



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 17. listopadu 2016¹

Věc C-562/14 P

**Švédské království
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek — Přístup k dokumentům orgánů Evropské unie — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Výjimka z práva na přístup — Článek 4 odst. 2 třetí odrážka — Ochrana cílů vyšetřování — Dokumenty ve spise řízení EU Pilot — Odepření přístupu — Povinnost dotčeného orgánu přezkoumat jednotlivě dokumenty uvedené v žádosti o přístup“

1. Kasačním opravným prostředkem podaným v projednávané věci se Švédské království domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek Tribunálu ze dne 25. září 2014, *Spirlea v. Komise*². Uvedeným rozhodnutím Tribunál zamítl žalobu, jíž se Darius Nicolai Spirlea a Mihaela Spirlea (dále jen „D. a M. Spirleaovi“) domáhali zrušení rozhodnutí ze dne 21. června 2012, kterým jim Evropská komise odepřela přístup k dokumentům ve spise týkajícím se řízení EU Pilot (dále jen „sporné rozhodnutí“)³.
2. Článek 4 nařízení (ES) č. 1049/2001⁴ stanoví některé výjimky z práva na přístup veřejnosti k dokumentům v držení unijních orgánů. Podle ustálené judikatury Soudního dvora mohou unijní orgány odmítnout žádost o přístup na základě obecné domněnky o nepřípustnosti zpřístupnění, spadají-li dotčené dokumenty do jedné z pěti kategorií⁵. V takových případech nemá dotčený orgán povinnost při posouzení žádostí o přístup individuálně zkoumat dotčené dokumenty⁶.
3. Základní otázkou v tomto řízení o kasačním opravném prostředku je, zda by měl Soudní dvůr doplnit šestou kategorii dokumentů, na které by se měla uplatnit obecná domněnka o nepřípustnosti zpřístupnění, a to konkrétně kategorii dokumentů, které má v držení Komise v souvislosti s řízením EU Pilot⁷. K zodpovězení uvedené otázky je třeba rozhodnout, zda vykazuje uvedené řízení rysy natolik obdobné řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU (konkrétně fázi před zahájením tohoto řízení o nesplnění povinnosti), aby bylo na místě uplatnit obecnou domněnku o nepřípustnosti zpřístupnění, která se použije v posledně jmenovaném řízení, i na dokumenty v řízení EU Pilot.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (dále jen „napadený rozsudek“).

3 — Dále viz body 9 až 12 tohoto stanoviska.

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

5 — Jedná se o následující kategorie dokumentů: i) dokumenty ze správního spisu vztahujícího se k řízení o kontrole státních podpor; ii) spisy účastníka řízení předložené orgánem v rámci soudního řízení; iii) dokumenty, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany či třetí osoby v rámci řízení o kontrole spojování podniků; iv) dokumenty vztahující se k fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti a v) dokumenty vztahující se k řízení podle článku 101 SFEU. Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, *ClientEarth v. Komise*, C-612/13 P, EU:C:2015:486 (dále jen „rozsudek ClientEarth“), bod 77 a citovaná judikatura. Dále viz body 38 až 41 tohoto stanoviska.

6 — Viz například rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, *LPN a Finsko v. Komise*, spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738 (dále jen „rozsudek LPN“), bod 39.

7 — Viz bod 9 tohoto stanoviska.

Právní předpisy

Smlouva o fungování Evropské unie

4. Článek 15 odst. 1 SFEU stanoví mimo jiné obecnou zásadu, že unijní orgány musí jednat co nejotevřeněji. Podle čl. 15 odst. 3 prvního a druhého pododstavce SFEU mají občané Unie právo na přístup k dokumentům unijních orgánů. Uvedené právo podléhá určitým zásadám a podmínkám, včetně omezení z důvodů veřejného nebo soukromého zájmu, jež stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení.

Listina základních práv Evropské unie

5. Právo na přístup k dokumentům je zakotveno v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie⁸.

Nařízení č. 1049/2001

6. V odůvodnění nařízení č. 1049/2001 je uvedeno, že účelem nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům a stanovit obecné zásady a omezení tohoto přístupu podle článku 15 SFEU (bod 4 odůvodnění). V zásadě by měly být veřejnosti přístupné všechny dokumenty orgánů, avšak prostřednictvím výjimek je třeba chránit některé veřejné a soukromé zájmy (bod 11 odůvodnění).

7. V článku 1 nařízení jsou vymezeny zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům orgánů uvedeného v článku 15 SFEU tak, aby byl zajištěn „co nejširší přístup k dokumentům“.

8. Článek 4 je nadepsán „Výjimky“. Článek 4 odst. 2 třetí odrážka stanoví, že:

„Neexistuje-li převažující zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

[...]

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu.“

⁸ — Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“).

Řízení EU Pilot

9. Komise poprvé navrhla pilotní postup ke zlepšení uplatňování unijního práva ve sdělení „Evropa přinášející výsledky – uplatňování [unijního práva]“⁹. Tento postup, který se používá od dubna 2008, nemá žádný konkrétní právní základ ve Smlouvách. V roce 2010 Komise uvedla:

„[...] Projekt vychází z myšlenky, že by tento systém měl být využíván pro všechny otázky či problémy týkající se uplatňování unijního práva, je-li třeba určité informace či vysvětlení získat od členského státu [...] Má se rovněž za to, že je namístě zajistit alespoň minimální možnost nalezení rychlého a pozitivního řešení před zahájením řízení o nesplnění povinnosti, čímž by se nahradila stávající správní praxe [takzvaný ‚dopis před použitím článku 258 SFEU‘.] ...“¹⁰

Skutkový základ sporu a sporné rozhodnutí

10. Darius Nicolai a Mihaela Spirleaovi byli rodiči dítěte, které zemřelo v srpnu 2010 údajně v důsledku léčby autologními kmenovými buňkami na soukromé klinice v Düsseldorfu (Německo) (dále jen „soukromá klinika“). Dopisem ze dne 8. března 2011 podali u Generálního ředitelství Komise „pro zdraví“ stížnost, ve které v podstatě tvrdili, že soukromá klinika mohla léčbu poskytovat v důsledku toho, že německé orgány nesplnily své povinnosti podle nařízení (ES) č. 1394/2007¹¹ o léčivých přípravcích pro moderní terapii. V návaznosti na to zahájila Komise řízení EU Pilot¹², aby ověřila, zda došlo skutečně k porušení nařízení č. 1394/2007. V rámci uvedeného řízení zaslala Komise německým orgánům dne 10. května a dne 10. října 2011 dvě žádosti o informace. Zmíněné orgány na tyto žádosti odpověděly dne 7. července a 4. listopadu 2011.

11. Darius Nicolai a Mihaela Spirleaovi podali na základě nařízení č. 1049/2001 žádost o přístup k dokumentům obsahujícím informace o vyřizování jejich stížnosti. Dne 26. března 2012 Komise dvěma samostatnými dopisy uvedenou žádost zamítla. Dne 30. dubna 2012 Komise informovala D. a M. Spirleaovy, že nemohla konstatovat, že německé orgány porušily právo Evropské unie, konkrétně nařízení č. 1394/2007.

12. Dne 21. června 2012 Komise sporným rozhodnutím odepřela přístup k požadovaným dokumentům na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Byla v podstatě toho názoru, že zpřístupnění dvou žádostí o informace, které Komise zaslala německým orgánům dne 10. května a 10. října 2011 v rámci řízení 2070/11 (dále jen „sporné dokumenty“)¹³, by mohlo ohrozit řádný průběh vyšetřování zahájeného vůči německým orgánům. Vyloučila také částečné zpřístupnění uvedených dokumentů podle čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001. Komise poté uvedla, že není dán převažující veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 2 *in fine* nařízení č. 1049/2001 odůvodňující zpřístupnění sporných dokumentů. Konečně dne 27. září 2012 Komise informovala D. a M. Spirleaovy o definitivním ukončení řízení 2070/11.

9 — Uvedené sdělení dále označuji jako „sdělení ze dne 5. září 2007“ [COM(2007) 502 final]. Původně se tohoto projektu zúčastnilo 15 členských států – Rakousko, Česká republika, Dánsko, Finsko, Německo, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Nizozemsko, Portugalsko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Spojené království. Nyní se zmíněného projektu, který se vžil pod označením řízení EU Pilot, účastní všech 28 členských států.

10 — Viz bod 3.1 pracovního dokumentu útvarů Komise ze dne 3. března 2010 „Informace k fungování systému do začátku února 2010 – podklad ke Zprávě Komise o hodnocení projektu ‚EU Pilot‘“ [COM(2010) 70 final] (neoficiální překlad).

11 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. listopadu 2007 o léčivých přípravcích pro moderní terapii a o změně směrnice 2001/83/ES a nařízení (ES) č. 726/2004 (Úř. věst. 2007, L 324, s. 121).

12 — Řízení EU Pilot 2070/11/SNCO (dále jen „řízení 2070/11“).

13 — Spornými dokumenty jsou pouze obě žádosti Komise o informace, nikoli odpověď členského státu. Viz níže bod 21 tohoto stanoviska.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

13. Dne 6. července 2012 podali D. a M. Spirleaovi žalobu k Tribunálu, kterou se domáhali zrušení sporného rozhodnutí. Do řízení následně na jejich podporu vstoupily Dánsko, Finsko a Švédsko. Česká republika a Španělsko vstoupily do řízení na podporu Komise. Na základě usnesení Tribunálu předložila Komise sporné dokumenty k přezkumu. Tyto dokumenty nebyly zpřístupněny D. a M. Spirleaovým ani žádnému z vedlejších účastníků řízení.

14. V rámci prvního žalobního důvodu D. a M. Spirleaovi uplatňovali, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 vyložila v tom smyslu, že může odmítnout zpřístupnit dokumenty týkající se řízení Pilot EU, aniž by je konkrétně a individuálně přezkoumala. Tribunál zmíněný žalobní důvod zamítl a rozhodl, že se Komise při výkladu uvedeného ustanovení nedopustila nesprávného právního posouzení¹⁴. Tribunál uvedl, že na rozdíl od toho, co tvrdí Švédsko, Komise ověřila, že dotčené dokumenty byly předmětem probíhajícího vyšetřování, a obecná domněnka nepřipustnosti zpřístupnění se proto skutečně na uvedené dokumenty uplatní¹⁵. Tribunál proto zamítl námitku D. a M. Spirleaových, že Komise při rozhodnutí o existenci převažujícího veřejného zájmu správně nezvážila protichůdné zájmy¹⁶.

15. Druhým žalobním důvodem D. a M. Spirleaovi uplatňovali, že Komise porušila jejich právo na částečný přístup ke sporným dokumentům. Tribunál uvedený žalobní důvod odmítl jako nepřipustný¹⁷. Tribunál následně zamítl třetí žalobní důvod D. a M. Spirleaových v tom smyslu, že Komise nesplnila povinnost uvést odůvodnění podle článku 296 SFEU¹⁸. Tribunál konečně zamítl i čtvrtý žalobní důvod, podle něhož Komise porušila pravidla pro vyřizování stížností občanů Unie stanovená v jejím sdělení ze dne 20. března 2002¹⁹.

Kasační opravný prostředek a řízení před Soudním dvorem

16. Švédská vláda navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- prohlásil sporné rozhodnutí za neplatné a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

17. Švédsko se na podporu svého kasačního opravného prostředku dovolává třech důvodů. V prvních dvou důvodech argumentuje tím, že Tribunál nesprávně vyložil čl. 4 odst. 2 třetí odrážku nařízení č. 1049/2001 ve dvou ohledech: zaprvé když se domníval, že se Komise může při uplatnění výjimky, jejímž cílem je ochrana vyšetřování, opírat o obecnou domněnku nutnosti odepřít přístup v řízení EU Pilot, a zadruhé když konstatoval, že posouzení Komise, podle kterého neexistuje žádný převažující veřejný zájem ve smyslu poslední části čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, není stíženo žádnou vadou. Ve třetím důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál nesprávně použil unijní právo, když rozhodl, že i při přezkoumávání žádosti podle nařízení č. 1049/2001 musí být zákonnost napadeného právního aktu v případě žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU posuzována na základě skutkového a právního stavu, který existoval v okamžiku přijetí tohoto aktu.

14 — Bod 80 napadeného rozsudku.

15 — Bod 85 napadeného rozsudku.

16 — Bod 102 napadeného rozsudku.

17 — Bod 107 napadeného rozsudku.

18 — Bod 124 napadeného rozsudku.

19 — Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Evropskému veřejnému ochránci práv týkající se vztahů se stěžovateli ve věcech porušení [unijního práva] [COM(2002) 141 final]. Viz bod 130 napadeného rozsudku.

18. Dánsko a Finsko podporují kasační opravný prostředek Švédska.

19. Německo vstoupilo do řízení na podporu Komise, kterou podporují také Česká republika a Španělsko.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 – obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění dokumentů v řízení EU Pilot

20. Na podporu prvního důvodu kasačního opravného prostředku Švédsko tvrdí, že při zkoumání žádostí o přístup k dokumentům platí obecná zásada co možná největší transparentnosti. Výjimky z uvedené zásady je tedy třeba vykládat a uplatňovat restriktivně.

Napadený rozsudek

21. Tribunál zaprvé rozhodl, že předmětem řízení je zjevně skutečnost, že Komise odepřela přístup k žádostem o informace, které zaslala německým orgánům 10. května a 10. října 2011, a nikoli vyjádření daného členského státu ze dne 4. listopadu 2011²⁰. Konstatoval, že řízení EU Pilot, které bylo zahájeno vůči Německu, v době přijetí sporného rozhodnutí stále probíhalo. Nebylo zpochybňováno, že se sporné dokumenty týkají „vyšetřování“ ve smyslu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Ze sdělení ze dne 5. září 2007 v každém případě vyplývalo, že cílem řízení EU Pilot je ověřit, zda je unijní právo v členských státech dodržováno a správně uplatňováno²¹.

22. Tribunál poté zkoumal, zda Komise přece jen měla povinnost konkrétně posoudit obsah jednotlivých sporných dokumentů, nebo se naopak mohla opřít o obecnou domněnku spočívající v ohrožení cílů chráněných výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 zpřístupněním daných dokumentů. V tomto ohledu Tribunál podotkl, že Soudní dvůr jakožto výjimku ze zásady transparentnosti stanovil, že se unijní orgány mohou opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů²². Individuální a konkrétní zkoumání každého dokumentu nemusí být nezbytné, pokud je z důvodu zvláštních okolností projednávané věci zřejmé, že přístup k dokumentům musí být odepřen, nebo právě naopak poskytnut. Dotčený orgán může v těchto případech své rozhodnutí opřít o obecnou domněnku uplatnitelnou na určité kategorie dokumentů, pokud se na žádosti o zpřístupnění dokumentů téže povahy či téže kategorie mohou použít podobné obecné úvahy²³. Soudní dvůr v některých případech uznal existenci takové obecné domněnky ve vztahu k výjimce stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001²⁴.

23. Tribunál uvedl, že možnost uplatnit obecnou domněnku nepřístupnosti zpřístupnění není bezvýznamná: takové domněnky totiž nejen omezují základní zásadu transparentnosti zakotvenou v článku 11 SEU, v článku 15 SFEU a v nařízení č. 1049/2001, ale v praxi též omezují přístup k dotčeným dokumentům. Užití takových domněnek proto musí být založeno na vážných a přesvědčivých důvodech a každá výjimka ze subjektivního práva nebo z obecné zásady unijního práva, a to včetně práva na přístup zakotveného čl. 15 odst. 3 SFEU ve spojení s nařízením č. 1049/2001, musí být uplatňována a vykládána restriktivně²⁵.

20 — Bod 44 napadeného rozsudku.

21 — Bod 45 napadeného rozsudku.

22 — Bod 48 napadeného rozsudku a citovaná judikatura.

23 — Bod 49 napadeného rozsudku a citovaná judikatura.

24 — V bodě 50 napadeného rozsudku poukázal Tribunál na čtyři kategorie takové obecné domněnky. Soudní dvůr později doplnil také pátou kategorií: viz poznámka pod čarou 5 výše.

25 — Body 52 a 53 napadeného rozsudku.

24. Tribunál dospěl k závěru, že „argumenty [D. a M. Spirleaových] a členských států, které vystupují na jejich podporu v projednávané věci, týkající se neformálnosti řízení EU Pilot a rozdílů mezi tímto řízením a řízením o nesplnění povinnosti nepostačují k závěru o chybnosti premisy úvahy uvedené [ve sporném rozhodnutí], podle níž by měla obecná domněnka o odepření přístupu uznaná judikaturou v případě řízení o nesplnění povinnosti včetně fáze před zahájením řízení platit s ohledem na cíl řízení EU Pilot i pro tato řízení. *Ratio decidendi*, kterým se řídil Soudní dvůr [v rozsudku LPN a Finsko v. Komise²⁶], a podobnost řízení EU Pilot s řízením o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU totiž svědčí ve prospěch tohoto uznání“²⁷.

25. Tribunál měl zaprvé za to, že pojitkem úvah Soudního dvora týkajících se různých kategorií dokumentů, pro něž lze uplatnit obecnou domněnku týkající se odepření přístupu, je skutečnost, že řádný průběh dotčených řízení by mohl být ohrožen. Toto pojitko je dáno i v případě řízení EU Pilot. Komise ve sporném rozhodnutí vycházela ze stejné premisy, když uvedla, že v rámci řízení EU Pilot musí mezi Komisí a dotčeným členským státem panovat vzájemná důvěra, jež jim umožní vést jednání a hledat kompromis za účelem smírného řešení, aniž je třeba zahajovat řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU²⁸. To platí i přesto, že řízení EU Pilot není ve všech ohledech rovnocenné řízením v oblasti kontroly státních podpor či spojování nebo soudnímu řízení, přičemž tato řízení nejsou rovnocenná ani mezi sebou navzájem. Tato skutečnost však Soudnímu dvoru nebránila konstatovat, že obecnou domněnku vztahující se na určité kategorie dokumentů lze využít ve všech těchto případech²⁹.

26. Zadruhé řízení EU Pilot a řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, a to konkrétně ve fázi před zahájením soudního řízení, jsou si podobná, což odůvodňuje stejný postup v obou případech. Tato podobnost převažuje nad jakýmkoli rozdíly³⁰. Obě řízení dávají Komisi možnost lépe plnit její roli strážce smluv. Řízení EU Pilot i řízení o nesplnění povinnosti mají zaručit, že bude dodržováno unijní právo, jelikož dotčenému členskému státu umožňují se bránit a v rámci možností předejít soudnímu řízení. V obou případech je na Komisi, dospěje-li k názoru, že členský stát nesplnil svou povinnost, aby posoudila, zda je účelné podat proti tomuto státu žalobu³¹. Obě řízení jsou rovněž dvoustranné povahy a probíhají mezi Komisí a dotčeným členským státem³². Konečně, ačkoli řízení EU Pilot není ve všech ohledech rovnocenné řízení o nesplnění povinnosti, může dospět k tomu, že Komise zahájí řízení podle článku 258 SFEU, jelikož Komise může po ukončení řízení EU Pilot výzvou dopisem formálně zahájit šetření ve věci nesplnění povinnosti a obrátit se případně na Soudní dvůr s návrhem, aby určil, že dotčený členský stát porušil své povinnosti. Za těchto okolností by zpřístupnění dokumentů v rámci řízení EU Pilot mohlo ohrozit následující fázi, tj. řízení o nesplnění povinnosti. Pokud by měla Komise povinnost zpřístupnit citlivé informace poskytnuté členskými státy a odkrýt jejich argumenty uplatňované na obranu v rámci řízení EU Pilot, členské státy by kromě toho mohly hned na počátku váhat, zda je Komisi poskytnou³³.

27. Tribunál tedy konstatoval: „[...] pokud dotyčný orgán uplatní výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 týkající se vyšetřování, může využít obecnou domněnku za účelem odepření přístupu k dokumentům z řízení EU Pilot jakožto fáze předcházející případnému formálnímu zahájení řízení o nesplnění povinnosti“³⁴.

26 — Viz poznámka pod čarou 6 výše.

27 — Bod 56 napadeného rozsudku.

28 — Bod 57 napadeného rozsudku a citovaná judikatura.

29 — Bod 58 napadeného rozsudku.

30 — Bod 59 napadeného rozsudku.

31 — Bod 60 napadeného rozsudku.

32 — Bod 61 napadeného rozsudku.

33 — Bod 62 napadeného rozsudku.

34 — Bod 63 napadeného rozsudku.

28. Tribunál poté odmítl argumenty D. a M. Spirleaových, včetně tvrzení, že obecnou domněnku ohledně dokumentů týkajících se řízení EU Pilot lze každopádně uznat pouze v případě žádosti o přístup ke „všem dokumentům“, a nikoli jako v projednávané věci pouze ke dvěma dokumentům³⁵.

Tvrzení účastníků řízení

29. Švédská vláda tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v následujících ohledech. Zaprvé připustil, aby se Komise opřela o obecnou domněnku nepřístupnosti zpřístupnění a zamítla z tohoto důvodu žádost D. a M. Spirleaových o přístup k dokumentům. Tribunál měl rozhodnout, že Komise je povinna přezkoumat konkrétní obsah každého z dokumentů. Zadruhé taková obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění dokumentů sice skutečně platí ve fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, u dokumentů v řízení EU Pilot však není takový postup na místě, neboť rozdíly mezi oběma řízeními převažují nad jakýmkoli podobnostmi. Zatřetí, pokud by skutečně bylo možno uplatnit obecnou domněnku ohledně dokumentů týkajících se řízení EU Pilot, musela by se žádost o přístup týkat „všech dokumentů“, a nikoli jen dvou, jak je tomu v projednávané věci.

30. Dánsko na podporu těchto argumentů uvádí, že se řízení EU Pilot vztahuje na jiné případy než možné řízení o nesplnění povinnosti a má širší dosah než fáze před zahájením takového řízení. Předmětem přibližně čtvrtiny řízení EU Pilot týkajících se Dánska jsou čistě skutkové otázky. V takových případech nelze mít za to, že je na místě zamítnout přístup ke korespondenci na základě obecné domněnky.

31. Finsko doplňuje, že nelze mít za to, že dokumenty v řízení EU Pilot obsahují předběžná stanoviska Komise a členských států k řízení o nesplnění povinnosti, kdy by jejich zpřístupnění narušilo cíl postupu podle článku 258 SFEU. Finsko rovněž sdílí názor Švédska, že se obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění použije jen tehdy, je-li dotčen větší počet dokumentů. Tribunál měl nesprávně za to, že relevantní kritérium pro použití či nepoužití obecné domněnky nepřístupnosti zpřístupnění je kvalitativní, nikoli kvantitativní povahy.

32. Komise tvrdí, že argumenty švédské vlády jsou neúčinné, a argumentuje tím, že z judikatury Soudního dvora v každém případě vyplývá, že orgán může zamítnout žádost o přístup k dokumentům na základě obecné domněnky i tehdy, když se daná žádost týká jen několika dokumentů.

33. Česká republika a Španělsko rovněž tvrdí, že rozhodnutí Tribunálu je správné. Mají zejména za to, že cílem veškerých řízení EU Pilot je ověřit, zda členské státy dodržují unijní právo. Doplňují, že z existence praktických či funkčních podobností mezi řízením EU Pilot a řízením o nesplnění povinnosti vyplývá, že obě zmíněná řízení jsou srovnatelná.

34. Také Německo má za to, že napadený rozsudek je správný. Podotýká, že po zavedení řízení EU Pilot klesl počet případů nesplnění povinnosti, neboť takové případy lze nyní řešit rychleji a není nutné zahajovat řízení o nesplnění povinnosti. Toto ovzduší vzájemné důvěry je proto nutné zachovat i do budoucna. Povinnost zpřístupnit dokumenty v řízení EU Pilot by mohla narušit řádný průběh takového řízení. Mezi řízením EU Pilot a fází před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti existuje celá řada podobností. Německo nesouhlasí s tvrzením Švédska, že řízení EU Pilot mají širší dosah než řízení o nesplnění povinnosti. Řízení EU Pilot podléhají jen otázky, které mohou být vzneseny podle článku 258 SFEU. Čistě faktické žádosti o informace (jak zmiňují Švédsko a Dánsko) mohou být předmětem řízení EU Pilot jen tehdy, týkají-li se možného porušení unijního práva.

35 — Body 72 až 76 napadeného rozsudku.

35. V odpovědi na vyjádření Německa poukazuje Švédsko na rozdíly mezi svými zkušenostmi s řízením EU Pilot a zkušenostmi německými. Ve Švédsku byly případy dotýkající se rozsáhlých materiálů a citlivých dokumentů výjimečné. Uvedené rozdíly jsou odrazem odlišných názorů členských států na předmět daného řízení a hovoří proti použití obecné domněnky důvěrnosti ve všech případech řízení EU Pilot. Finsko doplňuje, že vzhledem k neformální povaze řízení EU Pilot se výměna informací a jakákoli jednání, k nimž v tomto případě dochází mezi Komisí a členským státem, značně liší od toho, co se děje v řízení o nesplnění povinnosti. Z výše uvedeného vyplývá, že by se na dokumenty EU Pilot neměla použít obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění³⁶.

Posouzení

Úvodní poznámky

36. Článek 42 Listiny zaručuje občanům Unie právo na přístup k dokumentům orgánů³⁷. V nařízení č. 1049/2001 je výslovně uvedeno, že jeho účelem je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům unijních orgánů³⁸. Současně je třeba chránit některé veřejné a soukromé zájmy prostřednictvím výjimek z uvedeného práva a orgány by měly být způsobilé provádět své úkoly³⁹. Jakékoli výjimky musí být přiměřené a nezbytné⁴⁰, a jelikož se takové výjimky odchyľují od obecné zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů, musí být vykládány a použity restriktivně⁴¹. Unijní orgán v zásadě může rozhodnout o zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění dokumentů téže povahy je možno použít podobné úvahy⁴².

37. Ze zjištění Tribunálu uvedených v bodě 45 napadeného rozsudku vyplývá, že řízení 2070/11 bylo „vyšetřováním“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Neuplatní-li se obecná domněnka možnosti odepřít přístup k dokumentům vypracovaných v rámci takového řízení, musí Komise přezkoumat každý jednotlivý dokument a rozhodnout, zda má být zpřístupněn. Z výše uvedeného bez dalšího nevyplývá, že mají být takové dokumenty zpřístupněny⁴³.

Obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění

38. U všech pěti kategorií dokumentů, u nichž Soudní dvůr odmítl přístup k dokumentům na základě obecné domněnky podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, platilo, že se jednalo o soubory dokumentů, které byly jasně vymezeny tím, že náležely do spisu vztahujícího se k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení. Poskytnutím obecného práva na přístup k dokumentům by tedy pravděpodobně došlo k narušení povahy a postupu dotčeného řízení⁴⁴.

36 — Finsko se dovolává rozsudku Soudního dvora ClientEarth, který byl vydán až poté, co Tribunál vydal napadený rozsudek.

37 — Viz body 4 a 5 tohoto stanoviska.

38 — Viz bod 4 odůvodnění.

39 — Viz bod 11 odůvodnění.

40 — Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, body 27 a 28.

41 — Viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 75 a citovaná judikatura.

42 — Viz rozsudek ClientEarth, bod 69 a citovaná judikatura.

43 — Dále viz bod 74 tohoto stanoviska.

44 — Viz poznámka pod čarou 5 výše.

39. Ve čtyřech z pěti uvedených kategorií Soudní dvůr zkoumal a vyložil unijní pravidla týkající se dotčeného řízení ve spojení s ustanoveními nařízení č. 1049/2001 o přístupu k dokumentům. V rozsudku TGI byla dotčena pravidla státní podpory⁴⁵, v rozsudku API se Soudní dvůr zabýval pravidly řízení před unijními soudy⁴⁶, v rozsudku Éditions Odile Jacob posuzoval ustanovení upravující řízení o kontrole spojování podniků⁴⁷ a v rozsudku EnBW zkoumal pravidla týkající se kartelů⁴⁸. Soudní dvůr se přitom vždy pokoušel nalézt soudržný výklad dotčených konkrétních procesních pravidel a ustanovení nařízení č. 1049/2001. Rozhodnutí Soudního dvora v uvedených věcech zachovávají rovnováhu, kterou unijní normotvůrce hledal mezi unijními pravidly upravujícími dotčená řízení a zmíněným nařízením.

40. Řízení EU Pilot neupravují žádné právní předpisy, ani v tomto směru neexistují žádná konkrétní procesní pravidla. V rámci zmíněného řízení tedy nejsou dána žádná pravidla rovnocenná těm, která upravují řízení o státní podpoře, soudní řízení, řízení o kontrole spojování podniků či praktiky neslučitelné se společným trhem.

41. Pokud jde o pátou kategorii, Soudní dvůr rozhodl, že obecné zpřístupnění dokumentů ve spise ve fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti by mohlo změnit povahu i průběh tohoto řízení, a toto zpřístupnění by tedy v zásadě ohrožovalo ochranu cílů vyšetřování ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. V případě zpřístupnění by mohlo být ještě obtížnější zahájit jednání a dosáhnout dohody mezi Komisí a dotčeným členským státem, kterou bude učiněna přítrž vytykanému porušení, aby bylo unijní právo respektováno a předešlo se soudnímu řízení před unijními soudy⁴⁹.

42. Neexistují-li žádná konkrétní pravidla upravující fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti, nebyl Soudní dvůr povinen zkoumat, zda by obecným zpřístupněním na základě nařízení č. 1049/2001 došlo k narušení nějakých konkrétních procesních ustanovení. Tento závěr platí i ve vztahu k řízení EU Pilot.

43. Jsou podobné rysy řízení EU Pilot a řízení o nesplnění povinnosti, zejména jeho fáze před zahájením soudního řízení, takové povahy, že by se i v prvně jmenovaném řízení měla uplatnit obecná domněnka nepřipustnosti zpřístupnění dokumentů?

44. Mám za to, že ačkoli se obě zmíněná řízení do určité míry překrývají, nejsou jejich okolnosti zcela totožné.

45. Řízení EU Pilot není nijak formálně vymezeno. Komise ve svém sdělení „Evropa přinášející výsledky – uplatňování [unijního práva]“ rozlišuje mezi žádostmi a stížnostmi. Žádosti vyžadují objasnění faktického nebo právního stavu v členském státě. Stížnosti se týkají údajného porušení unijního práva, které má dotčený členský stát v určitých lhůtách napravit. Nebude-li nalezeno řešení, může Komise přijmout další opatření, mezi která může patřit řízení o nesplnění povinnosti⁵⁰. Komise nedávno uvedla: „Před zahájením formálního řízení o porušení Smlouvy [nesplnění povinnosti] Komise partnersky spolupracuje s členskými státy na účinném řešení problémů v souladu s právem Unie, a to prostřednictvím strukturovaného dialogu s jednoznačně stanovenými lhůtami, který byl pro tento účel zaveden. Tento proces je označován jako ‚EU Pilot‘.“⁵¹

45 — Viz rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376 (dále jen „rozsudek TGI“), body 55 až 58.

46 — Viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541 (dále jen „rozsudek API“), body 96 až 100.

47 — Viz rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393 (dále jen „rozsudek Éditions Odile Jacob“), body 118 až 121. Rovněž viz rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, body 60 a 64 až 66.

48 — Viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112 (dále jen „rozsudek EnBW“), body 86 až 90 a 93.

49 — Viz rozsudek LPN, body 55 až 65.

50 — Viz sdělení ze dne 5. září 2007, bod 2.2, s. 7 (viz poznámka pod čarou 9 výše).

51 — Viz zpráva Komise „Kontrola uplatňování práva Unie, Výroční zpráva za rok 2014“ [COM(2015) 329 final], s. 5.

46. Členské státy zúčastněné v tomto řízení se do určité míry shodují v tom, že řízením EU Pilot byla nahrazena fáze před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti. Švédsko (podporované Dánskem a Finskem) však tvrdí, že řízení EU Pilot má širší dosah než fáze před zahájením řízení podle článku 258 SFEU a že zahrnuje i jiná vyšetřování týkající se uplatňování unijního práva. Uvádějí, že některá řízení EU Pilot se týkají faktických žádostí a nejedná se o fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti. Rozdíly mezi oběma řízeními tedy převažují nad jakýmkoli podobnostmi. Dánsko podotýká, že čtvrtina řízení EU Pilot, kterých se tento stát účastnil, se týkala čistě skutkových okolností. Švédsko doplňuje, že podle jeho zkušeností dochází v řízení EU Pilot k výměně citlivých materiálů jen výjimečně.

47. Komise, Česká republika, Německo a Španělsko s výše uvedeným názorem nesouhlasí.

48. Ačkoli mám za to, že řízení EU Pilot skutečně „nahrazuje těžkopádný ‚postup výměny dopisů před zahájením řízení podle článku 258 [SFEU]‘ prostřednictvím stálých zastoupení členských států jasným a strukturovanějším systémem“⁵², řízení EU Pilot lze použít i ke zjištění faktického nebo právního stavu v členském státě, pokud jde o uplatňování unijního práva mimo rámec řízení o nesplnění povinnosti. Dánská vláda výslovně potvrzuje, že právě takové jsou její zkušenosti s řízením EU Pilot.

49. Tribunál rovněž v napadeném rozsudku uznal, že ne všechna řízení EU Pilot jsou rovnocenná řízení o nesplnění povinnosti⁵³. Obecný cíl kontroly uplatňování unijního práva v prvně jmenovaném řízení zahrnuje i konkrétnější cíl posledně jmenovaného řízení, jehož účelem je poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva, a užitečně uplatnit důvody na svoji obranu proti výtkám Komise⁵⁴.

50. Je proto třeba rozlišovat mezi řízeními EU Pilot, která ve skutečnosti nahrazují fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, a těmi, u kterých toto neplatí.

51. Jelikož jde o řízení EU Pilot svým dosahem nad rámec řízení o nesplnění povinnosti, nelze přesně určit, v jakých ohledech by byl zpřístupněním dokumentů narušen účel a postup řízení EU Pilot⁵⁵. Při neexistenci konkrétních pravidel upravujících řízení EU Pilot by navíc byl zvláště nejasný dosah jakékoli výjimky z obecné zásady transparentnosti.

52. Nemohu tedy přijmout, že řízení EU Pilot obecně představuje novou, šestou kategorii dokumentů, pro něž by se měla použít obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění. Mám za to, že uvedený závěr odpovídá i požadavku, aby taková obecná domněnka byla vykládána a používána striktně, neboť se jedná o výjimku z pravidla, že dotčený orgán je povinen provést konkrétní a individuální zkoumání každého dokumentu, jehož se týká žádost o zpřístupnění podle nařízení č. 1049/2001, a obecně ze zásady (zakotvené v článku 15 SFEU a článku 42 Listiny), podle níž by veřejnost měla mít co nejširší přístup k dokumentům v držení unijních orgánů.

53. Z výše uvedeného vyplývá, že se Tribunál tím, že v bodě 63 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že se obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění vztahuje na dokumenty ve spise řízení EU Pilot, dopustil nesprávného právního posouzení.

52 — Jak je uvedeno v dokumentu generálního ředitelství Evropského parlamentu pro vnitřní politiky Unie – ředitelství pro občanská práva a ústavní záležitosti „Nástroje k zajištění provádění a uplatňování unijního práva a hodnocení jejich efektivity“, 2013, bod 5.3.1.

53 — Viz bod 62 napadeného rozsudku.

54 — Viz rozsudek LPN, bod 62 a citovaná judikatura.

55 — Viz například bod 9 tohoto stanoviska.

54. Uvedený závěr však bude odlišný v případech, kdy řízení EU Pilot nahrazuje fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti. Za takových okolností by se obecná domněnka důvěrnosti skutečně uplatnila, neboť úplné zpřístupnění by mohlo ohrozit možnost, aby jednání mezi Komisí a dotčeným členským státem byla v dané fázi řízení podle článku 258 SFEU vedena v ovzduší vzájemné důvěry, a narušit tak ochranu cílů vyšetřování vedeného daným orgánem⁵⁶.

55. Vztahuje se obecná domněnka o nepřístupnosti zpřístupnění dokumentů ve fázi před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti na žádost D. a M. Spirleaových podle nařízení č. 1049/2001?

56. Mám za to, že odpověď je záporná.

57. V rozsudku ClientEarth Soudní dvůr vyjasnil svou judikaturu týkající se obecných domněnek nepřístupnosti zpřístupnění v případech, kdy se orgány dovolávají čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 při zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům. Soudní dvůr částečně vyhověl kasačnímu opravnému prostředku, který společnost ClientEarth podala proti rozsudku, jímž Tribunál zamítl její žalobu na neplatnost rozhodnutí Komise o odepření úplného přístupu k některým studiím týkajícím se souladu právních předpisů různých členských států s unijním právem životního prostředí.

58. Soudní dvůr rozdělil studie dotčené v uvedené věci do dvou kategorií. Na jedné straně rozlišoval mezi studii, které již byly v době rozhodnutí Komise o odepření úplného přístupu součástí spisu týkajícího se fáze před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti, která byla zahájena zasláním výzvy dopisem dotčenému členskému státu. U takové kategorie dokumentů by byla zpřístupněním narušena ochrana cílů vyšetřování v rámci řízení o nesplnění povinnosti⁵⁷. Na straně druhé Soudní dvůr rozhodl, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil možnost Komise rozšířit působnost domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění i na druhou kategorii studií, tedy na studie, na jejichž základě dosud *nebyla* v době rozhodnutí Komise zaslána výzva dopisem. V daném okamžiku nebylo ještě jisté, zda na základě takových studií zahájí Komise fázi předcházející soudnímu řízení o nesplnění povinnosti. Komise tedy byla povinna zkoumat jednotlivě každou žádost o přístup k takovým studiím⁵⁸.

59. Uvedené odůvodnění se obdobně, avšak ve větší míře použije i ve věci D. a M. Spirleaových. V době, kdy bylo sporné rozhodnutí dne 21. června 2012 přijato, je již Komise informovala (dne 30. dubna 2012), že podle jejího názoru *nedošlo* k porušení nařízení č. 1394/2007 a že proti Německu nebude zahájeno řízení o nesplnění povinnosti. Mám tedy za to, že se v době přijetí uvedeného rozhodnutí nemohla na dokumenty spadající do řízení EU Pilot vztahovat obecná domněnka nepřístupnosti zpřístupnění. Nejenom že na základě řízení 2070/11 *nebyla* dosud německým orgánům zaslána výzva dopisem, ale Komise se ve skutečnosti dokonce rozhodla *nezahájit* fázi předcházející soudnímu řízení o nesplnění povinnosti.

60. Podle mého názoru se tedy Tribunál tím, že v napadeném rozsudku připustil možnost Komise rozšířit po právu působnost obecné domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění na oba dokumenty dotčené v řízení 2070/11, dopustil nesprávného právního posouzení.

61. Při učinění tohoto závěru však nesouhlasím se stanoviskem Švédska a Finska, že se obecná domněnka o nepřístupnosti zpřístupnění může uplatnit jen tehdy, když se žádost o přístup týká velkého počtu dokumentů. V projednávané věci žádali D. a M. Spirleaovi o přístup jen ke dvěma dokumentům. Mám za to, že počet dokumentů, které jsou předmětem žádosti o přístup, je nepodstatný. Je-li uplatňována výjimka podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, je pro určení použitelnosti obecné domněnky o nepřístupnosti zpřístupnění rozhodující, zda by vyhověním

56 — Viz rozsudek ClientEarth, body 74 až 76 a citovaná judikatura.

57 — Viz rozsudek ClientEarth, body 71 až 76.

58 — Viz rozsudek ClientEarth, body 77 až 82.

obecné žádosti o přístup byly narušeny cíle dotčeného řízení. Jedná se o kvalitativní, nikoli kvantitativní kritérium. Doplnuji, že s ohledem na všeobecné právo přístupu stanovené unijním normotvůrcem nejsou administrativní obtíže spojené se zkoumáním velkého počtu dokumentů obecně platným důvodem pro nesplnění právních povinností orgánu v oblasti transparentnosti⁵⁹.

62. Tribunál se tím, že neurčil, že Komise byla povinna konkrétně a individuálně přezkoumat každý z dvou dokumentů požadovaných D. a M. Spirleaovými, dopustil nesprávného právního posouzení. Mám tedy za to, že první důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný.

Ke druhému a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad čl. 4 odst. 2 in fine nařízení č. 1049/2001 – převažující veřejný zájem a skutečnosti, které měly být zohledněny ve sporném rozhodnutí

63. Bude-li Soudní dvůr souhlasit s mým závěrem ohledně prvního důvodu kasačního opravného prostředku, není třeba se zabývat druhým a třetím důvodem. Pro úplnost však stručně přezkoumám i tyto dva důvody.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

64. Druhým důvodem kasačního opravného prostředku Švédsko uplatňuje, že Tribunál nesprávně vyložil pojem „převažující veřejný zájem“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 in fine nařízení č. 1049/2001.

65. Z bodu 94 napadeného rozsudku vyplývá, že Komise měla za to, že nejlepším způsobem, jak naplnit veřejný zájem, je dokončit řízení EU Pilot, aniž by přezkoumala dotčené dokumenty nebo vyhověla žádosti D. a M. Spirleaových. Tribunál potvrdil stanovisko Komise, že bylo ve veřejném zájmu, aby tento orgán v rámci řízení EU Pilot objasnil, zda německé orgány respektovaly unijní právo⁶⁰.

66. Komise však již rozhodla, že nebude mít za to, že v době přijetí sporného rozhodnutí došlo k porušení unijního práva. Mám za to, že veřejnému zájmu již bylo proto v té době vyhověno. Rovnováha zájmů se posunula, přinejmenším do té míry, že Komise měla přezkoumat dotčené dokumenty a určit, zda mají být zpřístupněny. Mám tedy za to, že Tribunál pochybil v posouzení veřejného zájmu podle čl. 4 odst. 2 in fine nařízení č. 1049/2001.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

67. Darius Nicolai a Mihaela Spirleaovi v řízení před Tribunálem namítali, že jim Komise odepřela přístup ke sporným dokumentům z důvodu veřejného zájmu, a to i poté, co bylo řízení EU Pilot ukončeno (dne 27. prosince 2012). V bodě 100 napadeného rozsudku Tribunál uvedl: „[...] podle ustálené judikatury musí být legalita napadeného aktu posuzována v rámci žaloby na neplatnost podané na základě článku 263 SFEU na základě skutkového a právního stavu k datu, kdy byl akt přijat [...]. Je přitom nutné konstatovat, že k ukončení [řízení 2070/11] došlo až po přijetí [sporného] rozhodnutí. Argument [D. a M. Spirleaových] musí být tudíž odmítnut.“⁶¹

59 — Tento závěr platí ve vztahu k výkladu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, nehledě na to, že v případě žádosti, která se vztahuje k velmi rozsáhlému dokumentu nebo k velkému počtu dokumentů, umožňuje čl. 6 odst. 3 tohoto nařízení dotyčným orgánům neformálně se s žadatelem poradit s cílem nalézt přijatelné řešení. Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2009:520, body 63 až 69.

60 — Viz bod 98 napadeného rozsudku.

61 — Tribunál na podporu svého stanoviska odkázal na svůj rozsudek ze dne 30. září 2009, Francie v. Komise, T-432/07, nezveřejněný, EU:T:2009:373, bod 43 a citovaná judikatura.

68. Švédsko tento závěr napadá třetím důvodem svého kasačního opravného prostředku. Tvrdí, že kromě okolností existujících v době, kdy unijní orgán přijme rozhodnutí o odepření přístupu podle nařízení č. 1049/2001, je třeba v řízení podle článku 263 SFEU před unijními soudy, které přezkoumávají legalitu takových rozhodnutí, zohlednit také skutečnosti, které nastanou po přijetí takového rozhodnutí. Na podporu tohoto stanoviska argumentuje Švédsko tím, že jinak by bylo možné zohlednit nové okolnosti jedině podáním nové žádosti k dotčenému orgánu. To by vedlo k rozšíření rozsahu řízení a následným průtahům. Švédsko doplňuje, že zásady vyplývající z judikatury citované Tribunálem v napadeném rozsudku se týkají řízení o státní podpoře. Tyto zásady nelze uplatňovat na rozhodnutí podle nařízení č. 1049/2001, neboť každá z těchto věcí vykazuje určité zvláštní znaky⁶².

69. Komise, podporovaná Německem, s tímto názorem nesouhlasí.

70. Podle článku 263 SFEU je přezkum ze strany Soudního dvora a Tribunálu omezen na legalitu sporného opatření. Při provádění tohoto přezkumu nemohou unijní soudy nahradit odůvodnění autora napadeného aktu svým vlastním⁶³. Podle ustálené judikatury musí být takový akt posuzován podle faktických a právních skutečností existujících ke dni, kdy byl tento akt přijat⁶⁴.

71. Pokud by unijní soudy zohlednily okolnosti, které vyvstanou po přijetí napadeného aktu (v tomto případě situaci existující po skončení řízení EU Pilot), nahrazovaly by tím odůvodnění daného aktu. Zvažovaly by přitom skutečnosti, které nebyly posouzeny před přijetím nebo při přijetí napadeného aktu jeho autorem.

72. Rozhodnutí o odepření přístupu k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 nevyžadují použití výjimky, pokud jde o rozsah posouzení skutečností a okolností. Švédsko nesprávně vykládá rozsudek Tribunálu ve věci Koninklijke Grolsch. Tribunál v uvedeném rozsudku nedovožoval, že věci týkající se kartelů porušujících článek 101 SFEU představují výjimku ze zásady, že napadený akt musí být zkoumán ve světle skutečností existujících v době jeho přijetí. Jak naproti tom správně uvádí Německo, Tribunál v uvedeném rozsudku pouze potvrzuje, že v rámci správní fáze uvedeného řízení je osoba, jíž je určeno oznámení námitek, oprávněna zpochybnit různé skutkové nebo právní okolnosti uvedené v tomto oznámení, stejně jako později ve stadiu soudního řízení.

73. Mám tedy za to, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je neopodstatněný.

Dovětek

74. Projednávaný kasační opravný prostředek se netýká automatického zpřístupnění komunikace mezi Komisí a členským státem v souvislosti s řízením EU Pilot. Týká se toho, zda má být stávajících pět kategorií podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 rozšířeno tak, aby Komise mohla v takovém případě uplatnit *domněnku* nepřípustnosti zpřístupnění. Bude-li kasačnímu opravnému prostředku vyhověno – jak jsem navrhla, že by mělo být – Komise bude mít po přezkoumání spisu stále možnost odepřít přístup k dotčeným dokumentům v případě, že je odepření na místě.

62 — Švédsko se dovolává zejména věci týkající se dohod, které brání, omezují nebo narušují hospodářskou soutěž na vnitřním trhu v rozporu s článkem 101 SFEU, kde lze předkládat nové skutečnosti i po podání žádosti, například rozsudku ze dne 15. září 2011, Koninklijke Grolsch v. Komise, T-234/07, EU:T:2011:476 (dále jen rozsudek „Koninklijke Grolsch“), body 37 až 41.

63 — Viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 141 a citovaná judikatura.

64 — Obdobně viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada, spojené věci C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45 a citovaná judikatura.

75. Nedávné události velmi jasně poukázaly na rizika podpory či tolerance situace, kdy běžný občan cítí, že vláda je mu vzdálená a nekomunikuje s ním, ani se mu nevěnuje. Dodatečné správní obtíže pro útvary Komise, které musí individuálně zkoumat dokumenty a rozhodnout ohledně zpřístupnění, jsou jen malou cenou za zvýšenou transparentnost a důvěru mezi unijní správou a unijními občany⁶⁵. Nabádám Soudní dvůr, aby měl tyto zásady na mysli při rozhodování o tomto kasačním opravném prostředku.

K nákladům řízení

76. V souladu s čl. 138 odst. 1 a čl. 140 odst. 1 jednacího řádu by Komisi jako účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, měla být uložena náhrada nákladů řízení. Vlády České republiky, Dánska, Finska, Německa a Španělska by měly nést vlastní náklady řízení.

Závěry

77. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

- kasačnímu opravnému prostředku vyhověl;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení;
- rozhodl, že vlády České republiky, Dánského království, Finské republiky, Spolkové republiky Německo a Španělského království ponесou vlastní náklady řízení.*

65 — Viz bod 4 tohoto stanoviska.