



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 17. novembra 2016¹

Vec C-562/14 P

**Švédske kráľovstvo
proti**

Európskej komisii

„Odvolanie — Prístup k dokumentom inštitúcií Európskej únie — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Výnimka z práva na prístup — Článok 4 ods. 2 tretia zarážka — Ochrana cieľa vyšetrovania — Dokumenty v spise postupu EU Pilot — Zamietnutie prístupu — Povinnosť príslušnej inštitúcie preskúmať jednotlivé dokumenty uvedené v žiadosti o prístup“

1. Odvolaním podaným v prejednávanej veci Švédske kráľovstvo navrhuje zrušiť rozsudok Všeobecného súdu z 25. septembra 2014, *Spirlea/Komisia*.² Uvedeným rozhodnutím Všeobecný súd zamietol žalobu, v ktorej sa pán Darius Nicolai Spirlea a pani Mihaela Spirlea (ďalej len „pán a pani Spirlea“) domáhali zrušenia rozhodnutia z 21. júna 2012, na základe ktorého im Európska komisia zamietla prístup k dokumentom v spise týkajúcom sa postupu EU Pilot (ďalej len „sporné rozhodnutie“).³

2. Článok 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001⁴ stanovuje niektoré výnimky z práva na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií Únie. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora môžu inštitúcie Únie zamietnuť žiadosť o prístup na základe všeobecnej domnienky nesprístupnenia, v prípade, že dotknuté dokumenty spadajú do jednej z piatich kategórií.⁵ V takýchto prípadoch nemá dotknutá inštitúcia pri posudzovaní žiadosti o prístup povinnosť jednotlivo skúmať predmetné dokumenty.⁶

3. Základnou otázkou v tomto odvolaní je, či by mal Súdny dvor pridať šiestu kategóriu dokumentov, na ktoré by sa mala uplatniť všeobecná domnienka nesprístupnenia, a to konkrétne, kategóriu dokumentov, ktorými disponuje Komisia v súvislosti s postupom EU Pilot.⁷ Na účely zodpovedania tejto otázky je potrebné rozhodnúť, či uvedené konanie je do takej miery podobné konaniu o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ (konkrétne štádium pred začatím tohto konania o nesplnení povinnosti), aby bolo možné uplatniť všeobecnú domnienku nesprístupnenia, ktorá sa uplatní v neskôr uvedenom konaní aj na dokumenty v postupe EU Pilot.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

3 — Pozri ďalej body 9 až 12 týchto návrhov.

4 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

5 — Ide o nasledujúce kategórie dokumentov: i) dokumenty zo správneho spisu týkajúce sa konania o štátnej pomoci; ii) spisy účastníka konania predložené inštitúciou v rámci súdneho konania; iii) dokumenty, ktoré si medzi sebou vymenili Komisia a oznamujúce strany alebo tretie osoby v rámci konania o kontrole koncentrácií medzi podnikmi; iv) dokumenty týkajúce sa štádia pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti a v) dokumenty týkajúce sa konania podľa článku 101 ZFEÚ. Pozri rozsudok zo 16. júla 2015, *ClientEarth/Komisia*, C-612/13 P, EU:C:2015:486 (ďalej len „rozsudok ClientEarth“), bod 77 a citovaná judikatúra. Pozri tiež body 38 až 41 týchto návrhov.

6 — Pozri napríklad rozsudok zo 14. novembra 2013, *LPN a Fínsko/Komisia*, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738 (ďalej len „rozsudok LPN“), bod 39.

7 — Pozri bod 9 týchto návrhov.

Právna úprava

Zmluva o fungovaní Európskej únie

4. Článok 15 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, okrem iného, všeobecnú zásadu, podľa ktorej dodržiavajú inštitúcie Únie v čo najväčšej miere zásadu otvorenosti. Podľa článku 15 ods. 3 prvá a druhá zarážka má každý občan Únie právo na prístup k dokumentom inštitúcií Únie. Toto právo podlieha určitým zásadám a obmedzeniam, vrátane obmedzenia z dôvodov verejného alebo súkromného záujmu, ktoré stanoví prostredníctvom nariadení Európsky parlament a Rada.

Charta základných práv Európskej únie

5. Právo na prístup k dokumentom je zakotvené v článku 42 Charty základných práv Európskej únie.⁸

Nariadenie č. 1049/2001

6. Odôvodnenia nariadenia č. 1049/2001 stanovujú, že účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 15 ZFEÚ (odôvodnenie 4). V zásade majú byť všetky dokumenty týchto orgánov prístupné verejnosti, pričom je však potrebné chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek (odôvodnenie 11).

7. Článok 1 nariadenia definuje pravidlá, podmienky a obmedzenia z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu, ktorými sa spravuje právo na prístup k dokumentom inštitúcií, ako sa ustanovuje v článku 15 ZFEÚ, takým spôsobom, aby sa zaistil „čo najširší prístup k dokumentom“.

8. Článok 4 je nazvaný „Výnimky“. Podľa článku 4 ods. 2 tretia zarážka:

„Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

...

— účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

⁸ — Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389 (ďalej len „Charta“).

Postup EU Pilot

9. Komisia po prvý krát navrhla pilotný postup na účely zlepšenia uplatňovania práva Únie v oznámení „Európa výsledkov – uplatňovanie práva [Únie].“⁹ Tento projekt, ktorý sa používa od apríla 2008, nemá žiadny konkrétny základ v Zmluvách. V roku 2010 Komisia uviedla:

„... Postup vychádza z myšlienky, že by mal byť tento systém využívaný pre všetky otázky a problémy týkajúce sa uplatňovania práva Únie, ak členský štát potrebuje získať určité informácie alebo vysvetlenia... Je tiež vhodné zaistiť prinajmenšom minimálnu možnosť nájsť rýchle a pozitívne riešenie pred začatím konania o nesplnení povinnosti, čím by sa nahradila existujúca správna prax [tzv. „list pred uplatnením článku 258 ZFEÚ“]...“¹⁰

Skutkový stav a sporné rozhodnutie

10. Pán a pani Spirlea boli rodičmi dieťaťa, ktoré zomrelo v auguste 2010, údajne z dôvodu terapeutickú liečbu na báze autológnych kmeňových buniek, ktorú podstúpilo na súkromnej klinike so sídlom v Düsseldorfe (Nemecko) (ďalej len „súkromná klinika“). Listom z 8. marca 2011 podali sťažnosť na Generálne riaditeľstvo Komisie pre zdravie, v ktorej v podstate uvádzali, že súkromná klinika mohla svoje terapeutické liečby poskytovať z dôvodu nečinnosti nemeckých orgánov, ktoré tým porušili povinnosti podľa nariadenia (ES) č. 1394/2007¹¹ o liekoch na inovatívnu liečbu. Komisia v nadväznosti na túto sťažnosť začala postup EU Pilot,¹² na účely preverenia, či nariadenie č. 1394/2007 bolo porušené. V rámci uvedeného konania zaslala Komisia nemeckým orgánom dve žiadosti o informácie, a to 10. mája a 10. októbra 2011. Nemecké orgány odpovedali na tieto žiadosti 7. júla a 4. novembra 2011.

11. Pán a pani Spirlea podali na základe nariadenia č. 1049/2001 žiadosť o prístup k predmetným dokumentom obsahujúcim informácie o postupe v prípade ich sťažnosti. Dňa 26. marca 2012 Komisia dvoma samostatnými listami túto žiadosť zamietla. Komisia 30. apríla 2012 informovala pána a pani Spirlea, že nemôže potvrdiť porušenie práva Únie zo strany nemeckých orgánov, konkrétne nariadenia č. 1394/2007.

12. Dňa 21. júna 2012 sporným rozhodnutím Komisia zamietla prístup k žiadaným dokumentom na základe článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Domnievala sa v podstate, že sprístupnenie dvoch žiadostí o informácie, ktoré Komisia adresovala nemeckým orgánom 10. mája a 10. októbra 2011 v rámci postupu 2070/11 (ďalej len „sporné dokumenty“)¹³, by mohlo narušiť riadny priebeh vyšetrovania, ktoré bolo začaté vo vzťahu k nemeckým orgánom. Okrem toho sa domnievala, že čiastočný prístup k sporným dokumentom v zmysle článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 nebol v predmetnej veci možný. Komisia napokon uviedla, že neexistuje nijaký prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001, ktorý by odôvodnil sprístupnenie sporných dokumentov. Nakoniec, Komisia 27. septembra 2012 informovala pána a pani Spirlea, že postup 2070/11 bol definitívne ukončený.

9 — Uvedené oznámenie ďalej označujem ako „oznámenie z 5. septembra 2007“ [KOM(2007) 502 final]. Pôvodne sa tohto projektu zúčastnilo 15 členských štátov – Rakúsko, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Litva, Holandsko, Portugalsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. V súčasnosti sa na spomínanom projekte, ktorý je označovaný ako postup EU Pilot, zúčastňuje všetkých 28 členských štátov.

10 — Pozri bod 3.1 pracovného dokumentu útvaru Komisie z 3. marca 2010 „Informácie o fungovaní systému do začiatku februára 2010 – podklady pre správu Komisie o hodnotení postupu EU Pilot“ [KOM(2010) 70 final].

11 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 13. novembra 2007 o liekoch na inovatívnu liečbu, ktorým sa mení a dopĺňa smernica 2001/83/ES a nariadenie (ES) č. 726/2004 (Ú. v. EÚ L 324, 2007, s. 121).

12 — Postup EU Pilot 2070/11/SNCO (ďalej len „postup 2070/11“).

13 — Spornými dokumentmi sú len dve žiadosti Komisie o informácie, nie odpoveď členského štátu. Pozri ďalej bod 21 týchto návrhov.

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnutý rozsudok

13. Dňa 6. júla 2012 podali pán a pani Spirlea na Všeobecný súd žalobu, ktorou sa domáhali zrušenia sporného rozhodnutia. Dánsko, Fínsko a Švédsko vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov pána a pani Spirlea. Česká republika a Španielsko vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Komisie. Na základe uznesenia Všeobecného súdu, Komisia predložila sporné dokumenty k nahliadnutiu. Tieto dokumenty neboli sprístupnené pánovi a pani Spirlea, ani žiadnemu vedľajšiemu účastníkovi konania.

14. Pán a pani Spirlea v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdili, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia tým, že článok 4 ods. 2 tretiu zarážku nariadenia č. 1049/2001 vyložila v tom zmysle, že mohla zamietnuť sprístupnenie dokumentov týkajúcich sa postupu EU Pilot bez toho, aby ich konkrétne a individuálne preskúmala. Všeobecný súd tento žalobný dôvod zamietol a rozhodol, že sa Komisia pri výklade uvedeného ustanovenia nedopustila nesprávneho právneho posúdenia.¹⁴ Všeobecný súd rozhodol, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Švédsko, Komisia preukázala, že sporné dokumenty boli predmetom stále prebiehajúceho vyšetrovania a že na základe toho sa predmetná všeobecná domnienka na tieto dokumenty skutočne uplatňovala.¹⁵ Všeobecný súd preto zamietol námietku pána a pani Spirlea, že Komisia pri rozhodnutí o existencii prevažujúceho verejného záujmu nesprávne vyvážila záujmy, ktoré sú v predmetnej veci v protiklade.¹⁶

15. V druhom žalobnom dôvode pán a pani Spirlea uvádzali, že Komisia odmietla uznať ich právo na získanie čiastočného prístupu k sporným dokumentom. Všeobecný súd zamietol tento žalobný dôvod ako neprípustný.¹⁷ Všeobecný súd následne zamietol tretí žalobný dôvod pána a pani Spirlea, podľa ktorého Komisia nedodržala povinnosť odôvodnenia, ktorú jej ukladá článok 296 ZFEÚ.¹⁸ Nakoniec, Všeobecný súd zamietol štvrtý žalobný dôvod, podľa ktorého Komisia porušila pravidlá vybavovania sťažností občanov Únie, ktoré sú stanovené v jej oznámení z 20. marca 2002.¹⁹

Odvolanie a konanie pred Súdnym dvorom

16. Švédska vláda navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok,
- vyhlásil sporné rozhodnutie za neplatné, a
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

17. Švédsko predložilo tri odvolacie dôvody. Prvé dva odvolacie dôvody odkazujú na nesprávny výklad článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 Všeobecným súdom a to z dvoch dôvodov: po prvé, keď Všeobecný súd zastával názor, že Komisia môže pri uplatnení výnimky, ktorej cieľom je ochrana vyšetrovania, založiť svoje rozhodnutie na všeobecnej domnienke, podľa ktorej je potrebné odmietnuť prístup v postupe EU Pilot, a po druhé, keď rozhodol, že posúdenie Komisie, podľa ktorého neexistuje žiadny prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti uvedeného nariadenia, nie je postihnuté žiadnou vadou. Tretí odvolací dôvod uvádza, že Všeobecný súd

14 — Bod 80 napadnutého rozsudku.

15 — Bod 85 napadnutého rozsudku.

16 — Bod 102 napadnutého rozsudku.

17 — Bod 107 napadnutého rozsudku.

18 — Bod 124 napadnutého rozsudku.

19 — Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Európskemu ombudsmanovi o vzťahoch so sťažovateľom v oblasti porušení práva [Únie] [*neoficiálny preklad*] [KOM(2002) 141 final]. Pozri bod 130 napadnutého rozsudku.

nesprávne uplatnil právo Únie, keď rozhodol, že aj pri preskúmaní žiadosti podľa nariadenia č. 1049/2001 musí byť zákonnosť napadnutého právneho aktu v prípade žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ posudzovaná na základe skutkového a právneho stavu, ktorý existoval v čase prijatia tohto aktu.

18. Dánsko a Fínsko podporujú odvolanie Švédska.

19. Nemecko vstúpilo do konania na podporu Komisie, ktorú podporujú tiež Česká republika a Španielsko.

O prvom odvolacom dôvode: nesprávny výklad článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 – všeobecná domnienka nesprístupnenia dokumentov v postupe EU Pilot

20. Na podporu prvého odvolacieho dôvodu Švédsko tvrdí, že pri skúmaní žiadostí o prístup k dokumentom platí všeobecná zásada čo najširšej transparentnosti. Výnimky z uvedenej zásady je teda potrebné vykladať a uplatňovať reštriktívne.

Napadnutý rozsudok

21. Po prvé, Všeobecný súd rozhodol, že predmetom konania bola zjavne skutočnosť, že Komisia odmietla prístup k žiadostiam o informácie, ktoré zaslala nemeckým orgánom 10. mája a 10. októbra 2011 a nie vyjadrenia daného členského štátu zo 4. novembra 2011.²⁰ Konštatoval, že postup EU Pilot, začatý vo vzťahu k Nemecku, v čase prijatia napadnutého rozhodnutia stále prebiehal. Bolo zjavné, že sa sporné dokumenty týkajú „vyšetrovania“ v zmysle výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001. V každom prípade, z oznámenia z 5. septembra 2007 vyplývalo, že cieľom postupov EU Pilot je overiť, či je právo Únie členskými štátmi dodržiavané a správne uplatňované.²¹

22. Všeobecný súd ďalej skúmal, či Komisia bola napriek tomu povinná vykonať konkrétne posúdenie obsahu každého zo sporných dokumentov, alebo či sa naopak mohla uspokojiť s tým, že sa oprela o všeobecnú domnienku poškodenia cieľov chránených výnimkou stanovenou v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 sprístupnením dokumentov. V tomto smere Všeobecný súd uviedol, že Súdny dvor stanovil ako výnimku z vedúcej zásady transparentnosti, že inštitúcie Únie sa môžu vo výnimočných prípadoch opierať o všeobecné podmienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov.²² Individuálne a konkrétne preskúmanie každého dokumentu nemusí byť nevyhnutné, ak je vzhľadom na osobitné okolnosti danej veci zjavné, že prístup k dokumentom má byť odmietnutý, alebo naopak povolený. V takýchto prípadoch dotknutá inštitúcia môže oprieť svoje rozhodnutie o všeobecnú domnienku uplatňujúcu sa na určité kategórie dokumentov, ak je na žiadosti o sprístupnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy možné uplatniť podobné všeobecné úvahy.²³ Súdny dvor v niektorých prípadoch uznal existenciu takejto všeobecnej domnienky vo vzťahu k výnimke stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001.²⁴

20 — Bod 44 napadnutého rozsudku.

21 — Bod 45 napadnutého rozsudku.

22 — Bod 48 napadnutého rozsudku a citovaná judikatúra.

23 — Bod 49 napadnutého rozsudku a citovaná judikatúra.

24 — V bode 50 napadnutého rozsudku Všeobecný súd odkázal na štyri kategórie takejto všeobecnej domnienky. Súdny dvor neskôr doplnil tiež piatu kategóriu: pozri poznámku pod čiarou 5.

23. Všeobecný súd poznamenal, že možnosť uplatniť všeobecnú domnienku nesprístupnenia nie je bezvýznamná: tieto domnienky majú za následok nielen ohraničenie základnej zásady transparentnosti zakotvanej v článku 11 ZEÚ, v článku 15 ZFEÚ a v nariadení č. 1049/2001, ale aj praktické obmedzenie prístupu k dotknutým dokumentom. Použitie týchto domnienok sa preto musí zakladať na závažných a presvedčivých dôvodoch a akákoľvek výnimka zo subjektívneho práva alebo zo všeobecnej zásady týkajúca sa práva Únie, vrátane práva na prístup upraveného článkom 15 ods. 3 ZFEÚ, v spojení s nariadením č. 1049/2001 sa musí uplatniť a vykladať restriktívne.²⁵

24. Všeobecný súd dospel k záveru, že: „... tvrdenia uvedené [pánom a pani Spirlea] a členskými štátmi, ktoré vstúpili do predmetného konania na ich podporu, ktoré sa týkajú neformálnej povahy postupu EU Pilot, ako aj existujúcich rozdielov medzi týmto postupom a konaním o nesplnení povinnosti nepostačujú na to, aby bolo možné konštatovať nesprávny predpoklad v odôvodnení [sporného rozhodnutia], podľa ktorého mala byť s ohľadom na účel postupu EU Pilot všeobecná domnienka zamietnutia, uznaná judikatúrou v konaniach o nesplnení povinnosti vrátane ich štádia pred podaním žaloby, uplatniteľná aj v rámci postupov EU Pilot. *Ratio decidendi* sledované Súdnym dvorom [v rozsudku LPN a Fínsko/Komisia²⁶],... ako aj existujúce podobnosti medzi postupom EU Pilot a konaním o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ totiž svedčia v prospech tohto uznania“.²⁷

25. Všeobecný súd zastával po prvé názor, že jednotiaci prvok odôvodnení Súdneho dvora týkajúcich sa rôznych kategórií dokumentov, v ktorých sa pripúšťa všeobecná domnienka zamietnutia prístupu pozostáva v tom, že riadny priebeh dotknutého konania by mohol byť ohrozený. Tento jednotiaci prvok je však uplatniteľný aj na postup EU Pilot. Komisia vychádzala v spornom rozhodnutí z rovnakého predpokladu, keď vysvetlila, že v rámci postupu EU Pilot musí byť medzi Komisiou a dotknutým členským štátom vytvorená atmosféra vzájomnej dôvery, aby mohli začať rokovania s cieľom dosiahnuť riešenie daného sporu zmierom bez toho, aby bolo nevyhnutné začať konanie o nesplnení povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ.²⁸ To platí aj napriek tomu, že postup EU Pilot nie je vo všetkom rovnaký ako konanie o preskúmaní štátnej pomoci alebo konanie o kontrole koncentrácií či súdne konanie, pričom ani tieto konania nie sú pri vzájomnom porovnaní rovnaké. Táto skutočnosť však nebránila Súdnemu dvoru, aby vo všetkých prípadoch uznal možnosť použiť všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov.²⁹

26. Po druhé postupy EU Pilot a konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, najmä v štádiu pred podaním žaloby, preukazujú podobnosti, ktoré v oboch prípadoch odôvodňujú uplatnenie spoločného prístupu. Tieto podobnosti prevažujú nad rozdielmi.³⁰ Obidve konania umožňujú Komisii čo najlepšie splniť jej úlohu strážcu Zmlúv. Cieľom postupu EU Pilot, ako aj konania o nesplnení povinnosti je zabezpečiť dodržiavanie práva Únie tým, že dotknutému členskému štátu poskytnú možnosť uplatniť svoje prostriedky obrany a vyhnúť sa pokiaľ možno začatiu súdneho konania. V oboch prípadoch je úlohou Komisie, aby v prípade, keď sa domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosti, posúdila možnosť konať proti tomuto štátu.³¹ Obidve konania majú bilaterálnu povahu a prebiehajú medzi Komisiou a dotknutým členským štátom.³² Nakoniec, hoci postup EU Pilot nie je v každom ohľade zhodný s konaním o nesplnení povinnosti, môže k takémuto konaniu viesť, lebo Komisia na jeho konci môže prostredníctvom výzvy oficiálne začať vyšetrovanie vo veci porušenia a prípadne sa obrátiť na Súdny dvor, aby konštatoval nesplnenie povinnosti, ktoré ona dotknutému

25 — Body 52 a 53 napadnutého rozsudku.

26 — Pozri poznámku pod čiarou 6.

27 — Bod 56 napadnutého rozsudku.

28 — Bod 57 napadnutého rozsudku a citovaná judikatúra.

29 — Bod 58 napadnutého rozsudku.

30 — Bod 59 napadnutého rozsudku.

31 — Bod 60 napadnutého rozsudku.

32 — Bod 61 napadnutého rozsudku.

členskému štátu vytýka. Za týchto okolností by sprístupnenie dokumentov v rámci postupu EU Pilot mohlo škodiť nasledujúcej fáze, a síce konaniu o nesplnení povinnosti. Okrem toho, ak by Komisia bola povinná dať súhlas na prístup k citlivým informáciám poskytnutým členskými štátmi a v rámci postupu EU Pilot uviesť ich vyjadrenia na obranu, členské štáty by sa mohli spočiatku zdráhať poskytnúť ich.³³

27. Všeobecný súd teda dospel k záveru: „... pokiaľ sa príslušná inštitúcia odvolá na výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa postupov vyšetrovania, môže sa oprieť o všeobecnú domnienku na účely zamietnutia prístupu k dokumentom týkajúcim sa postupu EU Pilot ako etapy predchádzajúcej prípadnému formálnemu začatiu konania o nesplnení povinnosti“.³⁴

28. Všeobecný súd následne zamietol tvrdenia pána a pani Spirlea, vrátane tvrdenia, že všeobecnú domnienku vzťahujúcu sa na dokumenty týkajúce sa postupu EU Pilot je v každom prípade možné uznať iba vtedy, keď ide o žiadosť o prístup ku „skupine dokumentov“ a nie, ako v predmetnej veci, iba k dvom dokumentom.³⁵

Tvrdenia účastníkov konania

29. Švédska vláda tvrdí, že sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia a to z týchto dôvodov. Po prvé, pripustil, aby sa Komisia opierala o všeobecnú domnienku nesprístupnenia a zamietla z tohto dôvodu žiadosť pána a pani Spirlea o prístup k dokumentom. Všeobecný súd mal rozhodnúť, že Komisia je povinná preskúmať konkrétny obsah každého dokumentu. Po druhé, takáto všeobecná domnienka nesprístupnenia dokumentov síce skutočne platí v štádiu pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, v prípade dokumentov v postupe EU Pilot však nie je takýto postup vhodný, pretože rozdiely medzi obidvoma konaniami prevažujú nad akýmkoľvek podobnosťami. Po tretie, pokiaľ by skutočne bolo možné uplatniť všeobecnú domnienku vzhľadom na dokumenty týkajúce sa postupu EU Pilot, musela by sa žiadosť o prístup týkať „skupiny dokumentov“ a nie, ako v predmetnej veci, iba dvoch dokumentov.

30. Dánsko na podporu týchto argumentov uvádza, že sa postup EU Pilot vzťahuje na iné prípady než možné konanie o nesplnení povinnosti a má širší dosah než štádiom pred podaním žaloby. Predmetom približne štvrtiny postupu EU Pilot, týkajúceho sa Dánska sú čisto skutkové otázky. V takýchto prípadoch nie je možné zastávať názor, že je vhodné zamietnuť prístup ku korešpondencii na základe všeobecnej domnienky.

31. Fínsko dopĺňa, že nie je možné domnievať sa, že dokumenty v postupe EU Pilot obsahujú predbežné stanoviská Komisie a členských štátov ku konaniu o nesplnení povinnosti, kde by ich sprístupnenie narušilo cieľ konania podľa článku 258 ZFEÚ. Fínsko zastáva rovnaký názor ako Švédsko, a teda, že sa všeobecná domnienka nesprístupnenia použije len vtedy, ak sa týka väčšieho počtu dokumentov. Všeobecný súd dospel k nesprávnemu záveru, že relevantné kritérium pre uplatnenie alebo neuplatnenie všeobecnej domnienky nesprístupnenia je kvalitatívnej a nie kvantitatívnej povahy.

32. Komisia tvrdí, že argumenty švédskej vlády sú neúčinné a uvádza, že z judikatúry Súdneho dvora v každom prípade vyplýva, že inštitúcia môže zamietnuť žiadosť o prístup k dokumentom na základe všeobecnej domnienky aj vtedy, keď sa daná žiadosť týka len niekoľkých dokumentov.

33 — Bod 62 napadnutého rozsudku.

34 — Bod 63 napadnutého rozsudku.

35 — Body 72 až 76 napadnutého rozsudku.

33. Česká republika a Španielsko tvrdia, že rozhodnutie Všeobecného súdu je správne. Zastávajú názor, že cieľom všetkých postupov EU Pilot je overiť si, či členské štáty dodržiavajú právo Únie. Dodávajú, že z existencie praktických alebo funkčných podobností medzi postupom EU Pilot a konaním o nesplnení povinnosti vyplýva, že obidve konania sú porovnateľné.

34. Tiež Nemecko zastáva názor, že napadnutý rozsudok je správny. Poznomenáva, že po zavedení postupu EU Pilot klesol počet prípadov nesplnenia povinnosti, keďže je takéto prípady možné teraz riešiť rýchlejšie a nie je nutné začať konanie o nesplnení povinnosti. Takúto atmosféru vzájomnej dôvery je preto nutné zachovať aj do budúcnosti. Povinnosť sprístupniť dokumenty v postupe EU Pilot by mohla narušiť riadny priebeh takéhoto konania. Medzi postupom EU Pilot a štádiom pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti existuje mnoho podobností. Nemecko nesúhlasí s tvrdením Švédska, že postup EU Pilot má širší dosah než konanie o nesplnení povinnosti. postupom EU Pilot podliehajú len otázky, ktoré môžu byť vznesené podľa článku 258 ZFEÚ. Čisto faktické žiadosti o informácie (ako to uvádza Švédsko a Dánsko), môžu byť predmetom postupu EU Pilot len vtedy, ak sa týkajú možného porušenia práva Únie.

35. V odpovedi na pripomienky Nemecka poukazuje Švédsko na rozdiely medzi svojimi skúsenosťami s postupom EU Pilot a skúsenosťami Nemecka. Vo Švédsku boli prípady týkajúce sa rozsiahlych materiálov a citlivých dokumentov výnimočné. Uvedené rozdiely odrážajú rozdielne názory členských štátov na predmet daného postupu a svedčia proti použitiu všeobecnej domnienky dôvernosti vo všetkých prípadoch postupov EU Pilot. Fínsko dodáva, že vzhľadom na neformálnu povahu postupu EU Pilot sa výmena informácií a každá diskusia, ku ktorej v tomto prípade dochádza medzi Komisiou a členským štátom, značne líši od toho, čo sa deje v konaní o nesplnení povinnosti. Z vyššie uvedeného vyplýva, že by sa na dokumenty postupu EU Pilot nemala uplatniť všeobecná domnienka nesprístupnenia.³⁶

Posúdenie

Úvodné poznámky

36. Článok 42 Charty zaručuje občanom Únie právo na prístup k dokumentom inštitúcií.³⁷ V nariadení č. 1049/2001 je výslovne uvedené, že jeho účelom je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií Únie.³⁸ Je však potrebné chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek z uvedeného práva a inštitúcie by mali byť schopné plniť si svoje úlohy.³⁹ Každá výnimka musí byť primeraná a nevyhnutná⁴⁰ a vzhľadom na to, že sa tieto výnimky odchyľujú od zásady čo najúčinnejšieho prístupu k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať doslovne.⁴¹ Inštitúcia Únie v zásade môže oprieť svoje rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o prístup k dokumentom podľa článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 o všeobecnej domnienky uplatňujúcej sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o sprístupnenie týkajúcej sa dokumentov rovnakej povahy možno uplatniť podobné všeobecné úvahy.⁴²

36 — Fínsko odkazuje na rozsudok Súdneho dvora ClientEarth, ktorý bol vyhlásený až po tom, ako Všeobecný súd vydal napadnutý rozsudok.

37 — Pozri body 4 a 5 vyššie.

38 — Pozri bod 4 odôvodnenia.

39 — Pozri bod 11 odôvodnenia.

40 — Pozri rozsudok zo 6. decembra 2001, Rada/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, body 27 a 28.

41 — Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 75 a citovaná judikatúra.

42 — Pozri rozsudok ClientEarth, bod 69 a citovaná judikatúra.

37. Zo zistení Všeobecného súdu uvedených v bode 45 napadnutého rozsudku vyplýva, že postup 2070/11 sa považoval za „vyšetrovanie“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. V prípade, že sa neuplatní všeobecná domnienka možnosti zamietnuť prístup k dokumentom vypracovaným v rámci takehoto postupu, musí Komisia preskúmať každý jednotlivý dokument a rozhodnúť, či má byť sprístupnený. Z toho však nevyplýva, že takéto dokumenty majú byť sprístupnené.⁴³

Všeobecná domnienka nesprístupnenia

38. V prípade všetkých piatich kategórií dokumentov, kedy Súdny dvor zamietol prístup k dokumentom na základe všeobecnej domnienky podľa článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 platilo, že išlo o skupiny dokumentov, ktoré boli jasne vymedzené tým, že patrili do spisu týkajúceho sa prebiehajúcich správnych alebo súdnych konaní. Poskytnutím všeobecného práva na prístup k dokumentom by teda pravdepodobne došlo k narušeniu povahy a postupu predmetného konania⁴⁴.

39. V štyroch z piatich kategórií Súdny dvor skúmal a vykladal pravidlá Únie týkajúce sa dotknutého konania v spojení s ustanoveniami nariadenia č. 1049/2001 o prístupe k dokumentom. V rozsudku TGI boli predmetom konania dotknuté pravidlá štátnej pomoci,⁴⁵ v rozsudku API sa Súdny dvor zaoberal pravidlami konania pred súdmi Únie,⁴⁶ v rozsudku Éditions Odile Jacob posudzoval ustanovenia upravujúce konania o kontrole koncentracii medzi podnikmi⁴⁷ a v rozsudku EnBW skúmal pravidlá týkajúce sa kartelov.⁴⁸ Súdny dvor sa pritom vždy pokúšal nájsť jednotný výklad dotknutých konkrétnych procesných pravidiel a ustanovení nariadenia č. 1049/2001. Rozhodnutia Súdneho dvora v uvedených veciach zachovávajú rovnováhu, ktorú normotvorca Únie hľadal medzi pravidlami Únie upravujúcimi dotknuté konanie a spomínaným nariadením.

40. Postup EU Pilot neupravujú žiadne právne predpisy, a v tomto smere neexistujú ani žiadne konkrétne procesné pravidlá. V rámci spomínaného nariadenia teda nie sú dané žiadne pravidlá, ktoré by boli rovnocenné tým, ktoré upravujú konanie o štátnej pomoci, súdom konaní, konaní o kontrole koncentracie medzi podnikmi, či praktiky nezlučiteľné so spoločným trhom.

41. Pokiaľ ide o piatu kategóriu, Súdny dvor rozhodol, že všeobecné sprístupnenie dokumentov v spise, týkajúcich sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v tomto konaní, by mohlo zmeniť povahu a priebeh takeého konania a toto sprístupnenie by teda v zásade ohrozovalo ochranu cieľov vyšetrovania v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. V prípade sprístupnenia by mohlo byť ešte ťažšie začať rokovania a dosiahnuť dohodu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, ktorou by sa ukončilo vytykané nesplnenie povinnosti, s cieľom umožniť dodržiavanie práva Únie a zabrániť podaniu návrhu na súdne preskúmanie pred súdmi Únie.⁴⁹

43 — Pozri ďalej bod 74 týchto návrhov.

44 — Pozri poznámku pod čiarou 5.

45 — Pozri rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376 (ďalej len „rozsudok TGI“), body 55 až 58.

46 — Pozri rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541 (ďalej len „rozsudok API“), body 96 až 100.

47 — Pozri rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10P, EU:C:2012:393 (ďalej len „rozsudok Éditions Odile Jacob“), body 118 až 121. Pozri tiež rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Agrofert Holding, C-477/10P, EU:C:2012:394, body 60 a 64 až 66.

48 — Pozri rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12P, EU:C:2014:112 (ďalej len „rozsudok EnBW“), body 86 až 90 a 93.

49 — Pozri rozsudok LPN, body 55 až 65.

42. Vzhľadom na to, že neexistujú žiadne konkrétne pravidlá upravujúce štádium pred začatím súdneho konania o nesplnení povinnosti, nebol Súdny dvor povinný skúmať, či by všeobecným sprístupnením na základe nariadenia č. 1049/2001 došlo k porušeniu niektorých konkrétnych procesných ustanovení. Tento záver platí aj vo vzťahu k postupu EU Pilot.

43. Sú podobné črty postupu EU Pilot a konania o nesplnení povinnosti, najmä jeho štádium pred podaním žaloby, takej povahy, že by sa aj v skôr uvedenom konaní mala uplatniť všeobecná domnienka nesprístupnenia dokumentov?

44. Zastávam názor, že hoci sa obidve spomínané konania do určitej miery prekrývajú, nie sú ich okolnosti úplne rovnaké.

45. Postup EU Pilot nie je žiadnym spôsobom formálne vymedzený. Komisia vo svojom oznámení „Európa výsledkov – uplatňovanie práva [Únie]“ rozlišuje medzi žiadosťami a sťažnosťami. Žiadosti vyžadujú objasnenie faktického alebo právneho stavu v členskom štáte. Sťažnosti sa týkajú údajného porušenia práva Únie, ktoré má dotknutý členský štát v určitých lehotách napraviť. V prípade, že sa nenájde riešenie, môže Komisia prijať ďalšie opatrenia, medzi ktoré môže patriť konanie o nesplnení povinnosti.⁵⁰ Pred začatím formálneho konania o porušení povinnosti Komisia spolupracuje v partnerstve s členskými štátmi na riešení problémov účinným spôsobom a v súlade s právom Únie, a to prostredníctvom procesu štruktúrovaného dialógu s jasnými lehotami, ktorý bol zavedený na tento účel. Tento postup sa označuje ako „postup EU Pilot“.⁵¹

46. Členské štáty zúčastnené v tomto konaní sa do určitej miery zhodujú v tom, že postupu EU Pilot bolo nahradené štádium pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti. Švédsko (podporované Dánskom a Fínskom) však tvrdí, že postup EU Pilot má širší dosah než štádium pred podaním žaloby podľa článku 258 ZFEÚ a že zahŕňa aj iné vyšetrovania týkajúce sa uplatňovania práva Únie. Uvádzajú, že niektoré postupy EU Pilot sa týkajú faktických žiadostí a nejde pritom o štádium pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti. Rozdiely medzi obidvoma konaniami teda prevažujú nad akýmkoľvek podobnosťami. Dánsko poznamenáva, že štvrtina postupov EU Pilot, ktorých sa tento štát zúčastnil, sa týkali čisto skutkových okolností. Švédsko dodáva, že podľa jeho skúseností dochádza v postupe EU Pilot k výmene citlivých materiálov len výnimočne.

47. Komisia, Česká republika, Nemecko a Španielsko s vyššie uvedeným názorom nesúhlasia.

48. Hoci je mi jasné, že postup EU Pilot skutočne „nahrádza ťažkopádny ‚postup výmeny listov pred začatím konania podľa článku 258 [ZFEÚ]‘ prostredníctvom stálych zastúpení členských štátov jasným a štruktúrovanejším systémom“⁵², postup EU Pilot je možné uplatniť aj na účely zistenia faktického alebo právneho stavu v členskom štáte, pokiaľ ide o uplatňovanie práva Únie mimo rámec konania o nesplnení povinnosti. Dánska vláda výslovne potvrdzuje, že práve takéto sú jej skúsenosti s postupom EU Pilot.

49. Všeobecný súd ďalej v napadnutom rozsudku uznal, že nie všetky postupy EU Pilot sú rovnaké ako konanie o nesplnení povinnosti.⁵³ Všeobecný cieľ kontroly uplatňovania práva Únie v skôr uvedenom konaní zahŕňa aj konkrétnejší cieľ neskôr uvedeného konania, ktorého účelom je dať dotknutému členskému štátu príležitosť, aby si splnil svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a aby sa mohol účinne brániť proti námietkam vzneseným Komisiou.⁵⁴

50 — Pozri oznámenie Komisie z 5. septembra 2007, bod 2.2, s. 7 (pozri poznámku pod čiarou 9).

51 — Pozri správu Komisie „Kontrola uplatňovania práva Únie, Výročná správa za rok 2014“ [KOM(2015) 329 final], s. 5.

52 — Ako je uvedené v dokumente generálneho riaditeľstva Európskeho parlamentu pre vnútornú politiku Únie – riaditeľstvo pre občianske práva a ústavné záležitosti, „Nástroje na zabezpečenie vykonávania a uplatňovania práva Únie a hodnotenie ich efektivity“, 2013, bod 5.3.1.

53 — Pozri bod 62 napadnutého rozsudku.

54 — Pozri rozsudok LPN, bod 62 a citovanú judikatúru.

50. Je preto potrebné rozlišovať medzi postupmi EU Pilot, ktoré v skutočnosti nahrádzajú štádium pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ a tými, v prípade ktorých to neplatí.

51. Vzhľadom na to, že postup EU Pilot ide mimo rámec konania o nesplnení povinnosti, nie je možné určiť, v akom zmysle by bol sprístupnením dokumentov narušený účel a napredovanie postupu EU Pilot.⁵⁵ Navyše, pri neexistencii konkrétnych pravidiel upravujúcich postup EU Pilot by bol osobitne nejasný rozsah každej jednotlivéj výnimky zo všeobecnej zásady transparentnosti.

52. Nezastávam teda názor, že postup EU Pilot predstavuje vo všeobecnosti novú, šiestu kategóriu.

53. riu dokumentov, pre ktoré by sa mala uplatniť všeobecná domnienka nesprístupnenia. Zastávam názor, že uvedený záver zodpovedá aj požiadavke, aby takáto všeobecná domnienka bola vykladaná a uplatňovaná reštriktívne, pretože ide o výnimku z pravidla, že dotknutá inštitúcia je povinná vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie každého dokumentu, ktorého sa týka žiadosť o sprístupnenie podľa nariadenia č. 1049/2001, a všeobecne zo zásady (zakotvenej v článku 15 ZFEÚ a článku 42 Charty), podľa ktorej by verejnosť mala mať čo najširší prístup k dokumentom inštitúcií Únie.

54. Z vyššie uvedeného vyplýva, že sa Všeobecný súd tým, že v bode 63 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že sa všeobecná domnienka nesprístupnenia vzťahuje na dokumenty v spise postupu EU Pilot, dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

55. Uvedený záver však bude odlišný v prípadoch, kedy postup EU Pilot nahradí štádium pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti. Za takýchto okolností by sa všeobecná domnienka dôvernosti skutočne uplatnila, pretože úplné sprístupnenie by mohlo ohroziť možnosť, aby konania medzi Komisiou a dotknutým členským štátom boli v danom štádiu konania podľa článku 258 ZFEÚ vedené v atmosfére vzájomnej dôvery, a narušiť tak ochranu cieľov vyšetrovaní vedených danou inštitúciou.⁵⁶

56. Vzťahuje sa všeobecná domnienka nesprístupnenia dokumentov v štádiu pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti na žiadosť pána a pani Spirlea podľa nariadenia č. 1049/2001?

57. Zastávam názor, že odpoveď by mala byť záporná.

58. V rozsudku ClientEarth Súdny dvor objasnil svoju judikatúru týkajúcu sa všeobecných domnienok nesprístupnenia v prípadoch, kedy sa inštitúcie odvolávajú na článok 4 ods. 2 tretiu zarážku nariadenia č. 1049/2001 pri zamietnutí žiadosti o prístup k dokumentom. Súdny dvor čiastočne vyhovel odvolaniu, ktoré spoločnosť ClientEarth podala proti rozsudku, ktorým Všeobecný súd zamietol žalobu o neplatnosť rozhodnutia Komisie o zamietnutí úplného prístupu k niektorým štúdiám týkajúcim sa súladu právnych predpisov rôznych členských štátov s právom Únie v oblasti životného prostredia.

59. Súdny dvor rozdelil predmetné štúdie do dvoch kategórií. Na jednej strane rozlišoval medzi štúdiami, ktoré už boli v čase rozhodnutia Komisie o zamietnutí úplného prístupu súčasťou spisu týkajúceho sa štádia konania pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti, ktoré bolo začaté zaslaním oficiálnej výzvy dotknutému členskému štátu. V prípade takejto kategórie dokumentov by bola sprístupnením narušená ochrana cieľov vyšetrovania v rámci konaní o nesplnení povinností.⁵⁷ Na druhej strane, Súdny dvor rozhodol, že sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď pripustil možnosť Komisie rozšíriť pôsobnosť domnienky nesprístupnenia aj na druhú kategóriu

55 — Pozri napríklad bod 9 týchto návrhov.

56 — Pozri rozsudok ClientEarth, body 74 až 76 a citovanú judikatúru.

57 — Pozri rozsudok ClientEarth, body 71 až 76.

štúdií, teda na štúdie, na základe ktorých *nebola* v čase rozhodnutia Komisie zaslaná oficiálna výzva. V danom okamihu nebolo ešte isté, či na základe takýchto štúdií začne Komisia štádium predchádzajúce súdному konaniu o nesplnení povinnosti. Komisia bola teda povinná skúmať jednotlivu každú žiadosť o prístup k takýmto štúdiám.⁵⁸

60. Uvedené odôvodnenie sa analogicky, avšak vo väčšej miere, uplatní aj vo veci pána a pani Spirlea. V čase, kedy bolo sporné rozhodnutie dňa 21. júna 2012 prijaté, ich už Komisia informovala (dňa 30. apríla 2012), že podľa jej názoru *nedošlo* k porušeniu nariadenia č. 1394/2007 a že proti Nemecku nebude začaté konanie o nesplnení povinnosti. Zastávam teda názor, že v čase prijatia uvedeného rozhodnutia sa na dokumenty spadajúce do postupu EU Pilot nemohla vzťahovať všeobecná domnienka neprístupnosti. Nielen, že na základe postupu 2070/11 nebola doteraz nemeckým orgánom zaslaná oficiálna výzva, ale Komisia sa v skutočnosti rozhodla dokonca *nezačať* štádium pred podaním žaloby o nesplnenie povinnosti.

61. Zastávam preto názor, že sa Všeobecný súd tým, že v napadnutom rozsudku pripustil možnosť Komisie z právneho hľadiska rozšíriť dosah všeobecnej domnienky neprístupnosti na obidva dokumenty dotknuté v postupe 2070/11, dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

62. V rámci toho záveru však nesúhlasím s názorom Švédska a Fínska, že sa všeobecná domnienka neprístupnosti môže uplatniť len vtedy, ak sa žiadosť o prístup týka veľkého počtu dokumentov. V prejednávanej veci žiadali pán a pani Spirlea o prístup len k dvom dokumentom. Zastávam názor, že počet dokumentov, ktoré sú predmetom žiadosti o prístup, nie je podstatný. V prípade, že sa uplatňuje výnimka podľa článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, je pre určenie uplatniteľnosti všeobecnej domnienky neprístupnosti rozhodujúce, či by vyhovením všeobecnej žiadosti o prístup boli narušené ciele dotknutého nariadenia. Ide o kvalitatívne a nie kvantitatívne kritérium. Dodávam, že vzhľadom na všeobecné právo prístupu stanovené normotvorcom Únie, nie sú administratívne ťažkosti spojené s preskúmaním veľkého počtu dokumentov vo všeobecnosti platným dôvodom pre nesplnenie právnych povinností inštitúcií v oblasti transparentnosti.⁵⁹

63. Všeobecný súd sa tým, že neurčil, že Komisia bola povinná konkrétne a individuálne preskúmať každý z dvoch dokumentov požadovaných pánom a pani Spirlea, dopustil nesprávneho právneho posúdenia. Dospela som preto k záveru, že prvý odvolací dôvod je dôvodný.

O druhom a treťom odvolacom dôvode: nesprávny výklad článku 4 ods. 2 posledná časť vety nariadenia č. 1049/2001 – prevažujúci verejný záujem a skutočnosti, ktoré mali byť zohľadnené v spornom rozhodnutí

64. Ak bude Súdny dvor súhlasiť s mojím záverom týkajúcim sa prvého odvolacieho dôvodu, nie je potrebné sa zaoberať druhým a tretím odvolacím dôvodom. Pre úplnosť však stručne preskúmam aj tieto dva dôvody.

O druhom odvolacom dôvode

65. Vo svojom druhom odvolacom dôvode Švédsko uvádza, že Všeobecný súd nesprávne vykladal pojem „prevažujúci verejný záujem“ v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001.

58 — Pozri rozsudok ClientEarth, body 77 až 82.

59 — Tento záver platí vo vzťahu k výkladu výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 bez ohľadu na to, že v prípade žiadosti, ktorá sa vzťahuje na veľmi rozsiahly dokument alebo ktorá sa týka veľkého počtu dokumentov, umožňuje článok 6 ods. 3 tohto nariadenia dotknutej inštitúcii neformálne sa poradiť so žiadateľom, s cieľom nájsť vhodné riešenie. Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka J. Kokott vo veci Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2009:520, body 63 až 69.

66. Z bodu 94 napadnutého rozsudku vyplýva, že sa Komisia domnievala, že najlepším spôsobom slúžiť verejnému záujmu bolo dokončiť postup EU Pilot, bez toho aby preskúmala sporné dokumenty, alebo vyhovelá žiadosti pána a pani Spirlea. Všeobecný súd potvrdil stanovisko Komisie, že bolo vo verejnom záujme, aby táto inštitúcia objasnila, či Nemecko dodržalo právo Únie.⁶⁰

67. Komisia však už rozhodla, že v čase prijatia sporného rozhodnutia nedošlo k porušeniu práva Únie. Zastávam preto názor, že verejnému záujmu už bolo v tom čase vyhovené. Rovnováha záujmov sa posunula, prinajmenšom do tej miery, že Komisia mala preskúmať dotknuté dokumenty a určiť, či majú byť sprístupnené. Domnievam sa preto, že Všeobecný súd pochybil v posúdení verejného záujmu podľa článku 4 ods. 2 poslednej časti vety nariadenia č. 1049/2001.

O treťom odvolacom dôvode

68. Pán a pani Spirlea v konaní pred Všeobecným súdom namietali, že im Komisia zamietla prístup k sporným dokumentom z dôvodu verejného záujmu, a to aj po tom, ako bol postup EU Pilot ukončený (dňa 27. decembra 2012). V bode 100 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol: „... z ustálenej judikatúry vyplýva, že v rámci žaloby o neplatnosť podanej v zmysle článku 263 ZFEÚ zákonnosť napadnutého aktu musí byť skúmaná podľa skutkového a právneho stavu existujúceho v čase, keď bol tento akt prijatý... Treba však konštatovať, že k ukončeniu [postupu 2070/11] došlo po prijatí [sporného rozhodnutia]. Tvrdenie [pána a pani Spirlea] preto treba zamietnuť“.⁶¹

69. Švédsko tento záver namieta vo svojom treťom odvolacom dôvode. Tvrdí, že okrem okolností existujúcich v čase, kedy inštitúcia Únie prijme rozhodnutie o zamietnutí prístupu podľa nariadenia č. 1049/2001, je potrebné v konaní podľa článku 263 ZFEÚ pred súdmi Únie, ktoré preskúmajú zákonnosť takýchto rozhodnutí, zohľadniť tiež skutočnosti, ktoré nastanú po prijatí takéhoto rozhodnutia. Na podporu tohto stanoviska Švédsko uvádza, že inak by bolo možné zohľadniť nové okolnosti jedine podaním novej žiadosti na danú inštitúciu. To by viedlo k rozšíreniu rozsahu konania a následným prietahom. Švédsko dodáva, že zásady vyplývajúce z judikatúry citovanej Všeobecným súdom v napadnutom rozsudku sa týkajú konania o štátnej pomoci. Tieto zásady nie je možné uplatňovať na rozhodnutia podľa nariadenia č. 1049/2001, pretože každá z týchto vecí má svoje špecifiká.⁶²

70. Komisia, podporovaná Nemeckom s týmto názorom nesúhlasí.

71. Podľa článku 263 ZFEÚ je preskúmanie zo strany Súdneho dvora a Všeobecného súdu obmedzené na zákonnosť sporného opatrenia. Pri takomto preskúmaní nemôžu súdy Únie nahradiť odôvodnenie autora napadnutého aktu svojím vlastným odôvodnením.⁶³ Podľa ustálenej judikatúry musí byť takýto akt posudzovaný podľa skutkových a právnych okolností existujúcich v čase prijatia tohto aktu.⁶⁴

72. Ak by súdy Únie zohľadnili okolnosti, ktoré nastanú po prijatí napadnutého aktu (v tomto prípade okolnosti existujúce po skončení postupu EU Pilot), nahrádzali by tým odôvodnenie daného aktu. Zohľadňovali by pritom skutočnosti, ktoré neposudzoval autor aktu pred jeho prijatím alebo pri prijatí napadnutého aktu.

60 — Pozri bod 98 napadnutého rozsudku.

61 — Na podporu svojho stanoviska odkázal Všeobecný súd na svoj rozsudok z 30. septembra 2009, Francúzsko/Komisia, T-432/07, zatiaľ neuverejnený v Zbierke, EU:T:2009:373, bod 43 a citovanú judikatúru.

62 — Švédsko odkazuje najmä na veci týkajúce sa dohôd, ktoré bránia, obmedzujú alebo narušujú hospodársku súťaž na vnútornom trhu v rozpore s článkom 101 ZFEÚ, kde je možné predpokladať nové skutočnosti aj po podaní žiadosti, napríklad odkazuje na rozsudok z 15. septembra 2011, Koninklijke Grolsch/Komisia, T-234/07, EU:T:2011:476 (ďalej len „rozsudok Koninklijke Grolsch“), body 37 až 41.

63 — Pozri rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06P, EU:C:2008:757, bod 141 a citovanú judikatúru.

64 — Pozri obdobne rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45 a citovanú judikatúru.

73. Rozhodnutia o zamietnutí prístupu k dokumentom podľa nariadenia č. 1049/2001 nevyžadujú uplatnenie výnimky, pokiaľ ide o rozsah posúdenia skutočností a okolností. Švédsko nesprávne vykladalo rozsudok Všeobecného súdu vo veci Koninklijke Grolsch. Všeobecný súd v uvedenom rozsudku neuviedol, že veci týkajúce sa kartelov porušujúcich článok 101 ZFEÚ predstavujú výnimku zo zásady, že napadnutý akt musí byť preskúmaný v zmysle skutočností existujúcich v čase jeho prijatia. Naopak, Nemecko správne uvádza, že Všeobecný súd v uvedenom rozsudku len potvrdzuje, že v rámci administratívneho štádia uvedeného konania je osoba, ktorej je oznámenie námietok adresované, oprávnená spochybniť rôzne skutkové alebo právne okolnosti uvedené v tomto oznámení, rovnako ako aj neskôr v štádiu súdneho konania.

74. Preto sa domnievam, že tretí odvolací dôvod je nedôvodný.

Dodatok

75. Prejednávané odvolanie sa netýka automatického sprístupnenia komunikácie medzi Komisiou a členským štátom v súvislosti s postupom EU Pilot. Týka sa toho, či sa má existujúcich päť kategórií podľa článku 4 nariadenia č. 1049/2001 rozšíriť tak, aby Komisia mohla v takomto prípade uplatniť *domnienku* nesprístupnenia. V prípade, že sa odvolaniu vyhovie – ako som to navrhla – Komisia bude mať po preskúmaní spisu stále možnosť zamietnuť prístup k dotknutým dokumentom v prípade, že je zamietnutie odôvodnené.

76. Nedávne udalosti veľmi jasne poukázali na riziká podpory alebo tolerancie situácie, kedy bežný občan cíti, že vláda je mu vzdialená a nekomunikuje s ním a ani sa mu nevenuje. Dodatočné správne ťažkosti pre útvary Komisie, ktoré musia individuálne skúmať dokumenty a rozhodnúť o sprístupnení, sú len malou cenou za zvýšenú transparentnosť a dôveru medzi správou Únie a občanmi Únie.⁶⁵ Navrhujem Súdneho dvoru, aby mal tieto zásady na mysli pri rozhodovaní o tomto odvolaní.

O trovách

77. V súlade s článkom 138 ods. 1 a článkom 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Komisia, ako účastník tohto odvolacieho konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinná nahradiť trovy konania. Vlády Českej republiky, Dánska, Fínska, Nemecka a Španielska znášajú svoje vlastné trovy konania.

Návrh

78. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- vyhovel tomuto odvolaniu,
- zaviazal Komisiu na náhradu trov konania,
- rozhodol, že vlády Českej republiky, Dánskeho kráľovstva, Fínskej republiky, Spolkovej republiky Nemecko a Španielskeho kráľovstva znášajú svoje vlastné trovy konania.

65 — Pozri bod 4 týchto návrhov.