



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

13. září 2013 *

„Přístup k dokumentům — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Studie, které obdržela Komise, týkající se provedení směrnic v oblasti životního prostředí — Částečné odepření přístupu — Výjimka týkající se cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Konkrétní a individuální přezkum — Slučitelnost s Aarhuskou úmluvou — Převažující veřejný zájem — Důsledky překročení lhůty pro přijetí výslovného rozhodnutí — Rozsah povinnosti aktivního šíření informací o životním prostředí“

Ve věci T-111/11,

ClientEarth, se sídlem v Londýně (Spojené království), zastoupené P. Kirchem, advokátem,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, původně zastoupené P. Oliverem a C. ten Dam, poté P. Oliverem a C. Zadrou, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem byla původně žaloba na zrušení implicitního rozhodnutí Komise, jímž byl žalobkyni odepřen přístup k některým dokumentům týkajícím se slučitelnosti právních předpisů členských států s právem životního prostředí Evropské unie, a poté žaloba na zrušení pozdějšího výslovného rozhodnutí ze dne 30. května 2011, kterým byl částečně odepřen přístup k některým dokumentům,

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení H. Kanninen (zpravodaj), předseda, S. Soldevila Frago a G. Berardis, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: N. Rosner, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. dubna 2013,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek

Skutkový stav

- 1 Žalobkyně, společnost ClientEarth, je sdružením založeným podle anglického práva, jehož předmětem činnosti je především ochrana životního prostředí. Dne 8. září 2010 podala u generálního ředitelství (GŘ) Evropské komise pro životní prostředí žádost o přístup k dokumentům na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331), jakož i na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 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 Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13). Tato žádost (dále jen „původní žádost“) se týkala několika písemností uvedených v dokumentu nazvaném „Plán řízení 2010“, který GŘ pro životní prostředí zveřejnilo na svém internetovém portálu.
- 2 Dopisem ze dne 16. září 2010 Komise potvrdila přijetí původní žádosti a uvedla, že tato žádost byla zaregistrována dne 14. září 2010.
- 3 Dopisem ze dne 29. října 2010 Komise částečně odmítla původní žádost. Žalobkyni předala jeden z požadovaných dokumentů a uvedla, že na ostatní dokumenty se vztahují výjimky upravené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce a odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, které se týkají ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu a ochrany rozhodovacího procesu orgánů.
- 4 Dne 10. listopadu 2010 podala žalobkyně na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 potvrzující žádost, v níž požádala, aby Komise přezkoumala své stanovisko k několika dokumentům, k nimž jí byl odepřen přístup (dále jen „potvrzující žádost“).
- 5 Dopisem ze dne 1. prosince 2010 informovala Komise žalobkyni, že na základě čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 byla lhůta k odpovědi na potvrzující žádost prodloužena o patnáct pracovních dnů.
- 6 V dopise ze dne 15. prosince 2010 Komise žalobkyni oznámila, že stále není schopna odpovědět na potvrzující žádost.
- 7 V dopise ze dne 20. prosince 2010 žalobkyně Komisi upozornila, že lhůta pro odpověď na potvrzující žádost uplyne dne 22. prosince 2010. Žalobkyně Komisi vyzvala, aby jí požadované dokumenty předala do 22. ledna 2011, a uvedla, že v opačném případě zamýšlí podat u Tribunálu žalobu proti implicitnímu rozhodnutí Komise o zamítnutí potvrzující žádosti (dále jen „implicitní rozhodnutí“).
- 8 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 21. února 2011 podala žalobkyně projednávanou žalobu a domáhala se zrušení implicitního rozhodnutí.
- 9 Dne 30. května 2011 Komise přijala výslovné rozhodnutí, v němž se vyjádřila k potvrzující žádosti (dále jen „výslovné rozhodnutí“), a sdělila ho žalobkyni ve stejný den.
- 10 Ve výslovném rozhodnutí Komise nejprve vymezila rozsah potvrzující žádosti. Měla za to, že se tato žádost týká především 63 studií k souladu právních předpisů několika členských států s unijním právem v oblasti životního prostředí, které provedl externí podnik na účet Komise a jež Komise obdržela v roce 2009, jakož i osmi dokumentů nazvaných „Implementační akční plány“, které byly vypracovány v letech 2009 a 2010 pro soubor „klíčových směrnic“.
- 11 Komise uvedla, že se potvrzující žádost netýká některých dokumentů uvedených v původní žádosti a dospěla k závěru, že žalobkyně již přístup k těmto dokumentům nepožaduje.

- 12 Zadruhé Komise poukázala na to, že požadované dokumenty obsahují informace o životním prostředí ve smyslu úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“), a upozornila, že ustanovení této úmluvy se uplatňují na unijní orgány na základě nařízení č. 1367/2006. Vzhledem k tomu, že článek 3 tohoto nařízení stanoví, že žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení unijní orgány, se zpracovávají podle nařízení č. 1049/2001, měla Komise za to, že potvrzující žádost musí být posouzena podle obou těchto nařízení.
- 13 Zatřetí Komise rozdělila dokumenty zahrnuté do potvrzující žádosti do dvou skupin. První skupina obsahovala 22 studií, jakož i osm akčních plánů uvedených výše v bodě 10. Komise tyto dokumenty žalobkyni plně zpřístupnila s výjimkou jmen autorů některých studií. Druhá skupina sestávala z 41 studií uvedených výše v bodě 10 (dále jen „sporné studie“). Tyto studie Komise žalobkyni zpřístupnila jen částečně. Konkrétně jí ke každé sporné studii předala úvodní stránku, obsah, seznam používaných zkratk, přílohu obsahující posuzované právní předpisy, jakož i kapitoly nazvané „Úvod“, „Obecný přehled právního rámce členského státu“ a „Rámec pro transpozici a provádění“. U všech těchto studií jí Komise naopak odmítla zpřístupnit části nazvané „Souhrnný přehled“, „Právní analýza opatření přijatých k provedení směrnic do vnitrostátního práva“ a „Závěry“, jakož i přílohu obsahující srovnávací tabulku mezi právními předpisy dotčeného členského státu a relevantním unijním právem.
- 14 Sporné studie rozdělila Komise do dvou kategorií. První z nich obsahovala studii, jejíž hodnocení ve formě dialogu s dotyčným členským státem ohledně provádění unijního práva začalo teprve nedávno. Druhá kategorie zahrnovala 40 studií, které vedly k intenzivnějšímu dialogu s dotyčnými členskými státy.
- 15 Začtvrté Komise uvedla tři důvody, proč byl odepřen přístup k některým částem sporných studií, jakož i jménům autorů některých zpřístupněných studií.
- 16 Komise nejprve poznamenala, že se na nezveřejněné části sporných studií vztahuje výjimka z práva na přístup k dokumentům upravená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, týkající se zejména ochrany cílů vyšetřování.
- 17 Komise tvrdila, že tyto studie byly vypracovány, aby mohla zkontrolovat provedení několika směrnic členskými státy do jejich vnitrostátních právních ráďů a případně zahájit řízení o nesplnění povinnosti upravené v článku 258 SFEU (dále jen „řízení o nesplnění povinnosti“) proti těmto státům. Pokud jde o studii zahrnutou do první kategorie uvedené v bodě 14 výše, Komise uvedla, že dosud neučinila závěr ohledně provedení dotyčné směrnice. Pokud by byly zveřejněny údaje a závěry obsažené v této studii, které dosud nebyly ověřeny a na něž neměl dotčený členský stát příležitost reagovat, znamenalo by to podle názoru Komise pro tento stát riziko případné nespravedlivé kritiky, čímž by byla poškozena atmosféra vzájemné důvěry požadovaná k vyhodnocení provedení dotyčné směrnice. Ohledně sporných studií zahrnutých do druhé kategorie uvedené v bodě 14 výše Komise uvedla, že v některých případech zahájila proti dotyčným členským státům řízení o nesplnění povinnosti a v ostatních případech dosud nerozhodla, zda má být toto řízení zahájeno. Zveřejnění sporných studií by narušilo vzájemnou důvěru nezbytnou k vyřešení sporů mezi ní a dotyčnými členskými státy bez nutnosti využití soudní fáze uvedeného řízení.
- 18 Komise poté uvedla, že se na nezveřejněné části sporných studií vztahuje i výjimka z práva na přístup k dokumentům upravená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany rozhodovacího procesu orgánů.
- 19 V tomto ohledu Komise poukázala na to, že tyto studie byly vypracovány na její žádost pro čistě interní účely v rámci předběžné fáze šetření ohledně provádění unijního práva. K tomu Komise dodala, že je oprávněna nesdělovat závěry těchto studií, jakož i používat jiné prostředky šetření, včetně vlastního interního hodnocení a informací plynoucích z dialogu s dotyčnými členskými státy. Komise měla za

to, že jelikož dosud nezaujala stanovisko k souladu vnitrostátních právních předpisů s unijním právem ani k tomu, zda je vhodné zahájit řízení o nesplnění povinnosti, tedy k otázce, ohledně níž má širokou diskreční pravomoc, mělo by požadované zpřístupnění dokumentů vliv na interní rozhodovací proces, což by ji mohlo vystavit nežádoucím vnějším tlakům.

- 20 Komise dále uvedla, že jména autorů některých zveřejněných studií, jakož i některých sporných studií byla chráněna výjimkou z práva na přístup k dokumentům upravenou v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001, týkající se ochrany soukromí a osobnosti jednotlivce.
- 21 Zapáté Komise poznamenala, že použití výjimek z práva na přístup k dokumentům, upravených v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce a odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 je třeba odmítnout, jestliže zveřejnění uvedených dokumentů odůvodňuje převažující veřejný zájem. Komise však měla za to, že v projednávaném případě veřejnému zájmu lépe poslouží ochrana prostředí vzájemné důvěry mezi ní a členskými státy, jakož i její diskreční pravomoci přijímat správní rozhodnutí týkající se případných porušení práva. Komise dále uvedla, že potvrzující žádost neobsahuje žádné argumenty, které by mohly prokázat existenci převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího zpřístupnění dokumentů.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 22 Jak bylo uvedeno výše v bodě 8, žalobkyně podala projednávanou žalobu návrhem podaným kanceláři Tribunálu dne 21. února 2011 a domáhala se zrušení implicitního rozhodnutí.
- 23 Dne 30. května 2011 předložila Komise žalobní odpověď. Tvrdila, že se žaloba po přijetí výslovného rozhodnutí stala bezpředmětnou, jelikož žalobkyně již neměla zájem na zrušení implicitního rozhodnutí. Komise vyzvala Tribunál, aby určil, že již není důvodné ve věci rozhodovat.
- 24 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 31. května 2011 předložilo Dánské království návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobkyně. Toto vedlejší účastenství povolil předseda osmého senátu usnesením ze dne 14. července 2011.
- 25 Dne 29. července 2011 předložila žalobkyně repliku. Uvedla, že jelikož jí Komise poskytla přístup ke zpřístupněným studiím a akčním plánům (viz bod 13 výše), nejsou již tyto dokumenty předmětem žaloby. Žalobkyně podala rovněž žádost o úpravu svých důvodů a návrhových žádání v důsledku přijetí výslovného rozhodnutí v tom smyslu, že nadále je předmětem žaloby toto rozhodnutí, a to s tím, že jí Komise přiznala pouze částečný přístup ke sporným studiím.
- 26 Dne 7. listopadu 2011 předložila Komise dupliku. V zájmu řádného výkonu spravedlnosti a hospodárnosti řízení požádala Tribunál o schválení změny návrhových žádání a žalobních důvodů žalobkyně.
- 27 Poté, co se změnilo složení senátů Tribunálu, byl soudce zpravodaj přidělen k šestému senátu, kterému byla v důsledku toho přidělena projednávaná věc.
- 28 Dopisem doručeným soudní kanceláři Tribunálu dne 12. března 2013 informovalo Dánské království Tribunál, že se vzdalo vedlejšího účastenství na podporu návrhových žádání žalobkyně v této věci. Usnesením předsedy šestého senátu ze dne 9. dubna 2013 bylo Dánské království vyškrtáno z rejstříku jakožto vedlejší účastník řízení.
- 29 Na základě zprávy soudce zpravodaje Tribunál (šestý senát) rozhodl o zahájení ústní části řízení. Řeči a odpovědi účastnic řízení na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání dne 10. dubna 2013.

- 30 Žalobkyně v žalobě navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil implicitní rozhodnutí;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení vynaložených žalobkyní a případnými vedlejšími účastníky řízení.
- 31 V replice se žalobkyně domáhá možnosti upravit svá návrhová žádání a žalobní důvody v důsledku přijetí výslovného rozhodnutí a navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil výslovné rozhodnutí;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 32 V žalobní odpovědi Komise navrhuje, aby Tribunál určil, že po přijetí výslovného rozhodnutí již není třeba rozhodovat o implicitním rozhodnutí.
- 33 V duplice Komise navrhuje, aby Tribunál:
- povolil změnu návrhových žádání a žalobních důvodů žalobkyně;
 - zamítl žalobu;
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.
- 34 Na jednání žalobkyně potvrdila, že se její žaloba týká zrušení výslovného rozhodnutí v části, v níž jí Komise částečně odepřela přístup k 41 sporným studiím, které byly uvedeny v seznamu č. 2 tabulky připojené k příloze II tohoto rozhodnutí.

Právní otázky

K úpravě návrhových žádání a žalobních důvodů žalobkyně

- 35 Jak bylo uvedeno výše, implicitní rozhodnutí, které bylo původně předmětem návrhu na neplatnost podaného žalobkyní v rámci žaloby, bylo nahrazeno výslovným rozhodnutím přijatým po podání žaloby. Tato změna vedla žalobkyni k úpravě jejích původních návrhových žádání a žalobních důvodů na jejich podporu. Komise proti této úpravě nic nenamítala.
- 36 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury lze návrhy, které původně směřovaly proti aktu nahrazenému v průběhu řízení, považovat za návrhy směřující proti nahrazujícímu aktu, přičemž tento akt představuje novou okolnost umožňující žalobkyni upravit její návrhová žádání a žalobní důvody. V takovém případě by bylo totiž v rozporu s řádným výkonem spravedlnosti a požadavkem hospodárnosti řízení, kdyby byla žalobkyně nucena podat u Tribunálu novou žalobu [viz rozsudek Tribunálu ze dne 10. října 2001, *British American Tobacco International (Investments) v. Komise*, T-111/00, Recueil, s. II-2997, bod 22 a citovaná judikatura]. Je tedy třeba mít za to, že předmětem žaloby je nyní částečné zrušení výslovného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), a povolit úpravu návrhových žádání a žalobních důvodů.

K věci samé

- 37 Po provedení úpravy svých návrhových žádání a žalobních důvodů vznáší žalobkyně na podporu svého návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí sedm žalobních důvodů. Tyto důvody vycházejí zaprvé z porušení čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001 tím, že Komise protiprávně prodloužila lhůtu pro odpověď na potvrzující žádost, zadruhé z porušení čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Aarhuské úmluvy, neboť toto ustanovení neupravuje žádnou výjimku z práva na přístup k dokumentům, která se týká ochrany cílů jiného typu vyšetřování než vyšetřování trestního nebo disciplinárního, zatřetí z porušení povinnosti aktivního šíření informací o životním prostředí, která vyplývá z článku 5 odst. 3 až 7 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1367/2006, začtvrté z porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, jelikož Komise porušila limity spojené s výjimkou z práva přístupu k dokumentům upravené tímto ustanovením, zapáté z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, jelikož riziko, že úplné zpřístupnění sporných studií naruší rozhodovací proces Komise je hypotetické a není rozumně předvídatelné, zašesté z porušení čl. 4 odst. 2 *in fine* a odst. 3 *in fine* nařízení č. 1049/2001 z důvodu, že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění, a zasedmé ze závažného a opakovaného porušování čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001 a čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy ze strany Komise, které vyžaduje, aby Tribunál přijal odrazující opatření.

Úvodní poznámky

- 38 Sedm žalobních důvodů předložených žalobkyní lze rozdělit do dvou skupin, z nichž první zahrnuje druhý, jakož i čtvrtý až šestý žalobní důvod, a druhá zahrnuje první, třetí a sedmý žalobní důvod.
- 39 V rámci první skupiny žalobních důvodů napadá žalobkyně odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ve druhém a čtvrtém žalobním důvodu zpochybňuje závěr uvedený v tomto rozhodnutí, podle něhož informace, jejíž zpřístupnění bylo odepřeno, spadá pod výjimku z práva na přístup k dokumentům, týkající se ochrany cílů vyšetřování. V rámci pátého žalobního důvodu žalobkyně zpochybňuje závěr, že se na tuto informaci vztahuje výjimka založená na ochraně rozhodovacího procesu. V rámci šestého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že se Komise i za předpokladu, že by byly tyto výjimky použitelné, dopustila pochybení, jelikož nevzala v úvahu, že existuje převažující veřejný zájem vyžadující zpřístupnění požadovaných informací.
- 40 Naproti tomu v rámci druhé skupiny žalobních důvodů předkládá žalobkyně argumenty, jimiž má být prokázáno, že napadené rozhodnutí musí být zrušeno z důvodů, které nesouvisí s otázkou, zda je jeho odůvodnění stíženo vadou. V prvním a sedmém žalobním důvodu žalobkyně v podstatě tvrdí, že k přijetí napadeného rozhodnutí došlo příliš pozdě, což je podle ní součástí ustálené a nepřípustné praxe Komise. V rámci třetího žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že nezávisle na odpovědi, kterou Komise měla dát na potvrzující žádost, byla tato povinná zpřístupnit požadované informace z úřední povinnosti.
- 41 Nejprve je třeba uvést, že žalobkyně netvrdila, že se Komise dopustila nesprávného posouzení, když rozhodla, že se na jména autorů některých sporných studií a zpřístupněných studií vztahuje výjimka z práva na přístup k dokumentům upravená v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany osobních údajů. Je tedy třeba mít za to, že s výhradou připomínek, které předložila v rámci druhé skupiny žalobních důvodů, žalobkyně nezpochybňuje rozhodnutí Komise tato jména nezpřístupnit. Žalobkyně tuto skutečnost na jednání potvrdila.
- 42 Dále je třeba uvést, že unijní orgán může pro účely posouzení žádosti o přístup k dokumentům, které má k dispozici, zohlednit více důvodů pro odepření přístupu uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, body 113 a 114).

43 Jak bylo přitom uvedeno výše v bodech 16 až 19, Komise měla za to, že se na sporné studie vztahuje jednak výjimka upravená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany cílů vyšetřování a výjimka upravená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci tohoto nařízení týkající se ochrany rozhodovacího procesu orgánů. Za účelem prokázání toho, že je napadené rozhodnutí stíženo vadou, která může odůvodnit jeho zrušení, musí proto žalobkyně s výhradou přezkumu druhé skupiny žalobních důvodů prokázat buď v rámci druhého, čtvrtého nebo pátého žalobního důvodu, že se Komise dopustila pochybení, když měla za to, že může částečně odeprít přístup ke sporným studiím na základě každé z těchto výjimek, anebo v rámci šestého žalobního důvodu, že převažující veřejný zájem odůvodňuje v každém případě úplné zpřístupnění těchto studií.

44 Nejprve je třeba přezkoumat první skupinu žalobních důvodů.

K první skupině žalobních důvodů

45 Jak bylo uvedeno výše, první skupina žalobních důvodů zahrnuje druhý a dále čtvrtý až šestý žalobní důvod. Nejprve je třeba zkoumat čtvrtý a poté druhý, pátý a šestý žalobní důvod.

– Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, který vychází z porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, jelikož Komise nezohlednila limity výjimky upravené v tomto ustanovení

46 Nařízení č. 1049/2001 je podle prvního bodu odůvodnění projevem vůle vyjádřené ve druhém pododstavci článku 1 EU zavedeném Amsterdamskou smlouvou, jíž je vytyčení nové etapy v procesu vytváření stále užšího svazku mezi evropskými národy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanovi. Jak připomíná druhý bod odůvodnění uvedeného nařízení, právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů souvisí s jejich demokratickou povahou (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, Sb. rozh. s. I-6237, bod 72 a citovaná judikatura).

47 Proto cílem nařízení č. 1049/2001 je v souladu s jeho čtvrtým bodem odůvodnění a článkem 1 přiznat veřejnosti co možná nejširší právo na přístup k dokumentům orgánů (viz rozsudek Švédsko v. MyTravel a Komise, bod 46 výše, bod 73, a citovaná judikatura).

48 Je pravda, že toto právo i nadále podléhá určitým omezením vycházejícím z důvodů veřejného či soukromého zájmu. Přesněji řečeno, uvedené nařízení v souladu s jedenáctým bodem svého odůvodnění stanoví v článku 4 režim výjimek, který orgánům umožňuje odeprít přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení některého ze zájmů chráněných tímto článkem. Avšak vzhledem k tomu, že se uvedené výjimky odchylují od zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti, musí být vykládány a uplatňovány restriktivně (rozsudek Švédsko v. MyTravel a Komise, bod 46 výše, body 74 a 75).

49 Ze spisu nahlíženého z hlediska vyjádření účastnic řízení vyplývá, že se sporné studie týkají provedení některých unijních směrnic v oblasti životního prostředí devatenácti členskými státy, přičemž každá sporná studie se týká jednoho členského státu a jedné směrnice. Mezi účastnicemi řízení není dále sporné, že tyto studie byly vypracovány na objednávku Komise v souvislosti s povinností, kterou má na základě článku 17 SEU, podle něhož pod kontrolou Soudního dvora dohlíží na uplatňování unijního práva. Je tedy nutné mít za to, že sporné studie nebyly vypracovány pro informativní či akademické účely, nýbrž jako cílené nástroje, které mají odhalit konkrétní porušení unijního práva. Jak správně uvádí Komise, tyto studie jí mají umožnit vyhodnocení toho, zda členské státy správně provedly dotčené směrnice, a případně zahájit proti členským státům, které se dopustily porušení práva, řízení o nesplnění povinnosti.

50 Z výše uvedeného plyne, že sporné studie spadají do rámce vyšetřování Komise ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.

- 51 Skutečnost, že se určitý dokument týká vyšetřování ve smyslu tohoto ustanovení, nemůže podle judikatury sama o sobě postačit k uplatnění výjimky, kterou upravuje, a to vzhledem k nutnosti vykládat a uplatňovat výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 restriktivně. Nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být totiž důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723, body 43 a 63).
- 52 Mimoto je nutno uvést, že účelem této výjimky, jak plyne z jejího znění, není ochrana vyšetřování jako takového, nýbrž ochrana cíle tohoto vyšetřování (v tomto smyslu viz rozsudky Tribunálu ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise, T-391/03 a T-70/04, Sb. rozh. s. II-2023, body 105 a 109, a ze dne 12. září 2007, API v. Komise, T-36/04, Sb. rozh. s. II-3201, bod 127). V případě šetření v rámci řízení o nesplnění povinnosti spočívá tento cíl v tom, že je členskému státu umožněno dobrovolně vyhovět požadavkům Smlouvy nebo je mu případně poskytnuta příležitost k odůvodnění jeho postoje (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek API v. Komise, body 121 a 133 a citovaná judikatura).
- 53 Z bodu 17 tohoto rozsudku vyplývá, že Komise v napadeném rozhodnutí uvedla, že důvod, pro který by mohlo zpřístupnění sporných studií narušit její šetření, byl ten, že toto zpřístupnění by narušilo atmosféru vzájemné důvěry, která je vyžadována při hodnocení implementace unijního práva, pokud jde o studii, kterou Komise neměla dosud příležitost dostatečně podrobně analyzovat, nebo při řešení sporů mezi Komisí a členskými státy bez nutnosti využít soudní fáze řízení o nesplnění povinnosti, pokud jde o ostatní studie, které Komise podrobně analyzovala a na jejichž základě, v některých případech, dosud nerozhodla o tom, zda by mělo být toto řízení zahájeno.
- 54 Žalobkyně tvrdí, že tyto důvody jsou obecné a nejsou podloženy. Proto podle jejího názoru nepostačují k prokázání existence rizika, jež by nemělo hypotetický charakter, spočívajícího v tom, že zpřístupnění sporných studií konkrétně a skutečně naruší šetření Komise. Žalobkyně především uvádí, že skutečnost, že veřejnost ví o možném porušení unijního práva, nebrání Komisi v pokračování v šetření.
- 55 Žalobkyně dodává, že Komise neupřesnila druh tlaků, které by mohly narušit její šetření, ani to, zda byly tyto tlaky vyvíjeny na její vlastní útvary anebo na útvary orgánů členských států. Podle žalobkyně mohou členské státy v případě, že jsou vystaveny neodůvodněným kritikám nebo tlakům, vždy prokázat, že dodržují unijní právo. Žalobkyně dále uvádí, že Komise neprovedla striktní výklad použité výjimky, jelikož nevysvětlila, v čem by zpřístupnění sporných studií konkrétně a skutečně narušilo šetření.
- 56 Konečně žalobkyně tvrdí, že transparentnost posiluje účinnost řízení o nesplnění povinnosti, a to z důvodu tlaku, který veřejnost vyvíjí na dotyčný členský stát, a měla by být zajištěna proto, aby se občané mohli účastnit rozhodovacího procesu a aby byly Komisi poskytnuty informace.
- 57 Komise argumenty žalobkyně odmítá.
- 58 Nejprve je třeba uvést, že podle ustálené judikatury platí, že Komise může úspěšně uplatnit výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 za účelem odepření přístupu k dokumentům týkajícím se šetření ve věci případného porušení unijního práva, které může vést k zahájení řízení o nesplnění povinnosti nebo které k zahájení takového řízení skutečně vedlo. V těchto případech bylo odepření přístupu považováno za důvodné vzhledem ke skutečnosti, že dotyčné členské státy jsou oprávněny očekávat od Komise, že bude zachovávat důvěrnost ohledně těchto šetření, a to i po uplynutí určité doby po jeho ukončení (rozsudek API v. Komise, bod 52 výše, bod 120 a citovaná judikatura).
- 59 Z judikatury konkrétně vyplývá, že zpřístupnění dokumentů týkajících se stadia šetření, během doby, kdy ještě probíhají jednání mezi Komisí a dotyčným členským státem, by mohlo narušit řádný průběh řízení o nesplnění povinnosti, jelikož by mohl být ohrožen jeho cíl, jímž je umožnit dotyčnému členskému státu, aby dobrovolně splnil požadavky Smlouvy, anebo mu poskytnout příležitost

k odůvodnění jeho postoje, jak je uvedeno v bodě 52 výše. Tento požadavek důvěrnosti přetrvává i po zahájení řízení u Soudního dvora, jelikož nelze vyloučit, že jednání mezi Komisí a dotyčným členským státem, jejichž cílem je, aby uvedený stát dobrovolně splnil požadavky Smlouvy, mohou pokračovat v průběhu soudního řízení, a to až do vyhlášení rozsudku. Zachování tohoto cíle, a sice smírného řešení sporu mezi Komisí a dotyčným členským státem před vydáním rozsudku Soudního dvora, tedy odůvodňuje odepření přístupu k těmto dokumentům (viz rozsudek API v. Komise, bod 52 výše, bod 121 a citovaná judikatura).

- 60 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise je, jak sama správně tvrdí, oprávněna zachovat důvěrnost dokumentů shromážděných v rámci šetření týkajícího se řízení o nesplnění povinnosti, jejichž zpřístupnění by mohlo narušit atmosféru důvěry, jež musí mezi ní a dotyčným členským státem panovat v zájmu nalezení konsensu ohledně porušení unijního práva, která budou případně odhalena.
- 61 Je tedy třeba mít za to, že Komise byla v zásadě oprávněna uplatnit výjimku upravenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 a odepřít na jejím základě zpřístupnění sporných studií.
- 62 Na tento závěr nemohou mít vliv argumenty žalobkyně, že občané mají na základě zásad otevřenosti a transparentnosti, které jsou obsaženy v článcích 1 SEU a 15 SFEU, právo vědět, zda jejich vlády dodržují unijní pravidla v oblasti životního prostředí, že Komise je povinna dbát na uplatňování těchto pravidel, má odpovědnost ve vztahu k občanům za způsob, kterým toto poslání naplňuje, a že musí zapojovat občany do rozhodovacího procesu.
- 63 Článek 15 odst. 3 druhý pododstavec SFEU totiž stanoví, že obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem. Nařízení č. 1049/2001, které bylo přijato na základě čl. 15 odst. 3 SFEU, tak stanoví obecné zásady a tato omezení, pokud jde o právo na přístup k dokumentům, které má k dispozici Komise. Mezi těmito omezeními je obsažena výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce tohoto nařízení týkající se ochrany cílů vyšetřování prováděného orgány. Žalobkyně se tedy nemůže vyhnout použití této výjimky a opírat se o obecná ustanovení Smluv.
- 64 Dále je třeba uvést, že podle judikatury platí, že je-li na určitém orgánu požadováno zpřístupnění dokumentu, je tento orgán povinen v každém jednotlivém případě posoudit, zda tento dokument spadá pod výjimky z práva na přístup vyjmenované v článku 4 nařízení č. 1049/2001 (rozsudek Švédsko a Turco v. Rada, bod 51 výše, bod 35).
- 65 V tomto ohledu bylo upřesněno, že žádost o přístup k dokumentům musí být zkoumána konkrétně a individuálně a musí být zkoumán obsah každého dokumentu uvedeného v dotčené žádosti, a dále, že toto zkoumání musí být, pokud jde o všechny výjimky zmíněné v odst. 1 až 3 článku 4 tohoto nařízení, o které se toto rozhodnutí opírá, patrné z odůvodnění rozhodnutí daného orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, Sb. rozh. s. II-1121, body 69 až 74).
- 66 Jak uvedla žalobkyně, Komise zkoumala sporné studie obecně a abstraktně. Z napadeného rozhodnutí totiž nevyplývá, že Komise pro účely rozhodnutí, zda její zpřístupnění může narušit atmosféru důvěry, která musí panovat mezi ní a dotyčným členským státem, konkrétně analyzovala přesný obsah každé sporné studie. V rozporu s tím, co tvrdí Komise, není skutečnost, že tyto studie byly částečně zpřístupněny, důkazem toho, že tyto studie byly předmětem individuálního posouzení, jelikož zpřístupněné části každé studie jsou identické.
- 67 Z povinnosti Komise zkoumat konkrétně a individuálně dokumenty, k nimž je požadován přístup, existuje nicméně několik výjimek.

- 68 Je totiž možné, že uvedené zkoumání nemusí být nezbytné, pokud je z důvodu zvláštních okolností projednávaného případu zřejmé, že přístup musí být odepřen nebo právě naopak poskytnut. Tak by tomu bylo zejména v případě, že by se na některé dokumenty v celém rozsahu buď zjevně vztahovala výjimka z práva na přístup, nebo naopak kdyby tyto dokumenty byly zjevně v celém rozsahu přístupné, anebo kdyby již byly dříve předmětem konkrétního a individuálního posouzení provedeného Komisí za podobných okolností (rozsudky Verein für Konsumenteninformation v. Komise, bod 65 výše, bod 75, a API v. Komise, bod 52 výše, bod 58).
- 69 Kromě toho 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 (v tomto smyslu viz rozsudek Švédsko a Turco v. Rada, bod 51 výše, bod 50).
- 70 Z důvodů konkrétních okolností projednávaného případu mohla mít Komise za to, že veškeré sporné studie spadají do téže kategorie dokumentů a že přístup k této kategorii dokumentů musí být odepřen na základě dovolávané výjimky (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 9. září 2011, LPN v. Komise, T-29/08, Sb. rozh. s. II-6021, bod 121). Jak totiž tvrdí Komise, sporné studie nebyly vypracovány Komisí, neodráží její pozici ani nezakládají její odpovědnost. Byly objednány Komisí v přípravné fázi řízení o nesplnění povinnosti a zkoumají do hloubky soulad právních předpisů dotyčných členských států s unijním právem. Tyto studie tedy představují skutečnosti, které mohou mít dopad na možnosti Komise zahájit jednání s těmito členskými státy, které bude prosto vnějších tlaků, jehož cílem je, aby členské státy dobrovolně splnily požadavky unijního práva.
- 71 Tento závěr je potvrzen zásadami uznanými v rozsudku Soudního dvora ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Sb. rozh. s. I-5885, body 54 až 62), tak jak byly vyloženy Tribunálem v rozsudku LPN v. Komise, bod 70 výše).
- 72 V rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 71 výše měl Soudní dvůr ohledně správních řízení o kontrole státních podpor za to, že obecná domněnka důvěrnosti uvedená v bodě 69 výše může vyplývat z nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 [ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), jakož i z judikatury týkající se práva nahlížet do dokumentů obsažených ve správním spise Komise. V této souvislosti Soudní dvůr připomněl, že řízení o kontrole státních podpor je s ohledem na jeho obecnou systematiku řízením zahájeným vůči členskému státu, v jehož rámci má k dispozici práva na obhajobu, včetně práva, aby mu byly poskytnuty některé dokumenty, pouze tento členský stát, na rozdíl od zúčastněných osob, které v této souvislosti nemají právo nahlížet do dokumentů obsažených ve správním spise Komise. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že tuto okolnost je třeba zohlednit pro účely výkladu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. Pokud by totiž tyto zúčastněné osoby byly oprávněny na základě nařízení č. 1049/2001 získat přístup k dokumentům obsaženým ve správním spise Komise, byl by zpochybněn režim kontroly státních podpor.
- 73 Soudní dvůr z toho vyvodil, že pokud činnosti orgánů spadají do rámce správních funkcí specificky přiznaných těmto orgánům článkem 88 ES, je třeba zohlednit skutečnost, že jiné zúčastněné strany v řízeních o kontrole státních podpor než dotyčný členský stát nemají právo nahlížet do dokumentů obsažených ve správním spise Komise, a tudíž uznat existenci domněnky, podle které by zpřístupnění dokumentů obsažených ve správním spise v zásadě porušilo ochranu cílů vyšetřování s tím důsledkem, že dotyčný orgán by se mohl dokonce vyhnout konkrétnímu a individuálnímu předběžnému posouzení dotčených dokumentů. Tato skutečnost nemění nic na tom, že podle Soudního dvora si v této souvislosti zúčastněné strany zachovávají právo prokázat, že se na daný dokument uvedená domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující jeho zpřístupnění.

- 74 Pokud jde o kontrolu, kterou má Komise provádět v rámci řízení o nesplnění povinnosti, Tribunál v rozsudku LPN v. Komise, bod 70 výše (bod 126), rozhodl, že tato kontrola je správní funkcí, v jejímž rámci má Komise širokou diskreční pravomoc a vede dvoustranný dialog s dotýcnými členskými státy. Tribunál poznamenal, že naopak jiné strany, než jsou tyto členské státy, nemají zvláštní procesní záruky, jejichž dodržování podléhá účinnému soudnímu přezkumu.
- 75 Tribunál měl tudíž za to, že analogicky k situaci zúčastněných stran v rámci řízení o kontrole státních podpor existuje obecná domněnka, že zpřístupnění dokumentů ze správního spisu týkajících se šetření v oblasti nesplnění povinností by v zásadě ohrozilo ochranu cílů vyšetřování, takže postačí, aby Komise ověřila, zda se má tato obecná domněnka uplatnit na veškeré dotýcné dokumenty, a nemusí nutně přikročit k předchozímu konkrétnímu a individuálnímu zkoumání obsahu každého z těchto dokumentů. Nakonec Tribunál uvedl, že v situaci, kdy v okamžiku přijetí zamítavého rozhodnutí probíhalo řízení o nesplnění povinnosti, musela Komise nutně vycházet ze zásady, že se tato obecná domněnka uplatní na veškeré dotýcné dokumenty (rozsudek LPN v. Komise, bod 70 výše, bod 127).
- 76 V této souvislosti žalobkyně uvádí několik argumentů, jimiž má být prokázáno, že obecná domněnka, podle níž by zpřístupnění „správního spisu“ Komise týkajícího se řízení o kontrole státních podpor narušilo ochranu cílů vyšetřování zakotvenou Soudním dvorem ve výše v bodě 71 citovaném rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, vyplývá ze specifických pravidel upravujících „přístup ke spisu“ během správního řízení v oblasti státních podpor a použije se pouze na dokumenty týkající se těchto podpor.
- 77 Jak Komise správně uvedla, tyto argumenty jsou neslučitelné s tím, co uvedl Tribunál v rozsudku LPN v. Komise citovaném výše v bodě 70. Musí být proto odmítnuty.
- 78 Žalobkyně dále tvrdí, že sporné studie nejsou součástí „spisu“, jelikož byly vypracovány v prvotní fázi řízení o nesplnění povinností.
- 79 V této souvislosti je třeba uvést, že sporné studie jsou cílené dokumenty, které jsou věnovány analýze provedení konkrétní směrnice konkrétním členským státem do vnitrostátního práva, jež jsou určeny k tomu, aby byly součástí spisu Komise, který se týká tohoto provedení. Jestliže bylo řízení o nesplnění povinností již zahájeno, nelze mít za to, že tyto studie nejsou součástí spisu týkajícího se dotčeného řízení, jelikož Komise rozhodla zahájit uvedené řízení zejména na základě těchto studií. Pokud jde o studie, v jejichž případě Komise dosud nezahájila řízení o nesplnění povinnosti, je rovněž nezbytné zajistit jejich důvěrnost, jelikož informace, které se staly přístupnými veřejnosti, nemohou být při zahájení řízení odstraněny, jak správně uvedla Komise.
- 80 Kromě toho je třeba připomenout, že výjimka týkající se ochrany cílů vyšetřování se nepoužije pouze na dokumenty k zahájeným řízením o nesplnění povinnosti, ale rovněž na dokumenty týkající se šetření, která by mohla v takové řízení vyústit (viz bod 58 výše).
- 81 Konečně žalobkyně tvrdí, že i kdyby bylo možné přímo vztáhnout judikaturu Soudního dvora týkající se státních podpor na řízení o nesplnění povinnosti, mělo by být napadené rozhodnutí zrušeno. Na rozdíl od podniku, který požadoval přístup k dokumentům ve věci, v níž byl vydán rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau citovaný v bodě 71 výše, a který nedokázal prokázat existenci převažujícího veřejného zájmu, ale pouze soukromý zájem jakožto příjemce státní podpory, zastupuje žalobkyně podle svého názoru převažující veřejný zájem všech evropských občanů, kterým je ochrana životního prostředí.
- 82 Tímto argumentem žalobkyně ve skutečnosti tvrdí, že zpřístupnění sporných studií je odůvodněno převažujícím veřejným zájmem. Tento zájem musí být tedy případně posouzen v rámci šestého žalobního důvodu vycházejícího z existence takového zájmu.

- 83 Z výše uvedených úvah vyplývá, že tento žalobní důvod musí být s výhradou posouzení otázky uvedené výše v bodě 82 zamítnut.
- Ke druhému žalobnímu důvodu, který vychází z porušení čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Aarhuské úmluvy, jelikož toto ustanovení neupravuje žádnou výjimku z práva na přístup k dokumentům, která se týká ochrany cílů jiného typu vyšetřování než vyšetřování trestního nebo disciplinárního
- 84 Úvodem je třeba připomenout, že pokud Unie uzavře mezinárodní dohodu, pak je taková dohoda podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro orgány Unie závazná, a má tudíž přednost před unijními akty (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, *Air Transport Association of America a další*, C-366/10, Sb. rozh. s. I-13755, bod 50).
- 85 Aarhuská úmluva byla podepsána Společenstvím a poté schválena rozhodnutím 2005/370. Ustanovení této úmluvy jsou tedy nyní nedílnou součástí unijního právního řádu (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, Sb. rozh. s. I-1255, bod 30).
- 86 Článek 3 odst. 1 Aarhuské úmluvy stanoví, že každá strana této úmluvy přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají zejména informací veřejnosti o životním prostředí, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy. Článek 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy stanoví, že strany této úmluvy zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti v rámci vnitrostátní právní úpravy. Konečně, Aarhuská úmluva ve svém čl. 4 odst. 3 a 4 uvádí některé důvody pro zamítnutí žádostí o informace o životním prostředí. Důvody pro zamítnutí upravené v čl. 4 odst. 4 uvedené úmluvy musí být v souladu s druhým pododstavcem tohoto ustanovení vykládány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.
- 87 Nařízení č. 1367/2006 bylo přijato za účelem zajištění uplatnění požadavků Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Unie. Jeho cílem je podle čl. 1 odst. 1 přispět k provádění závazků vyplývajících z této úmluvy. Třetí bod odůvodnění uvedeného nařízení stanoví, že „[u]stanovení [unijních] právních předpisů by měla být s [Aarhuskou] úmluvou v souladu“.
- 88 Článek 3 nařízení č. 1367/2006 stanoví, že „[n]ařízení č. 1049/2001 se použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení [unijní] orgány a subjekty“. Konečně článek 6 nařízení č. 1367/2006 obsahuje specifická ustanovení pro použití výjimek z práva na přístup k dokumentům upraveným v článku 4 nařízení č. 1049/2001. Podle bodu 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006 platí, že „[p]okud nařízení (ES) 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“.
- 89 V projednávaném případě posuzovala Komise v napadeném rozhodnutí žádost žalobkyně o přístup k informacím z hlediska nařízení č. 1367/2006 a 1049/2001, a jak bylo uvedeno výše v bodě 16, opírala se k odepření zpřístupnění některých částí sporných studií o čl. 4 odst. 2 třetí odrážku tohoto nařízení. Kromě toho uvedla, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 se tohoto závěru nedotýká, a uvedla, že nařízení č. 1367/2006 stanoví, že výjimku týkající se ochrany vyšetřování, a to zejména šetření případných porušení unijního práva, lze uplatnit na dokumenty obsahující informace o životním prostředí, jelikož zpřístupnění není odůvodněno převažujícím veřejným zájmem.

- 90 Pokud jde o výjimku týkající se ochrany cílů vyšetřování, je nutno uvést, že Komise neposoudila potvrzující žádost přímo z hlediska Aarhuské úmluvy, nýbrž z hlediska ustanovení nařízení č. 1049/2001 a 1367/2006. V tomto žalobním důvodu žalobkyně nicméně tvrdí, že závěr, k němuž Komise dospěla po uvedeném posouzení, je neslučitelný s čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Aarhuské úmluvy, což podle jejího názoru postačuje pro závěr, že napadené rozhodnutí musí být v této části zrušeno.
- 91 Je třeba připomenout, že legalita unijního aktu může být narušena neslučitelností tohoto aktu s mezinárodní smlouvou. Je-li neslučitelnost unijního aktu s pravidly mezinárodního práva uplatněna před unijním soudem, může ji tento soud přezkoumat za dodržení dvou podmínek. Zaprvé musí být Unie těmito pravidly vázána. Zadruhé, unijní soud může zkoumat legalitu unijního aktu ve vztahu k ustanovení mezinárodní smlouvy pouze v případě, že tomu nebrání povaha ani systematika této smlouvy, a dále, že jsou její ustanovení z hlediska obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná (rozsudek Air Transport Association of America a další, bod 84 výše, body 51 až 54).
- 92 Je třeba uvést, že Unie je Aarhuskou úmluvou vázána. Pokud jde nicméně o důvody zamítnutí žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, není tato úmluva z hlediska obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná ve smyslu judikatury uvedené výše v bodě 91.
- 93 Jak již bylo výše uvedeno, článek 3 Aarhuské úmluvy stanoví, že strany uvedené úmluvy přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení uvedené úmluvy, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování těchto posledně uvedených ustanovení.
- 94 Ze společného výkladu prvního a čtvrtého odstavce článku 4 Aarhuské úmluvy navíc vyplývá, že strany této úmluvy mají široký prostor pro uvážení při úpravě podmínek pro zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti, které požaduje od veřejných orgánů.
- 95 Žalobkyně tvrdí, že skutečnost, že Komise použila v projednávaném případě příslušná ustanovení nařízení č. 1367/2006 a 1049/2001 a zejména čl. 4 odst. 2 třetí odrážka tohoto nařízení, je neslučitelná s ustanoveními čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy. Toto posledně uvedené ustanovení však není dostatečně konkrétní na to, aby bylo přímo použitelné, především pokud jde o organizace regionální hospodářské integrace uvedené v čl. 2 písm. d) uvedené úmluvy.
- 96 Tato úmluva, a především její čl. 4 odst. 4 písm. c), byla zjevně koncipována k tomu, aby se uplatnila především na orgány smluvních států, a používá pojmy, které jim jsou vlastní, jak vyplývá z odkazu na rámec vnitrostátní právní úpravy v čl. 4 odst. 1. Tato úmluva naopak nezohledňuje specifika, která jsou charakteristická pro organizace regionální hospodářské integrace, jež mohou být nicméně stranami úmluvy. Především pak nic v čl. 4 odst. 4 písm. c) ani v jiných ustanoveních Aarhuské úmluvy neumožňuje vykládat pojmy používané v tomto ustanovení a určit, zda mezi ně může patřit šetření související s řízením o nesplnění povinností.
- 97 Jelikož v této souvislosti chybí jakékoli upřesnění, nelze mít za to, že Aarhuská úmluva brání unijnímu zákonodárci upravit výjimku ze zásady přístupu k dokumentům orgánů v oblasti životního prostředí, pokud se týkají řízení o nesplnění povinností, které je součástí ústavních mechanismů unijního práva upravených Smlouvami (rozsudek Tribunálu ze dne 14. února 2012, Německo v. Komise, T-59/09, body 63 a 64).
- 98 Kromě toho by bylo nelogické, kdyby Aarhuská úmluva upravovala výjimky ve prospěch některých smluvních stran, a sice států, a bránila by zároveň použití podobných výjimek ostatními smluvními stranami, tedy organizacemi regionální hospodářské integrace, mezi které patří pro účely uvedené úmluvy Unie.

- 99 Z výše uvedeného vyplývá, že tvrzení žalobkyně, že způsob, jakým byl čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 použit Komisí v napadeném rozhodnutí, je neslučitelný s čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy, jelikož toto ustanovení neupravuje žádnou výjimku z práva na přístup k dokumentům, jejímž účelem by byla ochrana cílů jiného typu vyšetřování než vyšetřování trestního nebo disciplinárního, nemůže uspět.
- 100 Druhý žalobní důvod musí být tedy zamítnut.
- 101 Vzhledem k tomu, že byl čtvrtý a druhý žalobní důvod zamítnut, je třeba mít za to, že se žalobkyni nepodařilo prokázat, že se Komise v projednávané věci dopustila pochybení, když odmítla zpřístupnit sporné studie v zájmu ochrany cílů svých vyšetřovacích činností. Jelikož je tento důvod sám o sobě způsobilý odůvodnit odepření Komise sdělit žalobkyni nezpřístupněnou část sporných studií, není tedy nezbytné posuzovat, zda se Komise dopustila pochybení, když měla za to, že může rovněž odepřít toto zpřístupnění dokumentů k ochraně rozhodovacího procesu, jak v rámci pátého žalobního důvodu tvrdí žalobkyně. Je však třeba posoudit argumenty, které žalobkyně uvádí v rámci šestého žalobního důvodu, podle nichž je zpřístupnění sporných studií každopádně odůvodněno převažujícím veřejným zájmem.
- K šestému žalobnímu důvodu, který vychází z porušení čl. 4 odst. 2 *in fine* a odst. 3 nařízení č. 1049/2001 z důvodu existence převažujícího veřejného zájmu, jenž odůvodňuje zpřístupnění požadovaných dokumentů
- 102 Žalobkyně připomíná, že výjimky z práva na přístup k dokumentům musí být vykládány v souladu se zásadami upravenými v článku 1 SEU, podle kterého musí být občanům zajištěn co nejširší přístup k dokumentům orgánů. Dále žalobkyně tvrdí, že Komise proto nemůže odepřít přístup k dokumentu, aby chránila zájem, na který se vztahuje některá z výjimek upravených v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, aniž zaprvé ověří, že neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění uvedeného dokumentu, zadruhé vyváží jednotlivé proti sobě stojící zájmy a zatřetí podrobně odůvodní toto zamítavé rozhodnutí, což Komise podle jejího názoru v napadeném rozhodnutí neučinila.
- 103 Žalobkyně dodává, že evropští občané mají zájem vědět, zda a v jakém rozsahu je na vnitrostátní úrovni dodržováno unijní právo životního prostředí a za tímto účelem případně trvat na tom, aby jej vnitrostátní soud na základě jeho přednosti a přímého účinku efektivně uplatňoval, a dále požadovat, aby byly vnitrostátní právní předpisy uvedeny do souladu s unijním právem. Kromě toho transparentnost posiluje podle názoru žalobkyně zájem občanů o politiku orgánů a jejich míru účasti, což zase posiluje demokratický charakter Unie a přispívá k ochraně zásad otevřenosti a transparentnosti zakotvených v člancích 1 SEU a 11 SEU a článku 15 SFEU.
- 104 Komise argumenty žalobkyně odmítá.
- 105 Je třeba uvést, že možnost občanů získat přiměřené informace o životním prostředí a mít skutečně možnost účasti na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí hraje v demokratické společnosti podstatnou roli. Jak je totiž uvedeno v preambuli Aarhuské úmluvy, lepší přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu.
- 106 Právo veřejnosti na získávání těchto informací je výrazem zásady transparentnosti, která je prováděna veškerými ustanoveními nařízení č. 1049/2001, jak vyplývá z bodu 2 odůvodnění uvedeného nařízení, podle něhož průhlednost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům větší legitimitu, účinnost a odpovědnost, a přispívá k posílení zásady demokracie.

- 107 Z judikatury nicméně vyplývá, že převažující veřejný zájem uvedený v čl. 4 odst. 2 *in fine* a v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci *in fine* nařízení č. 1049/2001, jenž může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, které narušuje nebo vážně narušuje právní zájmy chráněné výjimkami uvedenými v těchto ustanoveních, se musí v zásadě odlišovat od výše uvedených zásad, na nichž je založeno uvedené nařízení (rozsudek API v. Komise, bod 52 výše, bod 97).
- 108 Skutečnost, že žadatel o přístup se tak jako v projednávané věci nedovolává veřejného zájmu odlišného od výše uvedených zásad, automaticky neznamená, že není nezbytné zvážit proti sobě stojící zájmy. Dovolávání se týchž zásad může totiž s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem projednávané věci vykazovat takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany sporných dokumentů (rozsudek API v. Komise, bod 52 výše, bod 97).
- 109 Tak tomu však v projednávaném případě není. Žalobkyně totiž neuplatnila žádný argument, který by mohl prokázat, že dovolávání se těchto zásad u sporných studií vykazovalo s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem případu zvláštní naléhavost. Žalobkyně uvedla pouze obecné úvahy bez jakékoli vazby na zvláštní okolnosti projednávané věci, a to, že občané mají právo být informováni o míře dodržování unijního práva v oblasti životního prostředí členskými státy, jakož i účastnit se procesu přijímání rozhodnutí. Obecné úvahy ovšem nemají takovou povahu, aby mohly prokázat, že zásada transparentnosti vykazuje v konkrétním případě zvláštní naléhavost, která má přednost před skutečnostmi odůvodňujícími odepření zpřístupnění požadovaných dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, bod 158).
- 110 Tento žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

Ke druhé skupině žalobních důvodů

- 111 Nejprve je třeba posoudit společně první a sedmý žalobní důvod vycházející z porušení čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001, jakož i čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy tím, že Komise protiprávně prodloužila lhůtu pro odpověď na potvrzující žádost, a dále třetí žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti aktivního šíření informací vyplývající z čl. 5 odst. 3 až 7 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1367/2006.

– K prvnímu a sedmému žalobnímu důvodu, které se týkají porušení čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001, jakož i čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy, jelikož Komise protiprávně prodloužila lhůtu pro odpověď na potvrzující žádost, což je údajně ustálenou praxí Komise, již je třeba potlačit.

- 112 Článek 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 stanoví:

„Potvrzující žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Do 15 pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí důvody úplného nebo částečného zamítnutí žádosti. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti orgán informuje žadatele o opravných prostředcích, které může použít, zejména o soudním řízení proti orgánu nebo o možnosti podat stížnost veřejnému ochránci práv za podmínek uvedených v článcích 230 [ES] a 195 [ES].“

- 113 Článek 8 odst. 2 tohoto nařízení stanoví:

„Ve výjimečných případech, například když se žádost týká velmi rozsáhlého dokumentu nebo velkého počtu dokumentů, může být lhůta uvedená v odstavci 1 prodloužena o 15 pracovních dnů, pokud je o tom žadatel předem vyzooměn a jsou mu uvedeny podrobné důvody.“

- 114 Žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí bylo přijato v rozporu s těmito ustanoveními. Potvrzující žádost se totiž netýká velmi rozsáhlého dokumentu nebo velkého počtu dokumentů a není výjimečné povahy. Přitom i v takovém případě může být lhůta pro odpověď na tuto žádost prodloužena pouze o patnáct pracovních dnů. Podle judikatury se jedná o závaznou lhůtu. Komise však napadené rozhodnutí přijala po více než pěti měsících od uplynutí uvedené lhůty.
- 115 Komise připouští, že lhůta pro odpověď na potvrzující žádost překročila, ale uvádí, že v souladu s judikaturou nevede toto překročení lhůty k protiprávnosti napadeného rozhodnutí.
- 116 Při jednání žalobkyně uznala, že z ustálené judikatury vyplývá, že překročení lhůty k odpovědi na potvrzující žádost není důvodem pro neplatnost rozhodnutí, které dotyčný orgán ohledně této žádosti přijal. Rozhodla se však na těchto žalobních důvodech, jakož i na argumentech předložených na jejich podporu setrvat, aby poukázala na to, co považuje za ustálenou praxi Komise, která spočívá v systematickém nedodržování závazných lhůt pro odpověď, kterými se musí řídit.
- 117 V tomto ohledu je třeba uvést, že lhůta stanovená v čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 má závaznou povahu a nemůže být prodloužena mimo případů stanovených v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, neboť jinak by byl tento článek zbaven jakéhokoliv užitečného účinku, jelikož by žadatel přesně nevěděl, od kterého data může podat opravný prostředek nebo stížnost stanovené v čl. 8 odst. 3 uvedeného nařízení (viz rozsudek Tribunálu ze dne 10. prosince 2010, Ryanair v. Komise, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, Sb. rozh. s. II-5723, bod 39 a citovaná judikatura). Jak žalobkyně uvádí, i v případě, že nastanou okolnosti upravené v čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, lze tuto lhůtu prodloužit jen o patnáct pracovních dnů.
- 118 Sama žalobkyně však připouští, že uplynutí lhůt stanovených v článku 8 nařízení č. 1049/2001 nemá za důsledek, že by byla Komise zbavena pravomoci přijmout výslovné rozhodnutí (rozsudky Tribunálu ze dne 19. ledna 2010, Co-Frutta v. Komise, T-355/04 a T-446/04, Sb. rozh. s. II-1, bod 56 a Ryanair v. Komise, bod 117 výše, bod 50).
- 119 Pokud by měl totiž zákonodárce v úmyslu spojit takovýto důsledek s nečinností orgánu, byla by o tom v předmětné právní úpravě učiněna zvláštní zmínka. V oblasti přístupu k dokumentům upravil zákonodárce důsledky překročení lhůty stanovené v čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001 tak, že v čl. 8 odst. 3 uvedeného nařízení stanovil, že jejich nedodržení orgánem zakládá právo na podání žaloby k soudu. V této souvislosti je třeba důsledky, které by žalobkyně chtěla vyvozovat ze skutečnosti, že Komise překročila lhůtu stanovenou čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001, považovat za nepřiměřené. Žádná právní zásada totiž nezabývá správu pravomoci odpovědět na žádost, a to ani po lhůtách k tomuto účelu stanovených. Mechanismus implicitního zamítavého rozhodnutí byl zaveden proto, aby bylo možné čelit riziku, že by se správa rozhodla na žádost o přístup k dokumentům neodpovědět, a unikla by tak veškerému soudnímu přezkumu, a nikoliv proto, aby se rozhodnutí přijatá se zpožděním stala protiprávními. Správa je naopak v zásadě povinna poskytnout, a to i se zpožděním, odůvodněnou odpověď na veškeré žádosti adresátů veřejné správy. Takovéto řešení je v souladu s funkcí mechanismu implicitního zamítavého rozhodnutí, která spočívá v tom, že adresáti veřejné správy mají možnost napadnout nečinnost správy za účelem získání odůvodněné odpovědi (rozsudek Co-Frutta v. Komise, bod 118 výše, body 57 až 59).
- 120 Je proto třeba mít za to, že překročení lhůty pro odpověď na potvrzující žádost nemá dopad na legitimitu napadeného rozhodnutí.
- 121 Jelikož sama žalobkyně při jednání připustila, že tento závěr je správný, není nezbytné posuzovat další argumenty v opačném smyslu, které předložila v replice.
- 122 Na závěr žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí „patnáctidenní lhůty stanovené v čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy“. Toto ustanovení nicméně neobsahuje zmínku o žádné lhůtě, ve které musí orgán, jemuž byla předložena žádost o přístup k dokumentu, rozhodnout. I za

předpokladu, že se žalobkyně chtěla dovolávat porušení čl. 4 odst. 2 uvedené úmluvy, který stanoví dvouměsíční maximální lhůtu, v níž musí být informace o životním prostředí sděleny osobám, které o ně požádaly, pokud se toto sdělení týká objemných dokumentů nebo složitých informací, nemělo by překročení této lhůty Komisí v této věci dopad na legalitu napadeného rozhodnutí, a to ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny výše v bodech 117 až 119.

123 První a sedmý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

– Ke třetímu žalobnímu důvodu, který se týká porušení povinnosti aktivního šíření informací o životním prostředí vyplývajících z čl. 5 odst. 3 až 7 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1367/2006

124 Článek 4 odst. 2 nařízení č. 1367/2006 stanoví:

„Informace o životním prostředí určené ke zpřístupnění a šíření se v případě potřeby aktualizují. Kromě dokumentů uvedených v čl. 12 odst. 2 a 3 a v čl. 13 odst. 1 a 2 nařízení (ES) č. 1049/2001 zahrnují databáze nebo rejstříky tyto dokumenty:

- a) texty [...] [unijních] právních předpisů týkajících se životního prostředí nebo s ním souvisejících a politik, plánů a programů týkajících se životního prostředí;
- b) zprávy o pokroku při provádění bodů uvedených v písmeni a), pokud je [unijní] orgány nebo subjekty vypracovaly nebo je mají v držení v elektronické podobě;

[...]“

125 Ustanovení čl. 5 odst. 3 Aarhuské úmluvy stanoví:

„Strany zajistí, aby environmentální informace byly postupně zpřístupňovány v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Informace přístupné v této formě by měly zahrnovat:

[...]

- c) pokud je to účelné, politiky, plány a programy týkající se životního prostředí, nebo se k němu vztahující, a dohody v oblasti životního prostředí [...]“

126 Článek 5 odst. 5 této úmluvy stanoví:

„Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy přijmou opatření k šíření, mimo jiné;

- a) právních předpisů a politických dokumentů, jako jsou např. dokumenty formulující strategie, politiky, programy a akční plány týkající se životního prostředí a zpráv o jejich plnění, zpracovaných na různých úrovních státní správy [...]“.

127 Žalobkyně v podstatě tvrdí, že na základě výše uvedených ustanovení, jakož i čl. 1 odst. 2 a článku 11 SEU měla Komise povinnost aktivně šířit sporné studie.

128 V této souvislosti postačí uvést, že jak Aarhuská úmluva, tak i nařízení č. 1367/06 upravují přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí buď na základě žádosti, anebo v rámci aktivního šíření dotyčnými orgány a institucemi. Je nutno mít za to, že orgány a instituce nemají povinnost aktivně šířit informaci, pokud mohou odeprít žádost o přístup k informacím v případě, že tato informace spadá do

působnosti některých výjimek. V opačném případě by totiž dotčené výjimky byly zbaveny veškerého užitečného účinku, což je zjevně neslučitelné s duchem a zněním Aarhuské úmluvy a nařízení č. 1367/06.

129 Tento žalobní důvod musí být tedy zamítnut.

130 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba žalobu v plném rozsahu zamítnout.

K nákladům řízení

131 Podle čl. 87 odst. 3 svého jednacího řádu může Tribunál rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch, nebo pokud jsou k tomu dány výjimečné důvody.

132 V projednávaném případě Komise v průběhu řízení poskytla přístup k nezanedbatelné části dokumentů, které si žalobkyně vyžádala ve své potvrzující žádosti, jejíž odmítnutí vedlo k podání této žaloby. Vzhledem k těmto výjimečným důvodům je třeba nařídit, že každá účastnice řízení ponese vlastní náklady.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **ClientEarth a Evropská komise ponесou vlastní náklady řízení.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 13. září 2013.

Podpisy.