



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 14. dubna 2015¹

Věc C-612/13 P

**ClientEarth
proti**

Komisi

„Kasační opravný prostředek — Nařízení (ES) č. 1049/2001 a nařízení (ES) č. 1367/2006 — Přístup k dokumentům orgánů — Dokumenty týkající se provedení směrnic v oblasti životního prostředí, které si Komise objednala u soukromého poradenského podniku — Výjimka týkající se ochrany cílů vyšetřování — Pojem „vyšetřování“ — Obecná domněnka, která brání provedení konkrétního a individuálního přezkumu — Aarhuská úmluva — Převažující veřejný zájem“

1. Projednáváný kasační opravný prostředek, jehož předmětem je zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům, které bylo odůvodněno nutností chránit cíl vyšetřování, představuje pro Soudní dvůr příležitost k dalšímu rozvoji jeho judikatury týkající se přístupu k dokumentům orgánů², a to konkrétně v souvislosti s výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001³. Jedna z otázek, jež v projednávané věci vyvstaly, se totiž týká právě definice pojmu „vyšetřování“, konkrétně zda tento pojem zahrnuje veškeré činnosti, jež by mohly vyústit v řízení o nesplnění povinnosti, nebo pouze činnosti, jež byly provedeny, až když bylo rozhodnuto o zahájení tohoto řízení.

2. Výše uvedená otázka však není jedinou otázkou, která má být v projednáváném řízení vyřešena, neboť pokud bude učiněn závěr, že sporné činnosti představují „vyšetřování“ ve smyslu nařízení č. 1049/2001, bude nutné určit, zda je čl. 4 odst. 2 třetí odrážka tohoto nařízení v souladu s čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy⁴, což povede k nařízení (ES) č. 1367/2006⁵, a především vyřešit i problém dovolatelnosti této úmluvy pro účely výkladu nařízení č. 1049/2001.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Judikatura rozvinutá v rozsudcích týkajících se dokumentů souvisejících s řízeními o kontrole státních podpor [Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], s řízeními o kontrole v oblasti hospodářské soutěže [Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], s řízeními o nesplnění povinnosti [Liga para a Protecção da Natureza (LPN) v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738)] a se soudními řízeními [Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

3 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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).

4 — Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 a přijatá jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1).

5 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 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).

I – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

3. V preambuli Aarhuské úmluvy se prohlašuje, že

„[...]

uznávající, že 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,

usilující touto úmluvou o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí,

[...]

uznávající, že orgány veřejné správy spravují informace o životním prostředí v zájmu veřejnosti,

[...]“

4. Článek 1 Aarhuské úmluvy stanoví, že „[s] cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy“.

5. Podle čl. 2 odst. 2 písm. d) prvního pododstavce úmluvy znamená pojem „orgán veřejné správy“ „institute všech organizací regionální hospodářské integrace uvedených v článku 17, které jsou stranou této úmluvy“.

6. Článek 3 odst. 1 úmluvy stanoví, že „[k]aždá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.“

7. Článek 4 Aarhuské úmluvy stanoví:

„1. Každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy, včetně kopií existující dokumentace obsahující nebo zahrnující tyto informace, pokud o ně bylo požádáno a s přihlédnutím k písmeni b):

a) aniž by musel být prokázán zájem;

b) v požadované formě, pokud:

i) z hlediska orgánu veřejné správy není rozumné poskytnout požadovanou informaci v jiné formě; v takovém případě musí být uvedeny důvody pro poskytnutí informace v této formě nebo

ii) informace je již veřejně dostupná v jiné formě.

2. Informace o životním prostředí uvedené v odstavci 1 budou zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován.

3. Žádost o informace o životním prostředí může být zamítnuta, pokud:

[...]

c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

4. Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

[...]

c) průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánů veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy;

[...]

Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány 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.

[...]“

B – *Unijní právo*

1. Nařízení č. 1049/2001

8. Článek 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 stanoví, že „[v]šichni 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.“

9. Článek 4 nařízení, který je nadepsán „Výjimky“, stanoví ve svém odstavci 2, že „[n]eexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, orgány odeprou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

— [...]

— [...]

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu.“

2. Nařízení č. 1367/2006

10. Bod 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006 uvádí následující:

„Pokud 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. 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. Pojem ‚obchodní zájmy‘ zahrnuje dohody o ochraně důvěrnosti uzavřené orgány nebo subjekty jednajícími v bankovní funkci.“

11. Jak je uvedeno v čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, cílem tohoto nařízení je „příspěk k provádění závazků vyplývajících z Úmluvy EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen ‚Aarhuská úmluva‘) stanovením pravidel pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty Společenství, a to zejména:

- a) zaručením práva přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, které orgány nebo subjekty Společenství obdrží nebo vytvoří a které mají v držení, a stanovením základních podmínek a praktických opatření pro jeho výkon;

[...]“

12. Článek 3 nařízení stanoví:

„Nařízení (ES) č. 1049/2001 se 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.

[...]“

13. Podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 platí, že „[p]okud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení (ES) 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 (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.“

II – Skutkový základ sporu

14. ClientEarth je sdružením založeným podle anglického práva, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Dne 8. září 2010 podala u Evropské komise žádost o přístup k určitým dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 a podle nařízení č. 1367/2006. Tato žádost se týkala několika písemností uvedených v dokumentu nazvaném „Management Plan 2010. DG Environment“, který GŘ pro životní prostředí zveřejnilo na svém internetovém portálu.

15. Dne 29. října 2010 Komise tuto žádost částečně zamítla, přičemž uvedla, že s výjimkou jednoho případu byl přístup k dokumentům odepřen na základě výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce a v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 (ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu a ochrana rozhodovacího procesu orgánů).

16. V souvislosti s tímto částečným zamítnutím žádosti podala účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (dále jen „navrhovatelka“) dne 10. listopadu 2010 potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Vzhledem k tomu, že Komise neodpověděla, podala dne 21. února 2011 žalobu k Tribunálu proti implicitnímu zamítnutí své žádosti. Dne 30. května 2011 Komise výslovně rozhodla o potvrzující žádosti tak, že umožnila sdružení ClientEarth přístup k celému obsahu 22 studií – v některých případech s výjimkou jmen autorů těchto studií – týkajících se souladu právních předpisů členských států s unijním právem v oblasti životního prostředí, které provedl externí podnik na účet Komise a jež Komise obdržela v roce 2009. Odepřela naopak přístup k části obsahu dalších 41 studií.

17. Informace, jež byly zpřístupněny v souvislosti s posledně jmenovanými studiemi, zahrnovaly v každé z nich úvodní stránku, obsah, seznam používaných zkratk, přílohu obsahující posuzované právní předpisy, jakož i kapitoly nadepsané „Úvod“, „Obecný přehled právního rámce členského státu“ a „Rámec pro transpozici a provádění“. Komise naopak odepřela přístup ke kapitolám nadepsaným „Souhrnný přehled“, „Právní analýza opatření přijatých k provedení směrnic do vnitrostátního práva“ a „Závěry“, jakož i k příloze obsahující srovnávací tabulku mezi právními předpisy dotčeného členského státu a relevantním unijním právem.

18. Studie, k nimž byl odepřen přístup, rozdělila Komise do dvou kategorií. První z nich obsahovala studii o provádění unijního práva, jehož hodnocení ve formě dialogu s dotčným členským začalo teprve nedávno. Druhá kategorie zahrnovala zbývajících 40 studií, které vedly k důkladnějšímu dialogu s dotčnými členskými státy.

19. Jako důvody k odepření přístupu uvedla Komise tyto tři výjimky:

- (A) Ochrana cílů vyšetřování (čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001). Podle Komise byly tyto studie vypracovány, aby mohla zkontrolovat provedení několika směrnic členskými státy do jejich vnitrostátních právních řádů a případně zahájit řízení o nesplnění povinnosti upravené v článku 258 SFEU. Ke studii zahrnuté do první z výše uvedených kategorií Komise uvedla, že dosud neučinila závěr ohledně provedení dotčené 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 případně nespravedlivé kritiky, čímž by byla poškozena atmosféra vzájemné důvěry, které je zapotřebí při vyhodnocování provedení dotčené směrnice. Ohledně sporných studií zahrnutých do druhé z výše uvedených kategorií Komise uvedla, že v některých případech zahájila proti dotčným členským státům řízení o nesplnění povinnosti a v ostatních případech dosud nerozhodla, zda má být toto řízení zahájeno. Podle mínění Komise by zpřístupnění sporných studií narušilo vzájemnou důvěru, které je zapotřebí, mají-li být spory mezi ní a dotčnými členskými státy vyřešeny bez nutnosti využití soudní fáze uvedeného řízení.
- (B) Ochrana rozhodovacího procesu orgánů (čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001). Komise tvrdila, že tyto studie byly vypracovány na její žádost pro čistě interní účely v rámci předběžné fáze šetření ohledně provádění unijního práva. K tomu dodala, že je oprávněna nesdělovat závěry těchto studií, jakož i používat jiné prostředky šetření, včetně vlastního interního hodnocení a informací plynoucích z dialogu s dotčnými členskými státy. 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.
- (C) Ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce [čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001]. Podle názoru Komise se tato výjimka vztahuje na zpřístupnění jmen autorů některých požadovaných studií.

20. A konečně Komise uvedla, že neexistuje převažující veřejný zájem, který by odůvodnil zpřístupnění sporných dokumentů. Měla za to, že veřejnému zájmu lépe poslouží ochrana atmosféry vzájemné důvěry mezi ní a členskými státy, jakož i její diskreční pravomoci přijímat správní rozhodnutí týkající se případných porušení práva. Dále uvedla, že potvrzující žádost neobsahuje žádné argumenty, které by mohly prokázat existenci převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího zpřístupnění dokumentů.

21. ClientEarth podala k Tribunálu žalobu na neplatnost, kterou odůvodnila celkem sedmi důvody: 1) porušením čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001, neboť měla za to, že Komise protiprávně prodloužila lhůtu pro odpověď na potvrzující žádost; 2) porušením čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Aarhuské úmluvy, neboť podle ní toto ustanovení neupravuje žádnou výjimku z práva na přístup k dokumentům, která se týká ochrany cílů jiného typu vyšetřování než vyšetřování trestního nebo disciplinárního; 3) porušením povinnosti aktivního šíření informací o životním prostředí, která vyplývá z čl. 5 odst. 3 až 7 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 1367/2006; 4) porušením čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, neboť Komise podle ní překročila meze spojené s výjimkou z práva přístupu k dokumentům upravenou tímto ustanovením; 5) porušením čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, neboť riziko, že úplné zpřístupnění sporných studií naruší rozhodovací proces Komise, je podle ní hypotetické a není rozumně předvídatelné; 6) porušením čl. 4 odst. 2 *in fine* a čl. 4 odst. 3 *in fine* nařízení č. 1049/2001, neboť převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění existuje, a 7) závažným a opakovaným porušováním 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.

III – Rozsudek Tribunálu

22. Dne 13. září 2013 vydal Tribunál rozsudek zamítající žalobu⁶.

23. Tribunál rozdělil vznesené žalobní důvody do dvou skupin, přičemž měl za to, že důvody zařazenými do první skupiny se zpochybňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nesprávnosti, zatímco důvody zahrnuté do druhé skupiny se vad odůvodnění netýkají. V rozsahu relevantním pro účely projednávané věci dospěl Tribunál k závěru, že se navrhovatelce nepodařilo prokázat, že se Komise dopustila pochybení, když odepřela přístup k dokumentům, aby chránila cíl svého vyšetřování, takže nebylo nutné se zabývat otázkou, zda došlo k vadám i v případě, kdy se Komise dovolávala cíle spočívajícího v ochraně rozhodovacích procesů. A konečně měl Tribunál rovněž za to, že navrhovatelka neprokázala ani existenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodnil zpřístupnění požadovaných dokumentů.

IV – Kasační opravný prostředek

24. Kasační opravný prostředek, který podala ClientEarth, vychází ze tří důvodů: (A) nesprávný výklad pojmů „vyšetřování“ a „porušení ochrany cílů vyšetřování“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001; (B) nesprávné právní posouzení způsobené porušením čl. 4 odst. 1 a 4 Aarhuské úmluvy a (C) nesprávný výklad pojmu „převažující veřejný zájem“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001.

6 — Věc T-111/11 (EU:T:2013:482).

V – Řízení před Soudním dvorem

A – První důvod kasačního opravného prostředku

25. První důvod je rozdělen na dvě části. První z nich zpochybňuje důvody, jež vedly Tribunál k závěru, že sporné studie spadají do rámce vyšetřování vedeného Komisí. Podle názoru ClientEarth předpokládá pojem „vyšetřování“ existenci formálního rozhodnutí Komise, jež by v projednávané věci mohlo představovat zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Pokud takové rozhodnutí neexistuje – dokonce lze připustit i to, že by nebylo dřívějšího data než dotčený dokument, pokud tento dokument představuje přípravný akt pro vydání daného rozhodnutí – pak nelze dotčené dokumenty považovat za součást správního spisu týkajícího se vyšetřování, na nějž se vztahuje obecná domněnka důvěrnosti.

26. Komise odpovídá, že veškeré dokumenty týkající se postupu, při němž Komise ověřuje, zda členské státy dodržují unijní právo, souvisejí s vyšetřováním ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Domnívá se, že pro tyto účely není podstatné, zda první posouzení souladu práva členského státu s unijním právem provádějí útvary Komise, nebo třetí osoba na žádost Komise.

27. Prostřednictvím druhé části tohoto důvodu ClientEarth tvrdí, že i kdybychom připustili, že by sporné studie mohly být považovány za součást vyšetřování, Tribunál pochybil v tom, že měl za to, že jejich zpřístupněním by mohla být porušena ochrana cílů vyšetřování, a že na základě toho Komisi přiznal právo uplatnit obecnou domněnku důvěrnosti. Zdůrazňuje v tomto smyslu okolnost, že jde o zvláštní dokumenty, jejichž zpřístupnění nemůže porušit cíl pozdějších řízení o nesplnění povinnosti.

28. Komise poukazuje na správnost napadeného rozsudku, který je podle jejího mínění v náležitém souladu s judikaturou Soudního dvora.

B – Druhý důvod kasačního opravného prostředku

29. Druhý důvod je založen na pěti argumentech. Zaprvé Tribunál údajně nesplnil povinnost vyložit čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy restriktivně. Zadruhé navrhovatelka vytýká Tribunálu, že provedl přezkum přímé použitelnosti článku 4 Aarhuské úmluvy, což nebylo nezbytné k tomu, aby byla přezkoumána legalita čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 vzhledem k této úmluvě. Zatřetí ClientEarth tvrdí, že napadeným rozsudkem byla porušena povinnost vyložit Aarhuskou úmluvu v souladu s články 26 a 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, neboť smysl, jenž byl v napadeném rozsudku přiznán ustanovením čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy, je v rozporu s literou i duchem Vídeňské úmluvy. Začtvrté se Tribunál měl dopustit pochybení rovněž tím, že rozhodl, že čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy není přímo použitelný na unijní orgány. A konečně navrhovatelka tvrdí, že napadený rozsudek je stížen vadou, neboť připustil výjimku z použití Aarhuské úmluvy na základě „specifik“ Evropské unie.

30. Komise, která je podporována Evropským parlamentem a Radou, tvrdí, že se Tribunál nedopustil žádného pochybení a že se řídil judikaturou Soudního dvora, zejména pokud jde o všechny tři kumulativní podmínky, jež musí být splněny, aby mohl unijní soud přezkoumat slučitelnost unijního aktu s mezinárodní úmluvou. Podle mínění Komise byla Aarhuská úmluva provedena do unijního právního řádu nařízením č. 1367/2006, takže legalita napadeného rozhodnutí musí být přezkoumána vzhledem k tomuto nařízení. Všechny tři orgány navíc podotýkají, že výjimky, jež tato úmluva stanoví, jsou formulovány tak, že je Unie může provést do svého právního řádu takovým způsobem, aby zajistila ochranu všech legitimních zájmů uznaných článkem 4 nařízení č. 1049/2001.

C – Třetí důvod kasačního opravného prostředku

31. ClientEarth zpochybňuje posouzení, jež provedl Tribunál, podle kterého se musí „převažující veřejný zájem“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001, jenž může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, které narušuje právní zájmy chráněné některou z výjimek, odlišovat od zásad, na nichž je založeno uvedené nařízení, tj. právem na přístup k informacím a transparentností, přičemž převažující veřejný zájem by měl převážet nad nutností ochrany sporných dokumentů. ClientEarth tvrdí, že pokud jí Tribunál vytýkal, že uvedla pouze obecné úvahy a neprokázala, že zásada transparentnosti musí mít přednost před skutečnostmi odůvodňujícími odepření zpřístupnění, uložil jí tím důkazní břemeno, které podle judikatury náleží v takovémto případě Komisi.

32. Komise tvrdí, že byla oprávněna odepřít přístup ke sporným dokumentům na základě obecné domněnky, takže bylo věcí ClientEarth, aby prokázala existenci převažujícího veřejného zájmu, který by mohl odůvodnit zpřístupnění těchto dokumentů, což však dotyčná neučinila.

VI – Posouzení

A – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

1. K první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: „vyšetřování“ a existence řízení o nesplnění povinnosti

33. Prostřednictvím první části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth uvádí, že pojem „vyšetřování“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 předpokládá existenci formálního rozhodnutí Komise o zahájení řízení. Komise naopak tvrdí, že veškeré dokumenty týkající se postupu, při němž Komise ověřuje, zda členské státy dodržují unijní právo, souvisejí s vyšetřováním ve smyslu výše uvedeného ustanovení.

34. Zásadní otázkou tedy je, zda pojem „vyšetřování“ ve smyslu nařízení č. 1049/2001 předpokládá existenci formálního rozhodnutí o zahájení řízení o nesplnění povinnosti, nebo zda postačuje, aby se jednalo o dokumenty, jež mohou Komisi teprve přivést k rozhodnutí takového řízení zahájit.

35. Na podporu své hypotézy, podle níž unijní právo neumožňuje zahájit jakékoli vyšetřování, aniž bylo v tomto smyslu přijato výslovné rozhodnutí Komise, odkazuje ClientEarth na rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, Liga para a Protecção da Natureza (LPN) v. Komise⁷. Domnívám se nicméně, že z výše uvedeného rozsudku ani z judikatury, která je v něm citována, nelze vyvodit závěr, na nějž poukazuje navrhovatelka, a sice proto, že sporné dokumenty byly ve výše uvedené věci součástí správního spisu v již probíhajícím řízení o nesplnění povinnosti. Projednávaná věc je však skutečně první příležitostí, kdy byla položena otázka, zda je možné, aby „vyšetřování“ začalo ještě před formálním zahájením řízení o nesplnění povinnosti, takže nelze bezprostředně vycházet z rozhodnutí, která byla v dané souvislosti již dříve přijata.

⁷ — Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P (EU:C:2013:738).

36. S ohledem na výše uvedené je tedy namístě nejprve uvést, že okolnosti týkající se sporných studií jsou odlišné, a sice právě pokud jde o existenci konkrétního řízení o nesplnění povinnosti. Jak totiž vyplývá z napadeného rozsudku⁸, jedna ze sporných studií se týkala členského státu, u něhož si Komise dosud neudělala názor na postup při nápravě provedení dotčené směrnice do vnitrostátního právního řádu. Co se týče ostatních studií, „v některých případech“ vedly k zahájení řízení o nesplnění povinnosti proti dotčeným členským státům, zatímco „v ostatních případech“ nebylo zatím rozhodnuto, zda je rovněž namístě toto řízení zahájit.

37. Tribunál k tomuto rozdílu nepřihlédl a do pojmu „vyšetřování“ zahrnul jak studie týkající se případů, kdy bylo následně zahájeno řízení o nesplnění povinnosti, tak studie, u nichž zatím nebylo rozhodnuto, zda bude v souvislosti s jejich předmětem takového řízení zahájeno. Tribunál rozhodl, že bez ohledu na výše uvedený rozdíl je zásadní, „že sporné studie nebyly vypracovány pro informativní či akademické účely, nýbrž jako cílené nástroje, které mají odhalit konkrétní porušení unijního práva“⁹, což podle něj posléze znamená, „že sporné studie spadají do rámce vyšetřování Komise ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001“¹⁰.

38. Toto rozdílné zacházení uplatňované ve vztahu ke studiím, u nichž bylo zahájeno řízení, na straně jedné a ve vztahu ke studiím, u nichž takovýto výsledek nenastal, na straně druhé vychází z ustálené judikatury Soudního dvora, z níž vyplývá, 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*“¹¹, neboť „[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. Komise¹², [...] bod 120 a citovaná judikatura)“¹³.

39. Tribunál dále uvedl, 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 povinnosti 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.“¹⁴

40. Tribunál navíc rozhodl, že není nezbytné, aby se „studie, v jejichž případě Komise dosud nezahájila řízení o nesplnění povinnosti“, staly skutečně podnětem k zahájení výše uvedeného řízení, neboť měl za to, 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.“¹⁵ *Může* tedy nastat *případ*, že nebude zahájeno žádné řízení, a zmíněná výjimka se i přesto uplatní.

8 — Napadený rozsudek, bod 17.

9 — Napadený rozsudek, bod 49.

10 — Napadený rozsudek, bod 50.

11 — Napadený rozsudek, bod 58. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

12 — Rozsudek ze dne 12. září 2007 (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Napadený rozsudek, bod 58 *in fine*.

14 — Napadený rozsudek, bod 79.

15 — Napadený rozsudek, bod 80. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

41. Studiím, u nichž v okamžiku podání žádosti o jejich zpřístupnění již probíhalo řízení o nesplnění povinnosti, by mohlo být podle mého mínění v zásadě přiznáno stejné zacházení jako studiím, které v době podání žádosti o jejich zpřístupnění více či méně bezprostředně předcházely zahájení tohoto druhu řízení. Podle mého názoru se však tento názor netýká studií, které nezadaly důvod k zahájení řízení ani nespádají do rámce přípravy na skutečné zahájení tohoto řízení.

42. Je samozřejmé, že k řízením o nesplnění povinnosti nemůže docházet z ničeho nic, ale že jim musí nezbytně předcházet alespoň minimálně odůvodněné konstatování určité pochybnosti ohledně správného jednání dotčeného členského státu, které vyžaduje určitou míru informovanosti ze strany Komise. To by hovořilo ve prospěch širokého výkladu pojmu „vyšetřování“, který by zahrnoval také činnosti předcházející formálnímu zahájení řízení. Jak uvádí Komise ve své kasační odpovědi¹⁶, v praxi zpravidla všem řízením předchází alespoň minimální a více či méně explicitní vyšetřování, což přirozeně připouští i Soudní dvůr¹⁷.

43. Toto minimální předběžné vyšetřování musí mít ovšem v každém případě souvislost s případným zahájením řízení o nesplnění povinnosti. Tím mám na mysli, že i když Komise odpověděla během jednání na jednu z mých otázek v opačném duchu, „vyšetřování“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 nelze směřovat s „dohledem“, jímž v obecném slova smyslu pověřuje Komisi čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU v souvislosti s „uplatňování[m] práva Unie“. Je totiž zcela zřejmé, že *vyšetřování*, na něž odkazuje výše uvedené ustanovení nařízení č. 1049/2001, vykazuje odlišnou míru intenzity než zajišťování informací, které je nezbytné k tomu, aby Komise mohla dostát své úloze *strážkyně Smluv*.

44. Dohled nad uplatňováním práva Unie, podpora obecného zájmu Unie i zajištění uplatňování smluv představují spolu s ostatními úkoly, jež Komisi ukládá čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU, obecně zaměřené činnosti, jež nacházejí konkrétní podobu až ve zvláštních oprávněních, které jsou součástí jednotlivých pravomocí svěřených Komisi Smlouvami. I když je však Komise zmocněna k tomu, aby zajišťovala řádné uplatňování primárního práva a dohlížela na uplatňování unijního práva, neznamená to, že je oprávněna přijmout jakákoliv opatření či ustanovení, jež by považovala za vhodná ke splnění tohoto cíle, nýbrž v každém případě pouze ta opatření či ustanovení, která jsou dána v rámci konkrétních postupů stanovených unijním právním řádem.

45. Pokud bychom přistoupili na argumenty vznesené Komisí, znamenalo by to, že připouštíme nepřiměřené rozšíření výjimky z práva na přístup k informacím, která, stejně jako je tomu u všech výjimek z výkonu určitého práva, by měla být vykládána restriktivním způsobem¹⁸. S konečnou platností bychom tím uznali, že je Komise prakticky oprávněna odepřít přístup k jakékoliv informaci, kterou má v držení, s odůvodněním, že ji získala při plnění svých úkolů strážkyně Smluv, tj. při výkonu kterékoliv z jejích pravomocí, a nikoli, jak by tomu zřejmě mělo být, při výkonu kontrolních pravomocí vázaných na určitá řízení, mezi něž patří například řízení o nesplnění povinnosti nebo řízení, která jsou stanovena v oblasti hospodářské soutěže.

16 — Body 18 až 22.

17 — Komise v této souvislosti poukazuje na několik rozhodnutí Tribunálu, jež Soudní dvůr potvrdil v řízení o kasačním opravném prostředku: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257); API (EU:T:2007:258); Technische Glaswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2007:257), a Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2006:395). Ještě konkrétněji se Soudní dvůr vyslovil ve věci Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, bod 30).

18 — V souvislosti s přístupem k informacím v oblasti životního prostředí viz zejména bod 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006, v němž se prohlašuje, že důvody pro odmítnutí přístupu by měly být vykládány restriktivním způsobem.

46. Domnívám se proto, že Tribunál vytvořil jakousi obecnou kategorii „vyšetřování probíhajících před zahájením jakéhokoli druhu řízení“, do níž spadá bez rozdílu veškeré zajišťování informací prováděné Komisí. Podle mého názoru to však není slučitelné s pravým významem čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, v němž má odkaz na „cíl[e] inspekce, vyšetřování a auditu“ zcela konkrétní a specifický obsah, který souvisí s konkrétními řízeními stanovenými ve Smlouvách a rozhodně není natolik obecný a abstraktní, aby se mohl týkat jakékoliv činnosti, kterou Komise provádí s cílem splnit svou povinnost zajistit řádné uplatňování primárního práva a dohlížet na uplatňování unijního práva.

47. V normativním kontextu, který do určité míry souvisí s nyní projednávanou věcí, vymezil Soudní dvůr kritérium, které může být užitečné při určování, do jaké míry lze vyšetřování, které předchází zahájení určitého řízení, považovat za vyšetřování, jež se později stane součástí tohoto řízení. Ve věci Mecklenburg¹⁹ vyvstala otázka, zda je třeba pojem „předběžné šetření“, který je uveden v čl. 3 odst. 2 třetí odrážce směrnice 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí²⁰ – podle něhož mohou členské státy přijmout ustanovení, jež umožní odepřít přístup k informacím, který by mohl nepříznivě ovlivnit „záležitosti, které jsou v soudní pravomoci nebo jsou předmětem vyšetřování (včetně disciplinárního řízení) nebo předmětem předběžného šetření“ – vykládat v tom smyslu, že zahrnuje i správní řízení, jehož jediným účelem je příprava na přijetí správního opatření.

48. Ve zmíněné věci dospěl Soudní dvůr k závěru, že „pojem ‚předběžné šetření‘ [...] musí být vykládán v tom smyslu, že na správní řízení [...], jehož jediným účelem je přijetí správního opatření, se vztahuje jen za předpokladu, že toto řízení bezprostředně předchází soudnímu nebo kvasisoudnímu řízení a vychází z potřeby shromáždit důkazy nebo provést šetření ve věci.“²¹

49. V tomto ohledu se domnívám, že co se týče věci, již se nyní zabýváme, měla by se výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 vztahovat pouze na studie, které v okamžiku, kdy byla podána žádost o jejich zpřístupnění, byly součástí již probíhajícího řízení o nesplnění povinnosti, jakož i na studie, které se sice netýkaly situace, v souvislosti s níž bylo již zahájeno řízení, avšak měly být využity v řízení, jehož zahájení se v krátké době předpokládalo.

50. Mám tedy s konečnou platností za to, že ClientEarth právem poukázala na to, že nesprávným zahrnutím studií, po nichž bezprostředně nenásledovalo zahájení řízení o nesplnění povinnosti, pod pojem „vyšetřování“ byl porušen čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001.

51. V tomto bodě by tedy bylo namístě kasačnímu opravnému prostředku vyhovět.

52. Pokud bude vyhověno první části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, bude nutné přesněji určit studie, které souvisejí s řízením o nesplnění povinnosti, jež bylo v okamžiku podání žádosti o zpřístupnění těchto studií již zahájeno nebo jehož zahájení se v krátké době předpokládalo, a které by proto měly být považovány za součást takového řízení. Jak je vysvětleno v bodě 76 tohoto stanoviska, v takovémto případě bude nutné vrátit věc Tribunálu.

53. Jakmile Tribunál upřesní, u kterých studií lze mít za to, že souvisejí s řízením o nesplnění povinnosti, které již probíhalo nebo mělo být brzy zahájeno, bude třeba přezkoumat, zda může být zpřístupnění těchto studií odepřeno na základě obecné domněnky, podle níž je toto odepření přístupu nezbytné k ochraně cílů vyšetřování vedeného Komisí, tj. pro účely uplatnění výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.

19 — Rozsudek ze dne 17. června 1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Směrnice Rady ze dne 7. června 1990 (Úř. věst. L 158, s. 56; Zvl. vyd. 15/01, s. 402).

21 — Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, bod 30).

2. K druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku: ochrana vyšetřování a obecná domněnka pro odepření přístupu k dokumentům

54. Takto by mohla být shrnuta otázka položená ve druhé části prvního důvodu tohoto kasačního opravného prostředku, v níž je zpochybňováno, že by ve sporné situaci mohla být uplatněna obecná domněnka důvěrnosti, již se dovolává Komise za účelem odepření přístupu k požadovaným dokumentům.

55. Judikatura Soudního dvora připouští, že je možné, aby se orgán, jemuž byla podána žádost o zpřístupnění dokumentů, dovolával obecné domněnky důvěrnosti použitelné na některé kategorie dokumentů, pokud lze na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy použít podobné obecné úvahy. Takovouto obecnou domněnku Soudní dvůr připustil v souvislosti s dokumenty týkajícími se řízení o kontrole státních podpor²², řízení o kontrole v oblasti hospodářské soutěže²³, řízení o nesplnění povinnosti²⁴ a konečně soudních řízení²⁵.

56. V projednávané věci vyvstaly nicméně pochybnosti, zda je možné, aby sporné studie, všechny a bez rozdílu, ohrožily cíl ochrany vyšetřování vedeného Komisí, jak Komise uvedla v tomto řízení.

57. Je třeba vzít v úvahu, že ve všech případech jde o studie, které vypracoval soukromý poradenský podnik na objednávku Komise a které posuzovaly, do jaké míry jednotlivé členské státy splnily svou povinnost provést určité směrnice²⁶. Jak je uvedeno v napadeném rozsudku, 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.“²⁷ Vzhledem k výše uvedenému lze jen stěží pochybovat o tom, že sporné studie nemohou obsahovat žádné informace, které by byly pro Komisi v jakémkoli slova smyslu „citlivé“ a kompromitující, a to jak z hlediska jejich předmětu (přezkum provedení určitých směrnic), tak z hlediska jejich autora (soukromý poradenský podnik).

58. Připouštím, že je možné, že tyto studie neobsahovaly jen obecně dostupné informace, neboť – jak uvedla Komise na veřejném jednání – autoři těchto studií se mohli odvolávat na Komisi, aby získali přístup k informacím, jež potřebovali k vypracování dotčených studií, což jim pravděpodobně otevřelo cestu ke zdrojům, jež jsou jednotlivcům nepřístupné. Připouštím dokonce i to, že při shromažďování informací nutných k vypracování studií jednali autoři jménem Komise. I přesto však je nejdůležitější, že tyto studie, včetně hodnocení míry, do jaké splnily členské státy své povinnosti, a včetně závěrů, jimiž by mohl být případně odůvodněn konkrétní návrh na zahájení řízení o nesplnění povinnosti, musí být každopádně přičítány svým autorům a v žádném případě Komisi jako takové.

59. S ohledem na to, co je uvedeno výše, se tedy domnívám, že nelze přijmout argument vznesený Komisí, podle něhož mohlo zpřístupnění sporných studií narušit vzájemnou důvěru mezi Komisí a členskými státy, a to proto, že obsah těchto studií nevyjadřoval názor Komise, takže Komise měla možnost kdykoliv poukázat na to, že dotčené studie neodrážejí její postoj ke slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s unijním právem, a upozornit na skutečnost, že slouží pouze k tomu, aby poskytly informace a podklady k utvoření vlastního názoru.

22 — Rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Jak v souvislosti se spojováním podniků, viz rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), tak i v souvislosti s řízeními ve věcech jednání ve vzájemné shodě, viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). V této souvislosti srov. Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law“, in *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Brusel, 2014, s. 483 až 492.

24 — Věc LPN v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — Rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Jak se uvádí v bodě 49 napadeného rozsudku, „[...] sporné studie [se] týkají provedení některých unijních směrnic v oblasti životního prostředí devatenácti členskými státy“.

27 — Tamtéž.

60. V tomto ohledu by mělo být připomenuto, že – jak již bylo uvedeno – autoři studií sice mohli získávat potřebné informace jménem Komise, avšak tyto informace se stále týkaly toho, do jaké míry členské státy splnily svou povinnost provést určité směrnice v oblasti životního prostředí, tj. tématu, jež musí být do značné míry a již ze své podstaty volně přístupné, což znamená, že musí být dostupné všem jednotlivcům. Uvědomíme-li si přitom, že přezkum všech dotčených právních řádů v Unii, která tehdy čítala 27 členských států, naráží na technické překážky, které rozhodně nejsou zanedbatelné, a to nejen z jazykových důvodů, vysvětluje to, proč mohly dotčené studie vzbudit zájem navrhovatelky jakožto organizace zabývající se ochranou životního prostředí, a tím i význam, který v této situaci musí získat zásada transparentnosti a spolu s ní i právo na přístup k informacím a dokumentům, jež přiznává článek 42 Listiny základních práv Evropské unie.

61. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka požadovala výhradně studie, které vypracoval externí poradenský podnik, a že Komise do nich nevloží žádné dodatky ani posouzení, nelze tyto studie v žádném případě přičíst Komisi jako takové, nýbrž třetí osobě, přičemž podle čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 „[u] dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn“.

62. Domnívám se tedy, že by i druhé části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku mělo být vyhověno. V každém případě musí být věci Tribunálu, aby přezkoumal, zda jsou v jednotlivých studiích, jež bude považovat za součást řízení o nesplnění povinnosti, obsaženy informace, stanoviska nebo posouzení, jež mohou nějakým způsobem Komisi kompromitovat natolik, že by mohlo dojít k porušení cíle ochrany vyšetřování vedeného Komisí, aniž přitom bude moci uplatnit obecnou domněnku, podle níž může k takovému narušení dojít.

B – K druhému důvodu kasačního opravného prostředku

63. Vyhovění prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku není důvodem k tomu, aby byl ze zásady vyloučen přezkum druhého důvodu kasačního opravného prostředku, jehož prostřednictvím navrhovatelka uplatňuje, že pokud by byl na projednáváný případ použit čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy, nevyhnutelně by to vedlo k nutnosti zúžit pojem „vyšetřování“ pouze na oblast trestní či disciplinární.

64. Účelem tohoto druhého důvodu kasačního opravného prostředku je tedy upozornit na protiklad mezi čl. 4 odst. 2 třetí odrážkou nařízení č. 1049/2001, který odkazuje v obecném slova smyslu na „vyšetřování“, a čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy, který umožňuje zamítnout žádost o informace, které by mohly nepříznivě ovlivnit „možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy“.

65. Otázka tedy tkví v tom, zda má mít výše uvedené ustanovení Aarhuské úmluvy případně přednost před ustanovením nařízení č. 1049/2001.

66. Pokud má tedy druhý důvod kasačního opravného prostředku výše uvedený smysl, odpověď na položenou otázku nemůže být jiná, než jakou poskytl Soudní dvůr ve svém nedávno vydaném rozsudku ze dne 13. ledna 2015²⁸, v němž – byť v souvislosti s jiným ustanovením Aarhuské úmluvy (čl. 9 odst. 3, který se týká aktivní legitimace) – velký senát potvrdil tradiční judikaturu týkající se dovolatelnosti mezinárodních úmluv jakožto kritéria platnosti unijního sekundárního práva.

28 — Rada v. Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4).

67. Ze stejných důvodů, které vedly velký senát k tomu, aby odmítl dovolatelnost čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, je tedy namístě odmítnout i dovolatelnost čl. 4 odst. 4 písm. c) téže úmluvy, neboť ani v případě tohoto ustanovení nejsou splněny podmínky uvedené v bodě 54 výše uvedeného rozsudku, v němž se odkazuje na to, že obsah ustanovení musí být bezpodmínečný a dostatečně přesný.

68. Z článku 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy totiž nelze vyvodit existenci bezpodmínečné a dostatečně přesné povinnosti, která by byla způsobilá přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Podle tohoto ustanovení lze „[ž]ádost o informace o životním prostředí [...] zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo: [...] c) průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy“. Odkaz na „možnost [...] vést vyšetřování [...] činu disciplinární povahy“ je formulován natolik obecně a neurčitě, že může zahrnovat jakoukoli kontrolní činnost, kterou vykonávají orgány veřejné moci, aby zjednały právní nápravu jednání osob vázaných právními ustanoveními, jejichž dodržování mají tyto orgány zaručit.

69. V tomto duchu lze tedy říci, že pokud je ověřováno, zda členské státy plní svou povinnost provést určité směrnice, včetně případného zahájení příslušného řízení o nesplnění povinnosti, tyto činnosti tvoří přirozenou součást „možnost[i]“ Komise „vést vyšetřování“, a mohou být tedy *lato sensu* označeny jako „vyšetřování činu disciplinární povahy“, neboť Komise může vzhledem ke svému postavení zajistit dodržování unijního práva výkonem sankční pravomoci, kterou jí za tímto účelem přiznávají Smlouvy. Pouze pokud by z čl. 4 odst. 4 písm. c) Aarhuské úmluvy jednoznačně vyplývalo, že odkaz na „možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy“ je omezen pouze na řízení týkající se jednotlivců, bylo by namístě dospět k závěru, že se tento odkaz netýká řízení, jejichž předmětem je jednání členských států. Vzhledem k tomu, že Evropská unie je svazkem států, je pro ni typické a přirozené, že kontrolní řízení týkající se právní nápravy ve vztahu k jejím hlavním aktérům, tedy členským státům, musí být s ohledem na znění Aarhuské úmluvy vykládána v tomto duchu jako řízení týkající se „činu disciplinární povahy“. Znamená to, že výklad čl. 4 odst. 4 písm. c) výše uvedené úmluvy, který navrhuje ClientEarth, musí být ještě dále upřesněn, neboť bez něj není způsobilé přímo upravit konkrétní právní situaci tohoto sdružení.

C – K třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

70. Prostřednictvím posledního důvodu kasačního opravného prostředku, který má vůči předchozím důvodům zcela jednoznačně podpůrnou povahu, se ClientEarth táže, jaký význam má veřejný zájem, jímž lze v konečném důsledku odůvodnit zpřístupnění dokumentu i v případě, že by mohlo porušit cíle chráněné některou z výjimek stanovených nařízením č. 1049/2001. Podle jejího názoru se tento převažující právní zájem nemusí odlišovat od zásad využívajících zásadu transparentnosti, takže pokud rozhodl Tribunál jinak, uložil jí tím důkazní břemeno, které jí ve skutečnosti nepříslušelo.

71. V bodě 107 napadeného rozsudku se uvádí, že „[z] judikatury [...] 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)“.

72. Soudní dvůr totiž jasně rozhodl, že „[p]řevažující veřejný zájem, který může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se obecně nemusí nutně lišit od zásad, které tvoří základ nařízení č. 1049/2001“²⁹. Judikatura Soudního dvora ostatně vylučuje, že by obecná tvrzení stačila k prokázání, že zásada transparentnosti má „zvláštní význam, který by mohl převážet nad závěry odůvodňujícími odepření přístupu ke sporným dokumentům“³⁰. Nelze tedy souhlasit s navrhovatelkou v tom, že by pouhý odkaz na zásadu transparentnosti postačoval k tomu, aby bylo odůvodněno zpřístupnění dokumentu, které porušuje právní zájmy chráněné dotčenými výjimkami.

73. Vyhovění prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku a vrácení věci Tribunálu v každém případě poskytne možnost ověřit, zda v souvislosti s konkrétními studiemi, na něž by se mohla vztahovat výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, ClientEarth uvedla dostatečné důvody k prokázání, že převažující veřejný zájem, z něhož vychází zásada transparentnosti, má mít přednost před cílem spočívajícím v ochraně vyšetřování vedeného Komisí.

VII – Ke konečnému rozhodnutí sporu Soudním dvorem

74. Podle článku 61 Statutu Soudního dvora platí, že „je-li opravný prostředek opodstatněný, zruší Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu“ a „může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.“

75. Mám za to, že kdyby Soudní dvůr vyhověl první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, jak navrhuji, nemohl by rozhodnout ve věci samé a věc by musela být vrácena Tribunálu.

76. Mají-li být totiž přesněji určeny jednak studie, u nichž bylo možno předpokládat, že nebude zahájeno žádné řízení, a jednak studie týkající se situací, v nichž stále existovala možnost, že bude řízení v krátké době zahájeno, mělo by být případ od případu určeno, zda bylo v okamžiku podání žádosti o zpřístupnění těchto studií možné důvodně předpokládat, že toto řízení bude zahájeno, přičemž pro tento účel je třeba přihlédnout k času, který uplynul od doby, kdy měla Komise tyto studie v držení, a ke skutečnostem, jež by mohly být důvodem k tomu, že se Komise dosud nerozhodla zahájit řízení. Znamená to, že věc musí být vrácena Tribunálu, který v této záležitosti rozhodne.

77. Kdyby navíc Soudní dvůr vyhověl i druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, i v takovém případě by věc musela být vrácena Tribunálu, aby – aniž uplatní obecnou domněnku, podle níž může dojít k narušení cíle vyšetřování vedeného Komisí – přezkoumal, zda jsou v jednotlivých studiích, jež bude považovat za součást řízení o nesplnění povinnosti, obsaženy informace, stanoviska nebo posouzení, jež mohou nějakým způsobem Komisi kompromitovat natolik, že by mohlo dojít k porušení výše uvedeného cíle.

VIII – K nákladům řízení

78. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, který je použitelný na řízení o kasačním opravném prostředku na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, navrhuji Soudnímu dvoru, aby náhradu nákladů řízení uložil Komisi.

29 — LPN v. Komise [C-514/11 P a C-605/11 P (EU:C:2013:738, bod 92)], v němž je citován rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turecko v. Rada [spojené věci C-39/05 P a C-52/95 P, (EU:C:2008:374, body 74 a 75)].

30 — LPN v. Komise [C-514/11 P a C-605/11 P (EU:C:2013:738, bod 93)].

IX – Závěry

79. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- „1) vyhověl prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku;
- 2) zrušil rozsudek Tribunálu ze dne 13. září 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482);
- 3) vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl, které ze sporných studií spadají do kategorie ‚vyšetřování‘, a to buď proto, že byly součástí probíhajícího řízení, nebo proto, že souvisejí s řízením, o němž bylo možné důvodně předpokládat, že bude v přiměřené době zahájeno. Tribunál přezkoumá, zda jsou v jednotlivých studiích, jež bude považovat za součást řízení o nesplnění povinnosti, obsaženy informace, stanoviska nebo posouzení, jež mohou nějakým způsobem Komisi kompromitovat natolik, že by mohlo dojít k porušení cíle ochrany vyšetřování vedeného Komisí, aniž přitom bude moci uplatnit obecnou domněnku, podle níž může k takovému narušení dojít;
- 4) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.“