na porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001

1. Argumentace

43. Podle LPN vyložil Tribunál čl. 4 nařízení č. 1049/2001 nesprávně. Uvádí, že spis projednávaného případu obsahuje různé druhy dokumentů a že je naprosto nesprávné a nepřiměřené tvrdit, že v rámci probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti „mohou být všechny dokumenty vzešlé z tohoto řízení chráněny jakožto kategorie“³³.

44. Finská republika zpochybňuje zásadní tezi napadeného rozsudku, podle níž lze na základě výjimky ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 chránit všechny dokumenty týkající se řízení o nesplnění povinnosti jako jednu kategorii, takže orgán může odepřít přístup ke všem těmto dokumentům na základě obecné domněnky, že zpřístupnění obsahu takových dokumentů v zásadě ohrožuje ochranu cílů vyšetřování.

45. LPN a Finská republika tvrdí, že výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmeau týkající se státních podpor, nelze vztáhnout na projednávaný případ.

46. Dánské království a Švédské království mají za to, že Tribunál porušil čl. 4 odst. 2 třetí odrážku nařízení č. 1049/2001, když uplatnil obecnou domněnku za účelem odepření přístupu ke všem dokumentům týkajícím se řízení o nesplnění povinnosti. Podle těchto států má Komise naopak povinnost konkrétně ověřit, zda zpřístupnění jednotlivých dokumentů ohrožuje cíle vyšetřování. Uvádí, že Soudní dvůr uplatnil obecné domněnky ve velmi omezených případech a z jasně vymezených důvodů, které v projednávaném případě neplatí.

47. Komise a Spolková republika Německo tvrdí, že je třeba uplatnit obecnou domněnku, podle níž zpřístupnění dokumentů týkajících se řízení o nesplnění povinnosti ohrožuje ochranu cílů vyšetřování ve smyslu článku 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Uvádí, že zpřístupněním informací, které si Komise vyměnila s dotčeným členským státem, by došlo k podlomení vůle spolupracovat v ovzduší vzájemné důvěry. Podle Komise a Spolkové republiky Německo je nutno v projednávaném případě analogicky uplatnit výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmeau, neboť řízení, v němž se přezkoumávají státní podpory, je obdobou řízení o nesplnění povinnosti přizpůsobené konkrétním problémům, které pro hospodářskou soutěž na společném trhu představují státní podpory.

31 — Viz výše uvedený rozsudek Sison v. Rada (bod 45).

32 — Veřejnost je v čl. 2 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1367/2006 vymezena široce jako „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a sdružení, organizace nebo skupiny těchto osob“.

33 — Viz bod 117 napadeného rozsudku.

2. Posouzení

48. Úvodem je třeba připomenout, že LPN požadovala zpřístupnění všech dokumentů obsažených ve spise k řízení o nesplnění povinnosti v oblasti práva životního prostředí zahájenému na základě článku 258 SFEU proti Portugalské republice. Tato žádost byla podána v průběhu správního řízení. Ve sporném rozhodnutí Komise odmítla poskytnout LPN požadované dokumenty s odvoláním na výjimku z práva na přístup podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 založenou na ochraně cílů inspekce, vyšetřování a auditu. Komise tak neověřovala u jednotlivých požadovaných dokumentů, zda jejich zveřejnění poškozuje cíl vyšetřování zahájeného na základě článku 258 SFEU proti Portugalské republice, a konstatovala, že zpřístupnění všech dokumentů v této fázi ohrožuje řízení o nesplnění povinnosti.

49. Tento přístup byl potvrzen v napadeném rozsudku.

50. Vzhledem k tomu, že v okamžiku přijetí sporného rozhodnutí probíhalo řízení o nesplnění povinnosti, Tribunál dospěl k závěru, že Komise mohla vycházet ze zásady, že se obecná domněnka, podle níž zpřístupnění dokumentů ze spisu ohrožuje ochranu cílů vyšetřování, vztahuje na dotčené dokumenty jako celek³⁴.

51. V projednávaných kasačních opravných prostředcích není zpochybňováno, že byla Komise v zásadě oprávněna uplatnit výjimku podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany cílů vyšetřování, jak uvádí bod 101 napadeného rozsudku, jelikož v okamžiku podání předmětné žádosti probíhalo řízení o nesplnění povinnosti. Sporná je však povaha a intenzita ověřování Komise při aplikaci této výjimky na předmětné dokumenty a zejména to, zda měl tento orgán povinnost konkrétně posoudit obsah těchto jednotlivých dokumentů nebo se mohl naopak jednoduše opřít o obecnou domněnku ohrožení cíle řízení vztahující se na veškeré požadované dokumenty.

52. Podle ustálené judikatury musí nařízení č. 1049/2001, jak vyplývá z bodu 4 jeho odůvodnění a jeho článku 1, poskytnout veřejnosti co možná nejširší právo na přístup k dokumentům orgánů³⁵. Toto právo nicméně podléhá určitým omezením na základě veřejných nebo soukromých zájmů. Uvedené nařízení v souladu s odůvodněním 11 v článku 4 konkrétně stanoví, že orgány odeprou přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení jednoho ze zájmů chráněných tímto článkem. Odepře-li Komise přístup k dokumentu, jehož zveřejnění je požadováno, musí v zásadě vysvětlit, jak by mohlo zpřístupnění tohoto dokumentu konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou podle článku 4 nařízení č. 1049/2001, jejíhož uplatnění se tento orgán dovolává. Uvedené výjimky musejí být vykládány a uplatňovány restriktivně, jelikož se odchylují od zásady co možná nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům³⁶.

53. Z této judikatury vyplývá, že v rámci respektování vůdčí zásady transparentnosti má Komise v zásadě povinnost konkrétně a individuálně zkoumat každý z dokumentů požadovaných LPN, aby určila, zda jejich zpřístupnění může ve skutečnosti ohrozit cíl vyšetřování zahájeného na základě článku 258 SFEU proti Portugalské republice, a vysvětlit dále ve vztahu ke každému dotčenému dokumentu, jak by mohlo úplné či částečné zpřístupnění těchto dokumentů ohrozit tento cíl.

54. Jak však Tribunál uvedl v bodě 113 a následujících napadeného rozsudku, z povinnosti Komise zkoumat konkrétně a individuálně dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, existují výjimky stanovené judikaturou.

34 — Tamtéž (bod 127).

35 — Rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723, bod 33), jakož i výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (bod 51).

36 — Viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-535/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, body 70 až 73 a citovaná judikatura).

55. Na základě této judikatury³⁷ nemusí být individuální a konkrétní zkoumání každého dokumentu nezbytné, pokud je z důvodu zvláštních okolností projednávané věci zřejmé, že přístup k dokumentům musí být odepřen, nebo právě naopak poskytnut. Dotčený orgán může v těchto případech své rozhodnutí opřít o obecnou domněnku uplatnitelnou na určité kategorie dokumentů, když se na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy mohou použít podobné obecné úvahy³⁸.

56. Podle nejnovější judikatury platí, že je-li přístup odepřen na základě takové obecné domněnky, mohou dotčené osoby prokázat, že se uvedená domněnka nevztahuje na určitý dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění dokumentu uvedeného v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001³⁹.

57. V tomto ohledu uvádím, že možnost uplatnit obecnou domněnku v případě určitých kategorií dokumentů namísto toho, aby byl každý dokument zkoumán individuálně a konkrétně, než je k němu odepřen přístup, není bezvýznamná. Tvoří totiž nejen rámec pro základní zásadu transparentnosti zakotvenou v článku 11 SEU, článku 15 SFEU a v nařízení č. 1049/2001, ale v praxi též nezbytně omezuje přístup k dotčeným dokumentům. Jsem proto toho názoru, že užití takových domněnek musí být založeno na vážných a přesvědčivých důvodech. Soudní dvůr k dnešnímu datu výslovně uznal možnost použít takovou obecnou domněnku ve třech konkrétních případech, tj. v řízení o kontrole státních podpor⁴⁰, řízení o kontrole spojování⁴¹ a řízeních probíhajících před unijními soudy⁴².

58. Ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau Soudní dvůr nejprve umožnil, aby se obecná domněnka uplatnila na odepření přístupu k dokumentům týkajícím se řízení o kontrole státních podpor. Soudní dvůr rozhodl, že pro účely výkladu výjimky podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 je nutné vzít v potaz okolnost, že dotčené strany⁴³ s výjimkou členského státu odpovědného za poskytnutí podpory nemají na základě nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁴⁴, právo nahlížet do dokumentů ve spise Komise. Soudní dvůr měl za to, že kdyby tyto osoby mohly k předmětným dokumentům získat přístup na základě nařízení č. 1049/2001, systém kontroly státních podpor by byl narušen.

59. Ve výše uvedených rozsudcích Komise v. Agrofert Holding a Komise v. Éditions Odile Jacob poté Soudní dvůr umožnil, aby se obecná domněnka uplatnila i v případě odepření přístupu k dokumentům týkajícím se řízení o kontrole spojování podniků, jelikož právní úprava tohoto řízení upravuje zacházení s informacemi získanými v rámci takového řízení či zjištěními provedenými v jeho rámci restriktivně.

60. Podle Soudního dvora by obecný přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001, kteréžto dokumenty si Komise vyměnila v rámci takového řízení s oznamujícími stranami nebo třetími osobami, mohl, jak zdůraznila Komise, ohrozit rovnováhu, kterou chtěl zákonodárce v nařízení ES o spojování zajistit mezi povinnostmi dotčených podniků sdělit Komisi případně citlivé obchodní informace, aby mohla posoudit slučitelnost plánovaného spojení se společným trhem na jedné straně a zárukou zvýšené ochrany spojenou s informacemi takto předanými Komisi na základě profesního a obchodního

37 — V tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Švédsko a Turco v. Rada (bod 50) a Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (bod 54), rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, bod 116); a Komise v. Agrofert Holding (bod 57), jakož i výše uvedený rozsudek Švédsko a další v. API a Komise (bod 74).

38 — V tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (bod 54), Komise v. Agrofert Holding (bod 57), Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 116) a API (bod 74).

39 — V tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (bod 62), Komise v. Agrofert Holding (bod 68), Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 126).

40 — Viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau.

41 — Viz výše uvedené rozsudky Komise v. Agrofert Holding a Komise v. Éditions Odile Jacob.

42 — Viz výše uvedený rozsudek Švédsko a další v. API a Komise.

43 — A sice příjemci podpory a jejich konkurenti.

44 — Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339.

tajemství na straně druhé⁴⁵. Podle Soudního dvora z výše uvedeného vyplývá, že platí obecná domněnka, podle které zpřístupnění dotyčných dokumentů v zásadě porušuje ochranu obchodních zájmů podniků podílejících se na spojení, jakož i ochranu cílů vyšetřování týkajícího se řízení o kontrole daného spojení⁴⁶.

61. Konečně ve výše uvedeném rozsudku Švédsko a další v. API a Komise Soudní dvůr konstatoval, že je třeba uznat existenci obecné domněnky, podle níž zpřístupnění vyjádření předložených orgánem v rámci soudního řízení porušuje ochranu tohoto řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, pokud uvedené řízení stále probíhá⁴⁷.

62. Okolnost, že nařízení č. 1049/2001 ukládá povinnost transparentnosti pouze některým orgánům, nemůže mít podle Soudního dvora v rámci probíhajících soudních řízení za důsledek ohrožení jejich procesního postavení z hlediska zásady rovnosti zbraní. Soudní dvůr kromě toho s poukazem na zásadu řádného výkonu spravedlnosti konstatoval, že vyloučení soudní činnosti z oblasti působnosti práva na přístup k dokumentům, aniž je rozlišováno mezi jednotlivými fázemi řízení, je odůvodněno nutností zajistit, aby v průběhu celého soudního řízení byla diskuze účastníků řízení, jakož i porada dotyčného soudu ve věci, která je předmětem probíhajícího řízení, vedeny nerušeně. Soudní dvůr navíc analogicky k výše uvedenému rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau rozhodl, že taková domněnka je odůvodněná i s ohledem na skutečnost, že statut Soudního dvora Evropské unie ani jednací řády unijních soudů nezakotvují právo třetích osob na přístup k podáním předloženým v rámci soudních řízení Soudnímu dvoru.

63. LPN a Finská republika tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že závěry Soudního dvora z výše uvedeného rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau týkající se řízení o kontrole státních podpor se uplatní i v řízení o nesplnění povinnosti. Tento názor nesdílím.

64. Z výše uvedeného rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, ale i z výše uvedených rozsudků Komise v. Agrofert Holding a Komise v. Éditions Odile Jacob vyplývá, že Soudní dvůr umožnil uplatnění obecných domněnek odepření přístupu k dokumentům v řízení o kontrole státních podpor či spojování zejména s poukazem na přísná pravidla omezující přístup ke spisu v těchto řízeních. Jinými slovy, Soudní dvůr stejně jako unijní zákonodárce sice nezavedl hierarchii mezi dotčenými normami⁴⁸, avšak ohraničil aplikaci obecných ustanovení nařízení č. 1049/2001 těmito obecnými domněnkami, pokud by zpřístupnění spisu mělo ohrozit zvláštní cíl pravidel, jež mají chránit účinnost řízení o kontrole státních podpor a spojování.

65. Ačkoli pro účely odůvodnění uplatnění takových obecných domněnek měla existence těchto zvláštních pravidel omezujících přístup veřejnosti ke spisu v rámci určitých řízení jistý význam v úvahách Soudního dvora nejen ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, ale i ve výše uvedených rozsudcích Komise v. Agrofert Holding a Komise v. Éditions Odile Jacob⁴⁹, zastávám na rozdíl od LPN a Finské republiky názor, že tato okolnost nebyla sama o sobě rozhodující.

66. Použití takovýchto obecných domněnek je totiž především diktováno bezpodmínečnou nutností zajistit správný průběh dotyčných řízení a zaručit, že jejich cíle nebudou ohroženy.

45 — Viz výše uvedené rozsudky Komise v. Agrofert Holding (bod 62) a Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 121).

46 — Viz výše uvedené rozsudky Komise v. Agrofert Holding (bod 64) a Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 123).

47 — Viz výše uvedený rozsudek Švédsko a další v. API a Komise (bod 94).

48 — V tomto ohledu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Agrofert Holding (bod 52) a Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 110), v nichž Soudní dvůr konstatoval, že navzdory absenci ustanovení upravujících výslovně vztah mezi nařízením č. 1049/2001 a nařízeními v oblasti kontroly spojování, je „třeba zajistit uplatnění každého z těchto nařízení, které bude slučitelné s uplatněním druhého z nich, a umožnit tudíž jejich konzistentní uplatňování“.

49 — Ve výše uvedených rozsudcích Komise v. Agrofert Holding (bod 56) a Komise v. Éditions Odile Jacob (bod 115) vycházel Soudní dvůr z cíle ochrany obchodních zájmů, přičemž konstatoval, že tento cíl a cíle vyšetřování jsou úzce spojeny.

67. V tomto ohledu uvádím, že pro účely odůvodnění takové obecné domněnky ve výše uvedeném rozsudku Švédsko a další v. API a Komise Soudní dvůr v podstatě vycházel ze zásady rovnosti zbraní a potřeby zajistit řádný průběh řízení. O absenci práva třetích osob na přístup k vyjádřením předloženým Soudnímu dvoru v rámci soudních řízení bylo v tomto rozsudku pojednáno pouze *obiter dictum* s cílem uvést důvody pro vyloučení činnosti soudů jako takové z působnosti nařízení č. 1049/2001.

68. Z toho plyne, že pojítkem pro závěry Soudního dvora ve všech těchto rozsudcích⁵⁰ byla skutečnost, že zpřístupnění dokumentů z určitých řízení se naprosto neslučovalo s jejich řádným průběhem a mohlo je ohrozit. Z výše uvedených rozsudků Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, Komise v. Agrofert Holding a Komise v. Éditions Odile Jacob navíc vyplývá, že obecná domněnka o odepření přístupu se vztahovala na všechny nezveřejněné dokumenty týkající se spisu k předmětným řízením.

69. Zastávám názor, že toto pojítko platí i pro fázi řízení o nesplnění povinnosti před zahájením soudního řízení upravenou v článku 258 SFEU, ačkoli toto řízení není ve všech ohledech rovnocenné řízení v oblasti kontroly státních podpor či spojování nebo soudnímu řízení, přičemž ani tato tři řízení navzájem si nejsou rovna.

70. Je však nutno podotknout, že mezi řízením o nesplnění povinnosti a řízením v oblasti kontroly státních podpor, která mají zajistit, že členské státy budou respektovat unijní právo, existuje zvláštní vazba. V případě záporného rozhodnutí týkajícího se protiprávní podpory čl. 108 odst. 2 druhý pododstavec SFEU umožňuje Komisi neučinit kroky před zahájením soudního řízení podle článku 258 SFEU a pokud uplyne lhůta stanovená Komisí v záporném rozhodnutí⁵¹ k tomu, aby mu členský stát vyhověl, Komise se může obrátit přímo na Soudní dvůr⁵². Z toho vyplývá, že záporné rozhodnutí Komise o protiprávní podpoře svým způsobem na základě čl. 108 odst. 2 druhého pododstavce SFEU nahrazuje fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti.

71. Rovněž je nutno připomenout, že během celého řízení o nesplnění povinnosti hraje Komise ústřední roli stejně jako v řízeních týkajících se státních podpor či plánů spojení. V roli ochránce Smlouvy o FEU má totiž Komise širokou posuzovací pravomoc a nezávisle rozhoduje o tom, zda zahájit postup před zahájením soudního řízení zasláním výzvy následované případně odůvodněným stanoviskem⁵³. Tento postup před zahájením soudního řízení členskému státu umožňuje uplatnit prostředky obhajoby, a má tak přispět k dodržování unijního práva s tím, že se – je-li to možné – předejde soudnímu řízení.

72. Souhlasím dále s konstatováním Tribunálu v bodě 126 napadeného rozsudku, podle něhož tato fáze před zahájením řízení o nesplnění povinnosti má dvoustrannou povahu a probíhá mezi Komisí a dotčeným členským státem. To platí navzdory skutečnosti, že by podnětem k jeho zahájení, jako je tomu v projednávaném případě, byla stížnost, jelikož případný stěžovatel každopádně nemá v následných fázích řízení o nesplnění povinnosti žádná práva⁵⁴. Jak zdůrazňuje Komise ve sporném rozhodnutí, „v rámci řízení o nesplnění povinnosti musí mezi Komisí a dotčeným členským státem vládnout ovzduší vzájemné důvěry, aby tak mohly zahájit proces jednání a činění kompromisů v zájmu smírného řešení sporu a předejití spornému řízení před Soudním dvorem“.

50 — Tj. výše uvedené rozsudky Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, Komise v. Agrofert Holding, Komise v. Éditions Odile Jacob a Švédsko a další v. API a Komise.

51 — Nebo případně lhůta, kterou Komise stanovila následně. Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2006, Komise v. Španělsko (C-485/03 až C-490/03, Sb. rozh. s. I-11887, bod 53).

52 — Viz výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko (bod 53).

53 — Pokud Komise dospěje k názoru, že určitý členský stát porušil povinnost, přísluší jí, aby posoudila účelnost podání žaloby proti tomuto státu, určila ustanovení, která porušil, a zvolila okamžik, kdy vůči němu zahájí řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, přičemž úvahy, jimiž se při této volbě řídila, nemohou mít vliv na přípustnost žaloby. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 18. června 1998, Komise v. Itálie (C-35/96, Recueil, s. I-3851, bod 27), a ze dne 8. prosince 2005, Komise v. Lucembursko (C-33/04, Sb. rozh. s. I-10629, bod 66).

54 — V tomto ohledu viz výše uvedené sdělení COM(2002) 141 final.

73. Ačkoli postup před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti není v každém ohledu rovnocenný soudnímu řízení, může k němu vést, jelikož Komise se může po ukončení tohoto řízení obrátit na Soudní dvůr s návrhem, aby určil, že došlo k nesplnění povinnosti, které vytýká dotčenému členskému státu⁵⁵.

74. Jednotný cíl spočívající v ochraně průběhu řízení, který Soudní dvůr vedl k uznání obecné domněnky v oblasti kontroly státních podpor⁵⁶ či spojování⁵⁷ nebo soudního řízení⁵⁸, lze dle mého názoru vztáhnout na fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti.

75. I částečný přístup veřejnosti k dokumentům týkajícím se tohoto řízení, které stále probíhá, podle mého názoru ohrožuje dosažení jeho cílů, a odůvodňuje tedy použití takové obecné domněnky, jako je domněnka uznaná Soudním dvorem v jiných řízeních.

76. LPN a Finská republika správně tvrdily, že obsah spisu v řízení o nesplnění povinnosti v oblasti životního prostředí je nutně rozmanitý a kromě korespondence mezi Komisí a dotčeným členským státem může například obsahovat pouze technické a vědecké studie. Tribunál v tomto případě konstatoval, že dotýčný spis obsahoval pouze korespondenci Komise a členského státu⁵⁹. Avšak i kdyby tomu tak nebylo, platí – třebaže dokumenty, které Komise získala v rámci řízení o nesplnění povinnosti, mohou být nepochybně různorodé a každé řízení o nesplnění povinnosti zahájené proti určitému členskému státu má svá vlastní specifika – že je třeba chránit řádný průběh tohoto řízení omezením zásahů ze strany třetích osob. Z toho vyplývá, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 121 napadeného rozsudku konstatoval, že dokumenty ve spisu k probíhajícímu řízení o nesplnění povinnosti tvoří jednu kategorii pro účely uplatnění obecné domněnky o odepření přístupu na základě výjimky uplatněné Komisí.

77. Je však nutno připomenout, že na základě čl. 4 odst. 7 nařízení č. 1049/2001 se výjimka uplatní pouze po dobu, kdy je ochrana odůvodněná s ohledem na obsah dokumentu⁶⁰. Po skončení řízení musí být spis zpřístupněn, pokud se neuplatní žádná z ostatních výjimek podle článku 4 nařízení č. 1049/2001.

78. V projednávaném případě z bodů 28 až 35 napadeného rozsudku jasně vyplývá, že LPN získala po definitivním odložení stížnosti týkající se projektu přehrady dne 28. února 2008 přístup téměř ke všem požadovaným dokumentům⁶¹.

79. Navrhují tedy Soudnímu dvoru, aby první důvod kasačního opravného prostředku zamítl jako neopodstatněný.

55 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. února 1989, *Star Fruit v. Komise* (247/87, Recueil, s. 291, bod 12), a ze dne 29. září 1998, *Komise v. Německo* (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 46). Pro řízení o nesplnění povinností je typická zásada účelnosti. Viz rozsudek ze dne 19. května 2009, *Komise v. Itálie* (C-531/06, Sb. rozh. s. I-4103, body 23 a 24). Posouzení účelnosti učinit kroky při nesplnění povinnosti přísluší pouze Komisi.

56 — Viz bod 58 tohoto stanoviska.

57 — Viz body 59 a 60 tohoto stanoviska.

58 — Viz body 61 a 62 tohoto stanoviska.

59 — Viz bod 121 napadeného rozsudku.

60 — Viz výše uvedený rozsudek *Švédsko a Turco v. Rada* (bod 70).

61 — Viz bod 15 tohoto stanoviska.

B – K druhému důvodu kasačního opravného prostředku, založenému na porušení čl. 6 odst. 1 druhé věty nařízení č. 1367/2006

1. Argumentace

80. LPN tvrdí, že na rozdíl od konstatování Tribunálu v bodech 113 až 117 napadeného rozsudku nevede výklad čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2001 ve spojení s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 k tomu, že je Komise zproštěna povinnosti zkoumat konkrétně a individuálně dokumenty, jejichž zpřístupnění bylo požadováno⁶². Tvrdí, že vyšetřování je sice vyňato z první části čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, avšak nevyhnutelně a logicky se jej týká druhá část uvedeného článku. Podle LPN nelze presumovat existenci převažujícího veřejného zájmu na odepření přístupu k dokumentům, jichž se vyšetřování týká, a proto je nutné vykládat možné důvody pro toto odmítnutí restriktivně a zkoumat, zda veřejný zájem na zpřístupnění informací o životním prostředí v projednávaném případě převažuje, či nikoli nad případnými jinými zájmy, které musí být chráněny odepřením přístupu, a konkrétně ověřit, zda se informace obsažené v požadovaných dokumentech netýkají emisí do životního prostředí.

81. Finská republika podporovaná Dánským královstvím a Švédským královstvím tvrdí, že Tribunál v bodě 136 napadeného rozsudku nesprávně vykládá čl. 6 odst. 1 druhou větu nařízení č. 1367/2006, když uvádí, že toto ustanovení „upravuje pouze povinnost restriktivního výkladu jiných výjimek, než které jsou zmíněny v čl. 6 odst. 1 první větě nařízení č. 1367/2006, tj. jiných, než jsou výjimky zakotvené v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001“.

82. Komise tvrdí, že vyloučením vyšetřování možných porušení unijního práva ze zákonné domněnky stanovené v čl. 6 odst. 1 první větě nařízení č. 1367/2006 měl unijní zákonodárce zjevně v úmyslu zohlednit jejich zvláštnost. Případná existence převažujícího veřejného zájmu odůvodňující zpřístupnění tedy musí být zkoumána v rámci podmínek nařízení č. 1049/2001 a z nařízení č. 1367/2006 nelze dovozovat, že pro řízení o nesplnění povinnosti v oblasti životního prostředí platí jiné zacházení než pro tatáž řízení v jiných oblastech, pokud jde o obecnou domněnku, podle níž zpřístupnění dokumentů obsažených v těchto spisech ohrožuje cíl vyšetřování.

83. Spolková republika Německo tvrdí, že čl. 6 odst. 1 druhá věta nařízení č. 1367/2006 nemění kritérium pro posuzování odepření přístupu k dokumentům z probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti týkajícího se životního prostředí, jež se podle ní nadále řídí nařízením č. 1049/2001. Toto ustanovení totiž podle ní jednoduše převzalo požadavek restriktivního výkladu důvodů pro uplatnění výjimky formulovaný unijními soudy a zohlednění zájmů životního prostředí při uvedeném posuzování.

2. Posouzení

84. Tento důvod kasačního opravného prostředku se týká výkladu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 a konkrétně toho, zda pravidla v oblasti přístupu k informacím o životním prostředí mají vliv na otázku, zda Komise má, či nemá povinnost konkrétně a individuálně zkoumat dokumenty ve spisu k řízení o nesplnění povinnosti v oblasti životního prostředí.

85. Dle mého názoru Tribunál v bodě 105 napadeného rozsudku správně uvedl, že „[nařízení č. 1367/2006] představuje ve vztahu k nařízení č. 1049/2001 tím, že nahrazuje, mění nebo zpřesňuje jeho ustanovení, *lex specialis*, vztahuje-li se žádost o přístup na „informace o životním prostředí“ nebo na informace „o emisích do životního prostředí“⁶³.

62 — Viz bod 113 napadeného rozsudku.

63 — Viz rovněž bod 135 napadeného rozsudku.

86. Z článku 3 nařízení č. 1367/2006 jednoznačně vyplývá, že nařízení č. 1049/2001 se použije na každou žádost o zpřístupnění informací o životním prostředí, kterou mají unijní orgány k dispozici. Působnost nařízení č. 1367/2006 v oblasti přístupu k těmto informacím je tudíž velmi omezená, jelikož změny nařízení č. 1049/2001 jsou značně specifické.

87. Bod 15 odůvodnění a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 upřesňují vztah mezi výjimkami podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 a ustanoveními nařízení č. 1367/2006.

88. Z bodu 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006 zaprvé vyplývá, že výjimky podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 se v zásadě uplatní v plném rozsahu, neobsahuje-li nařízení č. 1367/2006 podrobnější ustanovení.

89. Článek 6 odst. 1 první věta nařízení č. 1367/2006 posiluje uplatnění zásady transparentnosti „pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení č. 1049/2001 v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí“, jelikož stanoví, že se má za to, že na jejich zpřístupnění existuje převažující veřejný zájem.

90. Některé výjimky podle článku 4 první a třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, tj. „[z]ejména šetření týkající se možného porušení práva Společenství“ jsou výslovně vyloučeny v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 z aplikace zásady posílené transparentnosti. Domněnka existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění se neuplatní na informace obsažené ve spise k řízení o nesplnění povinnosti, ani pokud se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.

91. Zůstává otázkou, zda se na tato řízení naopak vztahuje druhá věta odstavce 1 uvedeného článku 6. Podle této druhé věty, pokud jde o „ostatní výjimky“ stanovené v článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001, vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.

92. LPN a Finská republika zastávají názor, že „ostatní výjimky“ zahrnují z povahy věci nutně řízení o nesplnění povinností, jelikož čl. 6 odst. 1 první věta nařízení č. 1367/2006 se na ně nevztahuje. Komise proto má podle nich v zásadě povinnost zkoumat individuálně a konkrétně všechny dokumenty ve spisu k řízení o nesplnění povinnosti v oblasti životního prostředí, a obecná domněnka se neuplatní.

93. S tímto výkladem předmětného ustanovení nesouhlasím.

94. Dle mého názoru ze znění čl. 6 odst. 1 druhé věty nařízení č. 1367/2006 i z obecné systematiky a účelu tohoto ustanovení⁶⁴ vyplývá, že se použije pouze na výjimky neuvedené v první větě tohoto ustanovení. Článek 6 odst. 1 první věta nařízení č. 1367/2006 přitom výslovně uvádí řízení o nesplnění povinnosti⁶⁵, i když tak činí s cílem vyhradit mu v rámci ustanovení čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 odchylné zacházení.

95. Ustanovení čl. 6 odst. 1 první a druhé věty nařízení č. 1367/2006 jasně svědčí o tom, že unijní zákonodárce měl v úmyslu výslovně vyloučit řízení o nesplnění povinnosti jako celek z působnosti čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.

64 — Viz rovněž článek 3 nařízení č. 1367/2006 a bod 15 odůvodnění tohoto nařízení.

65 — Viz bod 136 napadeného rozsudku.

96. Z toho vyplývá, že na přístup k dokumentům ve spisu k řízení o nesplnění povinnosti v oblasti životního prostředí se použijí pouze ustanovení nařízení č. 1049/2001 a že čl. 6 odst. 1 druhá věta nařízení č. 1367/2006 nemá vliv na otázku, zda Komise má či nemá povinnost zkoumat tyto dokumenty konkrétně a individuálně. Vzhledem k tomu, že se čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 nevztahuje na řízení o nesplnění povinnosti, Komise není povinna zkoumat, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006.

97. Podpůrně zastávám názor, že i v případě, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že se čl. 6 odst. 1 druhá věta nařízení č. 1367/2006 vztahuje na řízení o nesplnění povinnosti, nemění to nic na závěru týkajícího se tohoto důvodu kasačního opravného prostředku. Toto ustanovení podle ustálené judikatury Soudního dvora k článku 4 nařízení č. 1049/2001⁶⁶ uvádí, že důvod pro odmítnutí je nutné vykládat restriktivně s ohledem na veřejný zájem na zpřístupnění a neuvádí v tomto ohledu nic stran výkladu či použití článku 4 nařízení č. 1049/2001 relevantních pro účely projednávané věci či otázky, zda se uplatní obecná domněnka.

98. Z bodů 73 a 74 výše uvedeného rozsudku Švédsko a další v. API a Komise totiž jednoznačně vyplývá, že restriktivní výklad a uplatnění výjimek stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 nebrání uplatnění obecných domněnek na určité druhy informací.

99. Dále zastávám názor, že povinnost zohlednit „skutečnost, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí“ se jednoznačně váže k povinnosti vykládat důvody pro odepření přístupu restriktivně a umocňuje ji. Podle mého názoru však ani tato povinnost nebrání tomu, aby se obecné domněnky uplatnily na určité druhy dokumentů.

100. Tribunál se podle mě nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 136 napadeného rozsudku učinil závěr, že „v kontextu uplatňování výjimky zakotvené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 se LPN ani vedlejší účastníci nemohou účelně dovolávat ani čl. 6 odst. 1 druhé věty nařízení č. 1367/2006“, a Soudní dvůr by měl zamítnout druhý důvod kasačních opravných prostředků jako neopodstatněný.

C – Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, založenému na porušení čl. 4 odst. 2 in fine nařízení č. 1049/2001

1. Argumentace

101. LPN, Finská republika, Dánské království a Švédské království tvrdí, že analýza Tribunálu v bodech 132 až 138 napadeného rozsudku týkající se existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění je nesprávná.

102. Tribunál podle nich učinil nesprávný závěr, že sporné rozhodnutí Komise bylo v souladu s čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001⁶⁷, ačkoli Komise neověřila, zda byl dán převažující veřejný zájem, což měla učinit (i bez návrhu, jak tvrdí Švédské království) na základě uvedeného čl. 4 odst. 2 *in fine*, jelikož čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 v tomto ohledu nestanoví žádnou výjimku.

103. Komise tyto argumenty odmítá.

⁶⁶ — Výše uvedený rozsudek Švédsko a Turco v. Rada (bod 36).

⁶⁷ — Viz body 135 až 136 napadeného rozsudku.

2. Posouzení

104. V bodech 134 až 136 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 nerozšiřuje působnost zásady transparentnosti na řízení o nesplnění povinnosti a že na poskytnutí informací o emisích do životního prostředí týkajících se těchto řízení neexistuje převažující zájem ve smyslu článku 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001.

105. Vzhledem k mé odpovědi na druhý důvod kasačního opravného prostředku uvedenou výše považuji tento závěr za správný.

106. V bodě 138 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že LPN a vedlejší účastníci nebyli s to označit případný jiný převažující veřejný zájem než udávaný zájem na zvýšené transparentnosti v oblasti životního prostředí, který měla Komise zohlednit pro účely uplatnění čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001 na projednávaný případ, ani nebyli schopni vysvětlit, zda a v jakém rozsahu se požadované informace týkaly emisí do životního prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006. Toto skutkové zjištění již nelze dle mého názoru zpochybňovat ve fázi kasačního opravného prostředku⁶⁸.

107. Z výše uvedeného vyplývá, že LPN v prvním stupni pouze tvrdila, že zvýšená transparentnost v oblasti životního prostředí je sama o sobě převažujícím veřejným zájmem. V souladu se závěry Soudního dvora v bodech 157 a 158 ve výše uvedeném rozsudku Švédsko a další v. API a Komise zastávám názor, že taková obecná tvrzení nejsou s to prokázat, že zásada transparentnosti má v projednávaném případě zvláštní význam, který by mohl převážit nad závěry odůvodňujícími odepření přístupu ke sporným dokumentům. Z bodu 62 výše uvedeného rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau navíc jasně vyplývá, že Komise nemusí bez návrhu zkoumat, zda může převažující veřejný zájem odůvodnit zpřístupnění dokumentů uvedených v čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001 a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006. Soudní dvůr naopak rozhodl, že dotčené strany mohou prokázat, že je dán převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění dotčených dokumentů⁶⁹.

108. Vzhledem k výše uvedenému jsem toho názoru, že i třetí důvod kasačního opravného prostředků musí být zamítnut.

VIII – Dodatečné návrhové žádání LPN

109. LPN tvrdí, že napadený rozsudek obsahuje dvě nesrovnalosti týkající se identifikace sporného rozhodnutí.

110. Zprvé uvádí, že spor předložený Tribunálu se týká zrušení sporného rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2007, a nikoli rozhodnutí ze dne 24. října 2008 uvedeného v bodě 1 výroku napadeného rozsudku. LPN proto Soudní dvůr žádá, aby v prvním bodě výroku napadeného rozsudku upřesnil, že se žaloba týká sporného rozhodnutí.

68 — Podle ustálené judikatury Soudního dvora z článku 256 ES a z prvního pododstavce článku 58 statutu Soudního dvora vyplývá, že jedině Tribunál je příslušný zjistit skutkový stav, kromě případu, kdy z písemností ve spise, které mu byly předloženy, vyplývá věcná nesprávnost zjištění Tribunálu, a tento skutkový stav posoudit. Pokud Tribunál zjistil nebo posoudil skutkový stav, Soudní dvůr je na základě článku 256 ES příslušný k přezkumu právní kvalifikace těchto skutkových okolností a právních důsledků, které z nich Tribunál vyvodil (rozsudek ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise*, C-487/06 P, Sb. rozh. s. I-10515, bod 96, jakož i ze dne 27. října 2011, *Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další*, C-47/10 P, Sb. rozh. s. I-10707, bod 57). Uvádím, že v tomto případě LPN ani Finská republika nenamítají věcnou nesprávnost zjištění Tribunálu v bodě 138 napadeného rozsudku.

69 — Viz bod 56 tohoto stanoviska.

111. LPN má zadruhé za to, že bod 46 napadeného rozsudku je nesprávné formulován a má být přeformulován následovně:

„LPN vzala zpět svůj návrh na přezkum legality rozhodnutí [ze dne 22. listopadu 2007], pokud jde o třetí žalobní důvod vycházející z nedodržení lhůty zakotvené ve čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 [...]“.

112. Komise argumenty LPN odmítá.

113. LPN podle mého názoru neupřesnila, jak údajné nesrovnalosti ovlivnily její právní postavení. Kromě toho jsem stejně jako Komise přesvědčen, že je projednáváný návrh nepřipustný, jelikož nejde o právní otázku ve smyslu článku 58 statutu Soudního dvora Evropské unie. I za předpokladu, že došlo k nesrovnalosti, přísluší pouze Tribunálu, aby ji napravil na základě článku 84 svého jednacího řádu.

114. Z toho vyplývá, že tento návrh musí být zamítnut.

IX – K námitkám LPN stran posouzení Tribunálu o nákladech řízení

115. LPN tvrdí, že právní posouzení Tribunálu o nákladech řízení v bodech 141 a 143 napadeného rozsudku je nesprávné v několika ohledech.

116. Komise odmítá argumenty LPN.

117. V tomto ohledu postačí uvést, že podle ustálené judikatury v případě, že byly zamítnuty všechny ostatní důvody kasačního opravného prostředku, musí být návrhová žádání týkající se údajné nesrovnalosti v rozhodnutí Tribunálu o nákladech řízení zamítnuta jako nepřipustná na základě článku 58 druhého pododstavce statutu Soudního dvora, podle něhož se kasační opravný prostředek nemůže týkat pouze rozložení a výše nákladů⁷⁰.

118. Jelikož musí být všechny ostatní důvody opravného prostředku podaného LPN zamítnuty, musí být tedy poslední důvod směřující proti rozhodnutí Tribunálu týkajícímu se rozložení nákladů řízení prohlášen za nepřipustný.

119. S ohledem na výše uvedené je dle mého názoru třeba v plném rozsahu zamítnout jak kasační opravný prostředek podaný LPN ve věci C-514/11 P, tak kasační opravný prostředek Finské republiky ve věci C-605/11 P.

X – K nákladům řízení

120. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný. Podle čl. 138 odst. 1 téhož jednacího řádu, jež se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, který je rovněž použitelný na řízení o kasačním opravném prostředku na základě uvedeného článku 184 odst. 1, členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady. Podle čl. 184 odst. 4 téhož jednacího řádu může Soudní dvůr rozhodnout, že vedlejší účastník řízení v prvním stupni, který se účastnil řízení o kasačním opravném prostředku, ponese vlastní náklady řízení.

⁷⁰ — Viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Komise a Francie v. TF1 (C-302/99 P a C-308/99 P, Recueil, s. I-5603, bod 31), jakož i ze dne 30. září 2003, Freistaat Sachsen v. Komise (C-57/00 P a C-61/00 P, Recueil, s. I-9975, bod 124).

121. Jelikož to Komise požadovala, musí být podle mě LPN a Finské republice uloženy náklady řízení ve věcech C-514/11 P a C-605/11 P. Dánské království, Spolková republika Německo, Estonská republika a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.

XI – Závěry

122. S ohledem výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- kasační opravné prostředky zamítl;
- uložil Liga para a Protecção da Natureza (LPN) nést vlastní náklady řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-514/11 P a nahradit náklady tohoto řízení vynaložené Evropskou komisí;
- uložil Finské republice nést vlastní náklady řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-605/11 P a nahradit náklady tohoto řízení vynaložené Evropskou komisí a
- uložil Dánskému království, Estonské republice, Spolkové republice Německo a Švédskému království nést vlastní náklady řízení o kasačních opravných prostředcích ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P.