



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

4. září 2018*

„Kasační opravný prostředek – Přístup k dokumentům orgánů Evropské unie – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Nařízení (ES) č. 1367/2006 – Zpráva o posouzení dopadů, návrh zprávy o posouzení dopadů a stanovisko výboru pro posuzování dopadů – Legislativní iniciativy v oblasti životního prostředí – Odepření přístupu – Zveřejnění požadovaných dokumentů v průběhu řízení – Trvající zájem na řízení – Výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu v některém z orgánů Unie – Obecná domněnka“

Ve věci C-57/16 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 30. ledna 2016,

ClientEarth, se sídlem v Londýně (Spojené království), zastoupená O. W. Brouwerem, J. Wolfhagenem a F. Heringou, advocation,

navrhovatelka,

podporovaná

Finskou republikou, zastoupenou H. Leppo a J. Heliskoskim, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz a U. Persson a N. Otte Widgren, jako zmocněnkyněmi,

vedlejší účastníci v řízení o kasačním opravném prostředku,

další účastnice řízení:

Evropská komise, zastoupená F. Clotuche-Duvieusart a M. Konstantinidisem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano (zpravodaj), místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas a J. Malenovský, předsedové senátů, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras a E. Regan, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. července 2017,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. listopadu 2017,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Ve svém kasačním opravném prostředku se ClientEarth domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 13. listopadu 2015, ClientEarth v. Komise (T-424/14 a T-425/14, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:848), kterým byla zamítnuta žaloba na zrušení rozhodnutí Evropské komise ze dne 1. dubna 2014 o odepření přístupu ke zprávě o posouzení dopadů týkající se návrhu závazného nástroje definujícího strategický rámec postupů pro kontrolu a dohled založených na rizicích a souvisejících s právními předpisy Evropské unie v oblasti životního prostředí a ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů a dále žaloba na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 3. dubna 2014 o odepření přístupu k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v souvislosti s unijní politikou životního prostředí, jakož i ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů (společně dále jen „sporná rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Body 1, 2 a 6 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) zní takto:

„(1) V článku 1 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii je vyjádřena zásada průhlednosti prohlášením, že Smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbliže občanovi.

(2) Průhlednost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Průhlednost přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv, která jsou uvedena v článku 6 Smlouvy o EU a v Chartě [Listině] základních práv Evropské unie.

[...]

(6) Měl by být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce [...] a přitom zachována účinnost rozhodovacího procesu orgánů. Tyto dokumenty by měly být přístupné přímo v co nejširším rozsahu.“

- 3 Článek 1 tohoto nařízení stanoví:

„Účelem tohoto nařízení je

- a) vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [...] tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům;

[...]“

4 V článku 4 tohoto nařízení, nadepsaném „Výjimky“, se v odst. 3 prvním pododstavci a v odst. 6 stanoví:

„3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[...]

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.“

5 Článek 12 téhož nařízení, nazvaný „Přímý přístup v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku“, stanoví v odstavci 2:

„[...] legislativní dokumenty, to znamená dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být s výhradou článků 4 a 9 přímo přístupné.“

6 Body 2 a 15 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13) stanoví:

„(2) Šestý akční program Společenství pro životní prostředí [...] zdůrazňuje význam poskytování přiměřených informací o životním prostředí a efektivních příležitostí pro účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí, čímž se zvýší zodpovědnost a průhlednost rozhodování a přispěje se k povědomí veřejnosti o přijímaných opatřeních a k jejich podpoře. [...]

[...]

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

7 Článek 2 odst. 1, písm. d) nařízení č. 1367/2006 definuje pojem „informace o životním prostředí“ jako:

„[...] informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o:

[...]

iii) opatřeních (včetně správních opatření), jako jsou politiky, právní předpisy, plány, programy, dohody o životním prostředí, a o činnostech, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory uvedené v bodech i) a ii), jakož i o opatřeních nebo činnostech určených k ochraně těchto složek,

[...]

v) analýzách nákladů a přínosů a jiných ekonomických analýzách a předpokladech použitých v rámci opatření a činností uvedených v bodě iii),

[...]“

8 Článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Použití nařízení (ES) č. 1049/2001“:

„Nařízení ES č. 1049/2001 se použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení orgány a subjekty Společenství [...]“

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

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

Skutečnosti předcházející sporu

10 Z napadeného rozsudku vyplývá, že dne 20. ledna 2014, ClientEarth, nezisková organizace, jejímž cílem je ochrana životního prostředí, předložila Komisi na základě nařízení č. 1049/2001 dvě žádosti o přístup k dokumentům v držení tohoto orgánu. První z těchto žádostí se týkala návrhu zprávy o posouzení dopadů přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v oblasti politiky životního prostředí Evropské unie a stanoviska výboru pro posuzování dopadů vydaného k tomuto návrhu (dále jen „dokumenty o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí“). Druhá žádost se týkala zprávy o posouzení dopadů ohledně návrhu závazného nástroje definujícího strategický rámec postupů pro kontrolu a dohled založených na rizicích a souvisejících s právními předpisy EU v oblasti životního prostředí, jakož i stanoviska téhož výboru k této zprávě (dále jen „dokumenty o posouzení dopadů na kontrolu a dohled v oblasti životního prostředí“ a společně s dokumenty o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí dále jen „sporné dokumenty“).

11 Dopisy ze dne 13. a ze dne 17. února 2014 Komise zamítla obě žádosti na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.

12 Dne 4. března 2014 podala společnost ClientEarth ke Komisi dvě potvrzující žádosti podle čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení. Spornými rozhodnutími Komise potvrdila odepření přístupu ke sporným dokumentům.

13 V těchto rozhodnutích Komise nejprve uvedla, že tyto dokumenty se týkaly posouzení dopadů, která byla provedena za účelem přijetí legislativních iniciativ týkajících se jednak kontroly a dohledu v oblasti životního prostředí a jednak přístupu k právní ochraně v téže oblasti. Komise v tomto ohledu upřesnila, že posouzení dopadů jí mají být nápomocna při přípravě legislativních návrhů a že jejich obsah slouží jako podklad pro strategická rozhodnutí uvedená v těchto návrzích. Podle Komise by proto zpřístupnění sporných dokumentů v této fázi vážně ohrozilo její probíhající rozhodovací procesy. Toto zpřístupnění by totiž omezilo její manévrovací prostor a schopnost nacházet kompromisy a mohlo by vyvolat vnější tlaky ohrožující tyto náročné procesy, během nichž musí panovat vzájemná důvěra. Komise se v tomto ohledu dovolávala ustanovení čl. 17 odst. 1 a 3 třetího pododstavce SEU.

14 Pokud jde konkrétně o dokumenty o posouzení dopadů na kontrolu a dohled v oblasti životního prostředí, Komise jednak trvala na tom, že kontroly a dohled jsou klíčovými prvky naplňování veřejných politik, tedy oblastí, v níž se orgány od roku 2001 pokoušejí upoutat pozornost a propagovat kroky na úrovni Evropské unie, a jednak na nezbytnosti toho, aby byla diskuse oproštěna od faktorů spojených s vnějšími tlaky, jelikož takové tlaky by ovlivnily kvalitu kontroly členských států.

- 15 Pokud jde o dokumenty o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí, Komise klade důraz na citlivost této otázky, na možné názorové rozpory mezi členskými státy a na skutečnost, že již uplynulo deset let od okamžiku, kdy dne 24. října 2003 předložila svůj návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí [COM (2003) 624 final] (Úř. věst. 2004, C 96, s. 22).
- 16 Mimoto Komise dodala, že různé dokumenty týkající se obou dotčených posouzení dopadů byly již k dispozici na internetu a všechny ostatní dokumenty vztahující se k nim budou zveřejněny v okamžiku schválení příslušných legislativních návrhů sborem komisařů.
- 17 Komise dospěla k závěru, že přístup ke sporným dokumentům musí být odepřen na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, jelikož rozhodovací procesy, kterých se dokumenty týkají, jsou v rané a citlivé fázi.
- 18 Zadruhé měla Komise za to, že zpřístupnění sporných dokumentů nemůže odůvodnit žádný převažující veřejný zájem. V tomto ohledu v podstatě poznamenala, že cíle spočívajícího v udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, a tím i lidského zdraví, může být sice dosaženo nediskriminačním přístupem k právní ochraně, nicméně není schopna určit, jak by mohlo zpřístupnění požadovaných dokumentů v této fázi pomoci osobám žijícím v Unii nepřímo ovlivnit životní prostředí, v němž žijí. Přístupu k právní ochraně se lze podle Komise již domoci před vnitrostátními soudy a dotčené rozhodovací procesy mají za cíl tento přístup pouze zlepšit. Mimoto Komise připomněla, že v průběhu roku 2013 proběhla veřejná konzultace, v jejímž rámci mohly zúčastněné osoby, včetně občanské společnosti, přispět k vymezení hlavních rysů návrhů. Dále by zpřístupnění sporných dokumentů v této fázi ohrozilo rozhodovací procesy a mělo by dopad na možnost dosažení co možná nejlepšího kompromisu. Veřejný zájem je lépe zajištěn možností pokračovat v těchto procesech bez jakýchkoliv vnějších tlaků.
- 19 Zatřetí Komise odmítla možnost poskytnout částečný přístup ke sporným dokumentům na základě čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001 s tím, že se na všechny dokumenty v celém rozsahu vztahuje výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci tohoto nařízení.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 20 Návrhy došlými kanceláří Tribunálu dne 11. června 2014, ClientEarth podala dvě žaloby znějící na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 1. dubna 2014 (věc T-425/14) a rozhodnutí Komise ze dne 3. dubna 2014 (věc T-424/14), která jsou uvedena v bodě 1 tohoto rozsudku. Vedle toho dospěla k závěru, že je třeba uložit Komisi náhradu nákladů řízení. Usnesením předsedy druhého senátu Tribunálu ze dne 27. dubna 2015 byly tyto věci spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.
- 21 V rámci těchto žalob ClientEarth předložila jeden žalobní důvod, který se v podstatě dělí na dvě části. Na podporu první části tohoto žalobního důvodu, která vychází z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, uvedla tři výtky týkající se zaprvé nepoužitelnosti tohoto ustanovení, zadruhé neexistence rizika vážného ohrožení rozhodovacích procesů Komise a zatřetí převažujícího veřejného zájmu, který odůvodňuje zpřístupnění sporných dokumentů. První výtku vzala ClientEarth výslovně zpět na jednání před Tribunálem, což bylo zaznamenáno do protokolu z jednání. Ve druhé části tohoto žalobního důvodu ClientEarth tvrdila, že Komise porušila povinnost uvést odůvodnění.
- 22 Tribunál nejprve posoudil druhou část žalobního důvodu a zamítl ji.

- 23 Pokud jde o první část tohoto žalobního důvodu, Tribunál nejprve konstatoval, že Komise neprovedla konkrétní a individuální posouzení sporných dokumentů, následně nicméně ověřil, zda tento orgán mohl odepřít přístup k těmto dokumentům podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 na základě obecné domněnky, že zpřístupnění těchto dokumentů by v zásadě vážně ohrozilo probíhající rozhodovací procesy ve smyslu tohoto ustanovení.
- 24 Za tímto účelem Tribunál zaprvé v bodech 68 až 75 napadeného rozsudku uvedl, že sporné dokumenty, které byly součástí provádění dvou posouzení dopadů, byly součástí téže kategorie dokumentů.
- 25 Zadruhé se Tribunál v bodech 76 až 84 uvedeného rozsudku zabýval pravidly, která upravují přípravu a vypracovávání návrhů politik Komise a která vyplývají zejména z čl. 17 odst. 1 až 3 SEU. V rámci tohoto posouzení dospěl k závěru, že tato pravidla ukládají orgánu, aby při přípravě a vypracování takových návrhů dbal na to, že jedná zcela nezávisle a výlučně v obecném zájmu. Z toho vyvodil, že je současně třeba tomuto orgánu vytvořit podmínky, aby mohl jednat takovým způsobem.
- 26 V bodech 94 až 96 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že po fázi veřejné konzultace organizované Komisí v rámci postupu posouzení dopadů s cílem shromáždit příspěvky zúčastněných stran musel mít tento orgán prostor pro vlastní samostatné úvahy, dočasně oproštěné od vnějších vlivů a tlaků nejrůznější povahy, aby mohl na základě informací shromážděných v průběhu tohoto řízení zcela nezávisle a v obecném zájmu navrhnout případné politické iniciativy. Právo iniciativy Komise je tedy třeba chránit před jakýmkoliv zásahy veřejných nebo soukromých zájmů, které by se mimo rámec této konzultace snažily přinutit tento orgán k tomu, aby přijal, změnil nebo odmítl takovou iniciativu, a které by prodloužily, či dokonce ztížily diskusi uvnitř tohoto orgánu. Přitom zprávy o posouzení dopadů obsahovaly srovnání různých možností politiky, kterými se Komise zabývala. Podle Tribunálu tedy zpřístupnění zmíněných zpráv, byť jen ve fázi návrhů, a stanovisek výboru pro posuzování dopadů těchto návrhů znamená zvýšené riziko, že se třetí strany pokusí mimo rámec uvedené konzultace cíleně ovlivňovat politická rozhodnutí tohoto orgánu. Zejména zde existuje riziko, že osoby, které se zúčastnily této konzultace, předloží Komisi nové připomínky k možnostem a hypotézám, které Komise uvádí, anebo je budou kritizovat a tvrdit, že jejich názor nebyl dostatečně či řádně zohledněn.
- 27 Za těchto podmínek Tribunál v bodě 97 napadeného rozsudku uvedl, že pro účely uplatnění výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 je Komise oprávněna předpokládat, aniž provedla konkrétní a individuální přezkum všech dokumentů vypracovaných v rámci přípravy posouzení dopadů, že zpřístupnění těchto dokumentů v zásadě vážně ohrožuje její rozhodovací proces určený k vypracování návrhu politiky.
- 28 Zatřetí Tribunál uvedl v bodech 98 a 99 uvedeného rozsudku, že tato domněnka může platit do doby, než Komise přijme rozhodnutí o případném politickém návrhu, to znamená do okamžiku, než se tento orgán rozhodne buď přijmout, nebo opustit zamýšlený politický podnět.
- 29 Začtvrté Tribunál v bodech 100 až 106 napadeného rozsudku uvedl, že tato domněnka se uplatní bez ohledu na to, zda má zamýšlený návrh legislativní nebo jinou povahu.
- 30 Zapáté měl Tribunál v bodech 107 až 110 uvedeného rozsudku za to, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 nebrání uznání téže domněnky.
- 31 Pokud jde konkrétně o sporné dokumenty, Tribunál konstatoval v bodech 116 až 124 napadeného rozsudku, že tyto dokumenty spadají do oblasti působnosti uvedené obecné domněnky a že ClientEarth nepředložila žádný důkaz, který by mohl tuto domněnku vyvrátit.

- 32 Konečně v bodech 133 až 163 uvedeného rozsudku Tribunál uvedl, že žádný z argumentů ClientEarth neumožňuje zpochybnit posouzení Komise, podle něhož žádný převažující veřejný zájem nemůže odůvodnit zpřístupnění sporných dokumentů.
- 33 Tribunál proto zamítl první část jediného žalobního důvodu znějícího na zrušení napadených rozhodnutí, a v důsledku toho i celou žalobu.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 34 ClientEarth se domáhá, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek a uložil Komisi náhradu nákladů řízení, včetně nákladů vynaložených případnými vedlejšími účastníky.
- 35 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek jako neopodstatněný a uložil ClientEarth náhradu nákladů řízení.
- 36 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 12. července 2016 byly Finská republika a Švédské království připuštěny do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhů ClientEarth. Tyto členské státy navrhují, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek. Švédské království se rovněž domáhá toho, aby Komisi byla uložena náhrada nákladů řízení, které vynaložilo v rámci řízení o kasačním opravném prostředku.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K trvání právního zájmu na podání žaloby

- 37 Na jednání ze dne 3. července 2017 ClientEarth uvedla, že na internetu byla v podobě pracovního dokumentu zveřejněna konečná verze zprávy o posouzení dopadů k iniciativě Komise týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 28. června 2017 [SWD (2017) 255 final], což Komise potvrdila. S ohledem na vysvětlení poskytnutá Komisí na jednání toto zveřejnění navazuje podle všeho na sdělení o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí, které bylo Komisí přijato dne 28. dubna 2017 [C (2017) 2616 final].
- 38 Dopisem ze dne 2. února 2018 oznámila Komise Soudnímu dvoru, že dne 29. ledna 2018 předala organizaci ClientEarth dokumenty o posouzení dopadů na kontrolu a dohled v oblasti životního prostředí. Podle Komise toto předání následovalo poté, co dne 18. ledna 2018 přijala sdělení o opatřeních na zlepšení dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a správy a řízení životního prostředí [COM (2018) 10 final], jakož i po rozhodnutí o zřízení nové pracovní skupiny odborníků Komise (forum o dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a správy a řízení životního prostředí) [C (2018) 10 final]. Komise uvedla, že v návaznosti na toto předání získala ClientEarth přístup ke všem sporným dokumentům, což může vést k tomu, aby Soudní dvůr v souladu s článkem 149 svého jednacího řádu učinil závěr, že již není třeba rozhodovat o projednávaném kasačním opravném prostředku.
- 39 Ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru dne 20. února 2018 ClientEarth uvedla, že nesouhlasí s případným nevydáním rozhodnutí o věci samé.
- 40 V tomto ohledu ClientEarth tvrdila zaprvé, že navzdory tvrzení Komise dostala přístup pouze ke třem ze čtyř sporných dokumentů, a nikoli ke všem. Dosud totiž nedostala sdělení o stanovisku výboru pro posuzování dopadů k návrhu zprávy o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Zadruhé ClientEarth tvrdila, že si v každém případě zachovala právní zájem na

zrušení napadeného rozsudku a sporných rozhodnutí, a to jednak, aby mohla zabránit tomu, že se protiprávnost těchto rozhodnutí bude v budoucnu opakovat, a jednak z toho důvodu, že Komise tato rozhodnutí formálně nevezala zpět.

- 41 Dopisem ze dne 16. března 2018 Komise informovala Soudní dvůr, že dopisem z téhož dne předala ClientEarth stanoviska výboru pro posouzení dopadů k návrhu zprávy o posouzení dopadů na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 21. května 2014.
- 42 ClientEarth předložila vyjádření k tomuto dopisu dne 27. března 2018.
- 43 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora musí předmět sporu, stejně jako právní zájem na řízení, přetrvat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak není třeba rozhodnout ve věci samé, což předpokládá, že žaloba může ve výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise, C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 61 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 27. června 2013, Xeda International a Pace International v. Komise, C-149/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:433, bod 31).
- 44 V projednávaném případě není zpochybňováno, že ClientEarth měla zájem na podání žaloby v okamžiku, kdy podala žalobu na neplatnost k Tribunálu.
- 45 Vedle toho ačkoli byly různé dokumenty uvedené v bodech 37, 38 a 41 tohoto rozsudku zveřejněny nebo sděleny ClientEarth, je třeba zaprvé uvést, že sporná rozhodnutí nebyla Komisí vzata zpět, takže předmět sporu zůstal zachován (v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. června 2007, Wunenburger v. Komise, C-362/05 P, EU:C:2007:322, body 48 a 49).
- 46 Zadruhé, jak ClientEarth v podstatě zdůraznila, v projednávaném případě se snažila získat přístup ke sporným dokumentům, aby mohla zejména uplatnit svůj názor v rámci probíhajících rozhodovacích procesů Komise a podnítit debatu o opatřeních plánovaných tímto orgánem před tím, než přijme rozhodnutí o zamýšlených iniciativách, a to buď předložením případného návrhu, nebo upuštěním od těchto iniciativ.
- 47 Přitom s ohledem na úvahy uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku a na vysvětlení poskytnutá Komisí na jednání před Soudním dvorem ke zpřístupnění zprávy o posouzení dopadů a stanoviska výboru pro posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí došlo podle všeho v návaznosti na rozhodnutí Komise, že v této věci nebude předkládat legislativní návrh a přijme sdělení. Pokud jde o předání dokumentů o posouzení dopadů na kontroly a dohled v oblasti životního prostředí organizaci ClientEarth, z bodu 38 tohoto rozsudku vyplývá, že k tomuto předání došlo poté, co Komise přijala sdělení o dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí a správě a řízení v oblasti životního prostředí, jakož i rozhodnutí o zřízení nové pracovní skupiny odborníků na tuto oblast. Zdá se tedy, že ke zpřístupnění těchto jednotlivých dokumentů došlo až poté, co Komise přijala rozhodnutí týkající se zamýšlených iniciativ. Za těchto okolností se nezdá, že toto zpřístupnění zcela naplnilo cíle, které ClientEarth sledovala podáním žádostí o přístup k dokumentům.
- 48 Zatřetí z judikatury Soudního dvora vyplývá, že žalobce může mít v určitých případech i nadále právní zájem na zrušení napadeného aktu a případně rozsudku Tribunálu, kterým byla zamítnuta žaloba proti tomuto aktu, aby přiměl orgán, jenž akt vydal, k tomu, že v budoucnu provede odpovídající změny, a zabráni tak nebezpečí, že se protiprávnost, kterou je dotčený akt údajně stížen, v budoucnu zopakuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. května 2013, Abdulrahim v. Rada a Komise, C-239/12 P, EU:C:2013:331, bod 63 a citovaná judikatura). Přetrvávání tohoto zájmu předpokládá, že se tato protiprávnost může v budoucnu opakovat bez ohledu na okolnosti dotčené věci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2007, Wunenburger v. Komise, C-362/05 P, EU:C:2007:322, bod 52).

- 49 V projednávaném případě ClientEarth Tribunálu zejména vytýká, že měl za to, že Komise byla oprávněna odepřít přístup ke sporným dokumentům na základě obecné domněnky, že zpřístupnění dokumentů vypracovaných v rámci přípravy posouzení dopadů by v zásadě vážně ohrozilo její rozhodovací proces ve fázi přípravy návrhu politiky ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Jedna z údajných protiprávností, na které poukazuje ClientEarth, tedy v podstatě spočívá v uplatnění této domněnky.
- 50 Jak tvrdí ClientEarth, tato protiprávnost se může opakovat v budoucnu bez ohledu na konkrétní okolnosti projednávaného případu.
- 51 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že pokud unijní orgán, jemuž byla předložena žádost o přístup k dokumentu, zamítne žádost na základě některé z výjimek stanovených v čl. 4 nařízení č. 1049/2001, musí v zásadě vysvětlit, jak by přístup k uvedenému dokumentu mohl konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný touto výjimkou. Kromě toho musí být riziko takového ohrožení důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 31 a citovaná judikatura). V některých případech Soudní dvůr uznal, že je nicméně přípustné, aby takový orgán opřel své rozhodnutí o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné úvahy (rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 69 a citovaná judikatura).
- 52 Účel takových výjimek tedy spočívá v možnosti, že dotčený unijní orgán zohlední, že zpřístupnění určitých kategorií dokumentů by mohlo ohrozit zájem chráněný výjimkou, na kterou se odvolává, a to na základě obecné úvahy bez nutnosti zkoumat konkrétně a jednotlivě každý z požadovaných dokumentů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 73, a ze dne 11. května 2017, Švédsko v. Komise, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 47 a citovaná judikatura).
- 53 Obecná domněnka potvrzená Tribunálem v projednávané věci tedy může být v budoucnu Komisí znovu uplatněna v případě nových žádostí o přístup k dokumentům vypracovaným v rámci probíhající přípravy posouzení dopadů, což tento orgán nezpochybňuje.
- 54 Navíc hrozí, že právě ClientEarth bude v budoucnu vystavena takovému uplatňování uvedené výjimky. Z bodu 1 napadeného rozsudku totiž plyne, že ClientEarth je neziskovou organizací, jejímž cílem je ochrana životního prostředí. V tomto ohledu ClientEarth v podstatě tvrdí a Komise to nezpochybňuje, že jedním z jejích úkolů je podpora větší transparentnosti a legitimacy legislativního procesu EU, a že je tedy pravděpodobné, že i v budoucnu bude znovu žádat o přístup k dokumentům podobným sporným dokumentům a že Komise znovu zamítne tuto žádost na základě uvedené obecné domněnky. ClientEarth by pak musela podat novou žalobu na neplatnost ke zpochybnění opodstatněnosti této domněnky.
- 55 Z pohledu ClientEarth se tedy otázka legality obecné domněnky dotčené v projednávané věci jeví jako relevantní s ohledem na budoucí žádosti o přístup k takovým dokumentům (obdobně viz rozsudek ze dne 7. června 2007, Wunenburger v. Komise, C-362/05 P, EU:C:2007:322, bod 59).
- 56 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že ClientEarth má i nadále právní zájem na podání žaloby. Uznání takového zájmu je s ohledem na nebezpečí, že se tvrzená protiprávnost bude opakovat, a vzhledem ke konkrétním okolnostem uvedeným výše v zájmu řádného výkonu spravedlnosti.
- 57 Z toho vyplývá, že je namístě meritorně rozhodnout o projednávaném kasačním opravném prostředku.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

58 První důvod kasačního opravného prostředku se zakládá na tom, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v bodech 55 až 127 napadeného rozsudku uznal existenci obecné domněnky, podle níž by zpřístupnění dokumentů vypracovaných v rámci přípravy posouzení dopadů, jako jsou sporné dokumenty, v zásadě vážně ohrozilo rozhodovací proces Komise ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, a to dokud uvedený orgán nepřijme rozhodnutí o případném předložení návrhu. Tento žalobní důvod je rozdělen do pěti částí, přičemž první až čtvrtá část obsahují hlavní námitky a pátá část je vznesena podpůrně. Na prvním místě je třeba posoudit první až čtvrtou část.

Argumentace účastníků řízení

59 V rámci první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth, podporovaná Finskou republikou a Švédským královstvím, tvrdí, že uznáním existence uvedené obecné domněnky se Tribunál dopustil nesprávné aplikace judikatury Soudního dvora.

60 Soudní dvůr totiž sice již uznal existenci obecných domněnek důvěrnosti použitelných na různé druhy dokumentů, nicméně z této judikatury vyplývá, že tyto domněnky musí být vykládány a uplatňovány striktně. Vedle toho případy, v nichž Soudní dvůr uznal uvedené domněnky, vykazují několik vlastností, z nichž žádná se neobjevuje v projednávané věci.

61 Konkrétně se tyto případy týkaly souboru dokumentů jasně vymezených tím, že všechny patřily k určitému spisu vztahujícímu se k probíhajícímu soudnímu nebo správnímu řízení, což není případ v projednávané věci.

62 Kromě tohoto ve většině uvedených případů byly dotčené dokumenty předmětem zvláštní právní úpravy, která tím či oním způsobem přístup k nim omezuje. V projednávané věci přitom existují zvláštní právní předpisy použitelné na sporné dokumenty, které obsahují informace o životním prostředí, a sice Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uzavřená v Aarhusu dne 25. června 1998 („Aarhuská úmluva“) a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1), jakož i nařízení č. 1367/2006. Nicméně účelem těchto předpisů je naopak rozšířit právo na přístup k těmto informacím.

63 Komise tyto argumenty odmítá a uvádí, že ClientEarth podle jejího názoru z judikatury Soudního dvora vyvozuje pravidla, která v ní nejsou. Z této judikatury totiž vyplývá, že zavedení obecné domněnky důvěrnosti předpokládá jednak, že požadované dokumenty spadají do téže kategorie dokumentů nebo jsou téže povahy, a jednak, že by zpřístupnění těchto dokumentů mohlo narušit řádný průběh a účel řízení, kterých se tyto dokumenty týkají.

64 V rámci druhé části svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth, podporovaná Finskou republikou a Švédským královstvím, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 55 až 99 napadeného rozsudku uvedl, že založit uznání obecné domněnky důvěrnosti dokumentů vypracovaných v rámci posuzování dopadů umožňuje čl. 17 odst. 1 až 3 SEU. Tribunál však zaměňuje důvěrnost a nezávislost. Nezávislost Komise by totiž mohla být ohrožena spíše nejasností a zastřeností, a nikoli transparentností. Transparentnost naopak takovou nezávislost posiluje, jelikož Komisi umožňuje, aby lépe odolávala případným vnějším tlakům. Kromě toho článek 17 SEU nemůže představovat obecný základ pro to, aby Komise odepřela přístup k těmto dokumentům, jinak by porušila zásadu striktního výkladu výjimek z práva na přístup k dokumentům orgánů.

- 65 Komise namítá, že Tribunál správně posoudil pravidla jejího rozhodovacího procesu a zejména pravidla uvedená v čl. 17 odst. 1 až 3 SEU, podle nichž Komise při přípravě a vypracovávání návrhů politik musí jednat zcela nezávisle a v obecném zájmu. Na rozdíl od toho, co tvrdí ClientEarth, tato pravidla nestanoví, že Komise v tomto rámci udržuje více stálých dialogů se zúčastněnými stranami. Přitom jak Tribunál správně uznal v bodech 79 až 84 a 96 napadeného rozsudku, v praxi je nemožné, aby měla Komise prostor pro samostatné rozhodování a vykonávala pravomoc legislativní iniciativy v plné nezávislosti, kdyby se neustále zapojovala do takových dialogů. Podstata této pravomoci nemůže být zachována, pokud se zúčastněné strany snaží – mimo veřejné konzultace organizované tímto orgánem – přimět Komisi k tomu, aby přijala, změnila nebo zamítla určitou iniciativu. Ostatně veřejnému zájmu na pochopení rozhodovacího procesu by mělo být učiněno zadost při předložení návrhu nebo upuštění od plánované iniciativy, neboť v obou případech pak bude konečná verze všech nebo části sporných dokumentů přístupná v souladu s pokyny týkajícími se posuzování dopadů, které Komise schválila dne 15. ledna 2009 (dále jen „pokyny z roku 2009“).
- 66 Ve třetí části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth, kterou podporuje Švédské království, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že uznal existenci obecné domněnky důvěrnosti, která se vztahuje na sporné dokumenty, aniž zkoumal, zejména pak v bodě 96 napadeného rozsudku, riziko, že zpřístupnění tohoto druhu dokumentů vyvolá zvláštní, konkrétní a skutečné ohrožení zájmu chráněného čl. 4 odst. 3 prvním pododstavcem nařízení č. 1049/2001. Uznání takové domněnky předpokládá, že bude nejprve prokázáno riziko takového ohrožení.
- 67 Komise naopak tvrdí, že Tribunál v bodě 96 vysvětlil, v čem spočívá objektivní, skutečné a konkrétní riziko pro její probíhající rozhodovací procesy, které by s sebou takové zveřejnění dokumentů neslo. Kromě toho samotná ClientEarth poskytla důkazy o existenci vnějších tlaků, kterým by mohla Komise čelit v případě zpřístupnění, jelikož uvedla, že cílem její žádosti o přístup k dokumentům je to, aby se mohla účastnit těchto procesů.
- 68 Ve čtvrté části prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth, podporovaná Finskou republikou a Švédským královstvím, tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodech 100 až 106 napadeného rozsudku, jelikož nezohlednil skutečnost, že sporné dokumenty jsou součástí legislativního kontextu a jsou neoddělitelně spojeny s rozhodnutím o tom, zda bude pokračovat v práci na legislativní iniciativě či nikoli.
- 69 Komise je totiž při vypracovávání posouzení dopadů zapojena do legislativního procesu a dokumenty vyhotovené v tomto rámci představují základ pro případné právní předpisy. Tyto dokumenty mají být považovány za „legislativní“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, takže by se na ně měla uplatnit větší transparentnost. Kromě toho judikatura Soudního dvora nepřipouští uznání obecné domněnky důvěrnosti v případě dokumentů takové povahy.
- 70 Komise uvádí zaprvé, že legislativní proces začíná teprve předložením legislativního návrhu. Přitom obecná domněnka uznaná Tribunálem se použije pouze do doby, než Komise přijme rozhodnutí o případném přijetí takového návrhu, tedy dokud neexistuje žádný legislativní dokument. Komise dodává, že občané budou mít možnost seznámit se se základy legislativní činnosti Unie od okamžiku, kdy bude zahájen legislativní postup předložením legislativního návrhu, jelikož sporné dokumenty budou v tomto okamžiku zveřejněny.
- 71 Zadruhé, jak Tribunál konstatoval v bodě 105 napadeného rozsudku, i za předpokladu, že by sporné dokumenty měly být považovány za „legislativní“ ve smyslu čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, použije se toto ustanovení, aniž jsou dotčeny články 4 a 9 tohoto nařízení, a tedy možnost uznat obecnou domněnku, která se na tyto dokumenty vztahuje.
- 72 Zatřetí judikatura Soudního dvora nevyklučuje uznání takové domněnky v legislativním kontextu.

Závěry Soudního dvora

– Úvodní poznámky

- 73 Je třeba připomenout, že nařízení č. 1049/2001 je podle bodu 1 svého odůvodnění součástí záměru vyjádřeného v čl. 1 druhém pododstavci SEU vymezit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanovi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 34).
- 74 Tento základní cíl Unie se odráží jednak v čl. 15 odst. 1 SFEU, který mimo jiné stanoví, že orgány, instituce a jiné subjekty Unie jednají co nejotevřeněji, přičemž tato zásada je rovněž stvrzena v čl. 10 odst. 3 SEU a v čl. 298 odst. 1 SFEU, a jednak v tom, že právo na přístup k dokumentům je zakotveno v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, bod 52).
- 75 Z bodu 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že transparentnost umožňuje, aby měly orgány Unie ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Tím, že umožňuje otevřenou diskusi o rozdílech mezi různými hledisky, přispívá mimo jiné ke zvýšení důvěry občanů (rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 45 a 59).
- 76 Za tímto účelem článek 1 tohoto nařízení stanoví, že cílem nařízení je zakotvit právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů Unie v co nejširším rozsahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. července 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 61 a citovaná judikatura).
- 77 Z článku 4 tohoto nařízení, který stanoví režim výjimek, rovněž vyplývá, že toto právo na přístup podléhá určitým omezením založeným na důvodech veřejného či soukromého zájmu (rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 57). Mezi tyto výjimky řadí čl. 4 odst. 3 první pododstavec téhož nařízení zejména to, že přístup k dokumentu, který unijní orgán vypracoval k vnitřnímu použití a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění takového dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na takovém zpřístupnění.
- 78 Jelikož se takové výjimky odchyľují od zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti, musí být vykládány a používány striktně (rozsudek ze dne 13. července 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 63 a citovaná judikatura).
- 79 Jak bylo připomenuto v bodě 51 tohoto rozsudku, jestliže dotčený orgán Unie rozhodne na základě některé z těchto výjimek o odepření přístupu k požadovanému dokumentu, může se v některých případech za tímto účelem odvolat na obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů.
- 80 Jak vyplývá z judikatury zmíněné v uvedeném bodě 51, uznání obecné domněnky na novou kategorii dokumentů nicméně předpokládá, že bude nejprve prokázáno, že zpřístupnění tohoto druhu dokumentů spadajících do této kategorie by rozumně předvídatelným způsobem mohlo skutečně ohrozit zájem chráněný dotčenou výjimkou. Kromě toho obecné domněnky představují výjimku z povinnosti dotčeného unijního orgánu provést konkrétní a individuální posouzení každého dokumentu uvedeného v žádosti o přístup a v obecnější rovině výjimku ze zásady co nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům v držení unijních orgánů, a proto musí být vykládány a uplatňovány striktně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 81).

- 81 Soudní dvůr již uznal existenci obecných domněnek důvěrnosti u pěti kategorií dokumentů, kterými jsou dokumenty ze správního spisu týkajícího se řízení o kontrole státních podpor, vyjádření předložená unijnímu soudu během probíhajícího soudního řízení, dokumenty, které si vyměnila Komise s oznamovateli či třetími osobami v rámci řízení o kontrole spojování podniků, dokumenty týkající se řízení o nesplnění povinnosti ve fázi před zahájením soudního řízení, a to včetně dokumentů, které si vyměnila Komise s dotčeným členským státem v rámci postupu EU Pilot, a dokumenty týkající se postupu podle článku 101 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 77, jakož i citovaná judikatura; pokud jde o vyjádření předložená unijnímu soudu, v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, bod 41 a citovaná judikatura; pokud jde o dokumenty vyměněné v rámci postupu EU Pilot, viz rozsudek ze dne 11. května 2017, Švédsko v. Komise, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 51). V každém z těchto případů se dotčené odepření přístupu týkalo souboru dokumentů jasně vymezených tím, že všechny patřily k určitému spisu vztahujícímu se k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení (rozsudek ze dne 16. července 2015, ClientEarth v. Komise, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 78; viz rovněž rozsudek ze dne 11. května 2017, Švédsko v. Komise, C-562/14 P, EU:C:2017:356).
- 82 S ohledem na tyto úvodní úvahy je tedy třeba první a čtvrtou část prvního důvodu kasačního opravného prostředku posoudit dohromady.
- 83 Za tímto účelem je třeba určit, zda Tribunál mohl, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení, v bodech 68 až 111 napadeného rozsudku rozhodnout, že pro účely uplatnění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 Komise mohla právem předpokládat, že dokud nepřijme rozhodnutí o případném návrhu, zpřístupnění dokumentů vyhotovených v rámci posouzení dopadů by v zásadě vážně ohrozilo její rozhodovací proces ve fázi přípravy takového návrhu, a to nezávisle jednak na tom, zda má zamýšlený návrh legislativní povahu, a jednak na okolnosti, že dotčené dokumenty obsahují informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1367/2006.

– Ke kontextu přípravy a obsahu sporných dokumentů

- 84 Zprv je třeba připomenout, že bod 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 uvádí, že v případech, kdy orgány vykonávají legislativní funkce, by měl být poskytnut širší přístup k dokumentům. Možnost občanů kontrolovat a znát všechny informace, které tvoří základ legislativní činnosti Unie, je podmínkou k tomu, aby mohli účinně vykonávat demokratická práva uvedená zejména v čl. 10 odst. 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46, jakož i ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33). Jak v podstatě zdůrazňuje ClientEarth, tento výkon práv předpokládá nejen to, že občané mají k dispozici dotčené informace, aby mohli pochopit rozhodování unijních orgánů v rámci legislativního procesu, ale rovněž to, že mají přístup k těmto informacím včas, tedy tak, aby mohli sdělit účinně svůj názor na taková rozhodnutí.
- 85 Kromě toho, jak zdůraznil generální advokát v bodech 64 a 65 svého stanoviska, z čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, v němž je zakotvena zásada uvedená v bodě 6 odůvodnění tohoto nařízení, vyplývá, že za „legislativní dokumenty“, a tudíž za přímo dostupné dokumenty, s výhradou článků 4 a 9 tohoto nařízení, mají být považovány nejen akty přijaté unijním normotvůrcem, ale obecně dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou právně závazné v členských státech nebo pro členské státy.
- 86 V tomto ohledu je pravda, jak Tribunál uvedl v bodě 103 napadeného rozsudku, že připravuje-li Komise dokumenty o posouzení dopadů, jako jsou sporné dokumenty, nejedná sama jako normotvůrce. Posouzení dopadů navíc probíhá před samotným zahájením legislativního procesu v pravém slova smyslu, který je formálně zahájen až v okamžiku, kdy Komise předloží legislativní návrh.

- 87 Nicméně je třeba poukázat na to, že podle čl. 17 odst. 2 SEU mohou být legislativní akty Unie přijaty pouze na návrh Komise, s výjimkou případu, kdy Smlouvy stanoví jinak. Pravomoc iniciativy tohoto orgánu uvedená v tomto ustanovení zahrnuje zaprvé právo rozhodovat o tom, zda bude návrh předložen či nikoli, a to s výjimkou případů, kdy má uvedený orgán povinnost takový návrh předložit. Zejména rozhodnutí Komise upustit od zamýšlené legislativní iniciativy v návaznosti na posouzení dopadů definitivně ukončuje plánovanou legislativní činnost, v níž lze pokračovat až v případě, že tento orgán své původní rozhodnutí změní. Zadruhé pravomoc iniciativy Komise zahrnuje pravomoc určit předmět, cíl a obsah případného návrhu, přičemž je třeba připomenout, že podle čl. 293 odst. 1 SFEU může Rada, s výjimkou případů uvedených v tomto ustanovení, rozhoduje-li na základě Smluv na návrh Komise, změnit takový návrh pouze jednomyslným rozhodnutím (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, body 70 a 72).
- 88 Vzhledem k této pravomoci hraje Komise v legislativním procesu zásadní roli.
- 89 Přitom v projednávaném případě, jak vyplývá z bodů 9 a 33 napadeného rozsudku, se sporné dokumenty týkají posouzení dopadů za účelem přijetí legislativních iniciativ.
- 90 V této souvislosti, jak Tribunál uvedl v bodech 86 až 88 napadeného rozsudku, posouzení dopadů, která provedla Komise, představují podle pokynů z roku 2009 klíčové nástroje umožňující zajistit, aby byly iniciativy uvedeného orgánu a unijní právní předpisy vypracovány na základě transparentních, komplexních a vyvážených informací. Na základě těchto informací bude moci Komise posoudit vhodnost, nezbytnost, povahu a obsah takových iniciativ. Ve zprávách o posouzení dopadů jsou obsaženy zejména návrhy různých variant zamýšlených politik, analýza dopadů, výhod a nevýhod jednotlivých variant, jakož i jejich porovnání. Ačkoli tyto pokyny stanoví, že posouzení dopadů nenahrazují rozhodování Komise, z bodu 9 uvedeného rozsudku vyplývá, že Komise ve sporných rozhodnutích uvedla, že politické rozhodování o legislativních návrzích proběhlo na základě obsahu těchto posouzení.
- 91 Z toho vyplývá, jak v podstatě tvrdí ClientEarth a Finská republika, že zprávy o posouzení dopadů a s nimi související stanoviska výboru pro posuzování dopadů v takovém kontextu obsahují informace, které představují důležité prvky legislativního procesu Unie a jsou součástí podkladů pro legislativní činnost Unie.
- 92 Přitom ačkoliv je předložení legislativního návrhu Komisí ve fázi dopadů zatím nejisté, zpřístupnění těchto dokumentů zvyšuje transparentnost a otevřenost legislativního procesu jako celku, a to zejména v přípravné fázi tohoto procesu, a tím posiluje demokratický charakter Unie, jelikož jejím občanům dává možnost kontrolovat tyto informace a pokusit se ovlivnit legislativní proces. Jak v podstatě tvrdí ClientEarth, poskytnutí takových informací v okamžiku, kdy rozhodovací proces Komise probíhá, totiž umožňuje občanům, aby porozuměli variantám zvažovaným tímto orgánem a rozhodnutí jím přijatým, a aby tak pochopili úvahy, z nichž legislativní činnost Unie vychází. Dále toto zpřístupnění dává občanům možnost účinně sdělit názor na taková rozhodnutí ještě před tím, než jsou s konečnou platností přijata, pokud jde jak o rozhodnutí Komise předložit legislativní návrh, tak o obsah takového návrhu, na němž závisí legislativní činnost Unie.
- 93 Z toho plyne, jak rovněž uvedl generální advokát v bodech 67 a 68 svého stanoviska, že takové dokumenty patří s ohledem na jejich předmět mezi dokumenty uvedené v čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.
- 94 Navíc důležitost toho, aby měli občané přístup k dokumentům vypracovaným v rámci posuzování dopadů, i když rozhodovací proces Komise stále probíhá, není zpochybněna okolností, kterou Komise zdůrazňuje, že v projednávaném případě ClientEarth měla možnost účastnit se veřejných konzultací organizovaných Komisí v rámci postupů pro posuzování dopadů dotčených v projednávaném případě a některé dokumenty týkající se těchto posouzení byly již veřejně přístupné v okamžiku přijetí sporných rozhodnutí. Ačkoli tyto konzultace mají rovněž za cíl zajistit transparentnost rozhodovacího

procesu Komise a účast občanů na tomto procesu, nenahrazují možnost občanů mít, požádají-li o to, přístup ke zprávám o posouzení dopadů a ke stanoviskům výboru pro posouzení dopadů. Jak totiž vyplývá z pokynů z roku 2009, konzultace organizované Komisí nejsou nutně otevřené celé veřejnosti. Kromě toho není v projednávaném případě prokázáno, že informace sdělené v rámci těchto konzultací a obsažené v již zveřejněných dokumentech v podstatě odpovídají informacím, které se vyskytují ve sporných dokumentech.

- 95 Z výše uvedeného vyplývá, že důvody, z nichž vychází zásada zmíněná v bodě 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 a zakotvená v čl. 12 odst. 2 tohoto nařízení, a sice zásada co nejširšího přístupu k dokumentům přijatým orgány Unie, jednají-li jako normotvůrce, a které jsou připomenuty v bodě 84 tohoto rozsudku, platí rovněž v případě, kdy se jedná o dokumenty vyhotovené v rámci postupu posouzení dopadů, jako jsou sporné dokumenty vypracované za účelem případného přijetí legislativních iniciativ Komise. Jak tedy tvrdí ClientEarth, i k těmto dokumentům musí mít takový přístup.
- 96 Zadruhé je třeba rovněž uvést, že sporné dokumenty obsahují informace o životním prostředí ve smyslu nařízení č. 1367/2006.
- 97 Podle čl. 2 odst. 1 písm. d) bodu v) tohoto nařízení takové informace představují zejména informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o analýzách nákladů a přínosů, jiných ekonomických analýzách a předpokladech použitých v rámci opatření, jako jsou politiky, právní předpisy, plány, programy a dohody o životním prostředí. Jak v tomto ohledu vyplývá z bodu 90 tohoto rozsudku, zprávy o posouzení dopadů zahrnují zejména studie dopadů, výhod a nevýhod jednotlivých variant politiky zvažovaných Komisí za účelem případného přijetí iniciativy legislativní či jiné povahy. Vedle toho v projednávané věci není pochyb o tom, že se sporné dokumenty týkají legislativních iniciativ v oblasti životního prostředí.
- 98 Přitom cílem nařízení č. 1367/2006 je podle jeho článku 1 zajistit co nejširší systematickou dostupnost a šíření informací o životním prostředí (rozsudek ze dne 13. července 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 64 a citovaná judikatura). Z bodu 2 odůvodnění tohoto nařízení v podstatě plyne, že cílem přístupu k těmto informacím je podpora efektivnější účasti veřejnosti na rozhodování, čímž se zvýší zodpovědnost příslušných orgánů v rámci rozhodování a přispěje se k povědomí veřejnosti o přijímaných opatřeních a k jejich podpoře (rozsudek ze dne 23. listopadu 2016, *Komise v. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe*, C-673/13 P, EU:C:2016:889, bod 80).
- 99 V tomto ohledu, zatímco článek 3 nařízení č. 1367/2006 stanoví, že nařízení č. 1049/2001 se použije na všechny žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, článek 6 prvně uvedeného nařízení doplňuje konkrétní pravidla týkající se takových žádostí, která částečně umožňují a částečně omezují přístup k informacím (rozsudek ze dne 13. července 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise*, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 65 a citovaná judikatura).
- 100 Jak zejména vyplývá z čl. 6 odst. 1 druhé věty nařízení č. 1367/2006 ve spojení s bodem 15 odůvodnění tohoto nařízení, důvod pro zamítnutí žádosti uvedený v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 musí být vykládán striktně, pokud jde o informace o životním prostředí, a to vzhledem k zájmu, který takové zpřístupnění požadovaných informací představuje pro veřejnost, čímž se usiluje o zvýšení transparentnosti těchto informací.
- 101 Z úvah uvedených v bodech 84 až 100 tohoto rozsudku vyplývá, že se v tomto případě jedná o dokumenty týkající se legislativního procesu a zároveň dokumenty, které navíc obsahují informace o životním prostředí, a že tudíž čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 musí být vykládán a použit o to striktněji.

– *K obecné domněnce uznané v napadeném rozsudku*

- 102 K uznání existence obecné domněnky důvěrnosti dokumentů vypracovaných v rámci posouzení dopadů i do doby, než Komise přijme rozhodnutí o případném návrhu, vycházel Tribunál, jak bylo připomenuto v bodě 26 tohoto rozsudku, v bodech 94 až 96 napadeného rozsudku z obecných úvah v podstatě založených jednak na potřebě chránit prostor pro uvažování Komise a její schopnost vykonávat pravomoc iniciativy zcela nezávisle a výlučně v obecném zájmu v souladu s čl. 17 odst. 1 až 3 SEU a jednak na riziku, že zpřístupnění dokumentů vyhotovených v rámci posouzení dopadů týkajících probíhajícího rozhodovacího procesu zvýší vnější tlaky nebo vlivy, které by mohly mít dopad na průběh rozhodovacího procesu tohoto orgánu.
- 103 Přitom zaprvé, i když Komise při posuzování dopadů musí podle čl. 17 odst. 1 až 3 SEU jednat zcela nezávisle a výlučně v obecném zájmu, je třeba uvést, že posouzení dopadů není druhem řízení, který jako takový zásadně brání tomu, aby byla zajištěna plná transparentnost. Naopak, jak Tribunál uvedl v bodě 93 napadeného rozsudku, tento postup probíhá za účelem transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu Komise. Z bodů 84 až 101 tohoto rozsudku plyne, že totéž musí platit tím spíše, pokud je uvedený postup, stejně jako v projednávané věci, součástí legislativního procesu v oblasti životního prostředí.
- 104 Kromě toho, jak v podstatě tvrdí ClientEarth, transparentnost posiluje legitimitu rozhodovacího procesu Komise, a tím zaručuje její důvěryhodnost v očích veřejnosti a dotčených organizací, a přispívá tak k zajištění toho, že právě tento orgán jedná zcela nezávisle a výlučně v obecném zájmu. Tím, co může vyvolat u občanů pochybnosti o tom, zda tento orgán plní své poslání zcela nezávisle a výlučně v obecném zájmu, je spíše nedostatek informací a chybějící diskuse (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 59).
- 105 Zadruhé, jak ClientEarth a členské státy vystupující na její podporu tvrdí, žádný z důvodů uvedených Tribunálem v bodech 94 až 96 napadeného rozsudku neumožňuje prokázat riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu Komise ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Tribunál na základě těchto důvodů uznal obecnou domněnku důvěrnosti dokumentů vypracovaných v rámci posouzení dopadů až do doby, než Komise přijme rozhodnutí o případném návrhu, čímž porušil jak toto ustanovení, tak to, že zásada striktního výkladu a použití tohoto ustanovení, jak bylo připomenuto v bodě 101 tohoto rozsudku, má zcela zvláštní význam, pokud jde o dokumenty vyhotovené v rámci legislativního procesu, které obsahují informace o životním prostředí.
- 106 V tomto ohledu skutečně nelze vyloučit, že, jak Tribunál uvedl v bodě 96 napadeného rozsudku, v případě zpřístupnění zpráv o posouzení dopadů a stanoviska výboru pro posuzování dopadů k těmto zprávám před tím, než Komise přijme rozhodnutí o případném návrhu, se třetí strany pokusí ovlivnit politické rozhodování tohoto orgánu, či dokonce na něj vyvinout tlak, případně že zúčastněné strany, které předložily svá stanoviska v průběhu veřejných konzultací organizovaných tímto orgánem v rámci řízení o posouzení dopadů, předloží nové připomínky k možnostem či hypotézám předpokládaným tímto orgánem nebo k nim uvede nové kritiky.
- 107 Nicméně vzhledem k tomu, že Komise v podstatě tvrdila, že v případě takového zveřejnění by se dostala do více trvalých dialogů se zúčastněnými stranami, takže by pro ni bylo prakticky nemožné uchovat si prostor na samostatné uvažování a přijmout zcela nezávisle rozhodnutí o případném přijetí návrhu, je třeba uvést, že právo Unie v zásadě neukládá tomuto orgánu, aby vedl takové dialogy v jednotlivých případech, což Komise výslovně uznala při jednání před Soudním dvorem. V tomto ohledu čl. 11 odst. 2 SEU sice stanoví, že orgány Unie udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a občanskou společností, toto ustanovení však neznamená, že by Komise měla povinnost odpovídat v podstatě a v každém jednotlivém případě na případné připomínky obdržené v návaznosti na zpřístupnění dokumentu na základě nařízení č. 1049/2001.

- 108 Vedle toho a v každém případě Tribunál neprokázal, že vliv nebo vnější tlaky, kterým by Komise mohla případně čelit v případě zpřístupnění dokumentů vypracovaných v rámci posouzení dopadů probíhajícího rozhodovacího procesu, by mohly, obecně a nezávisle na konkrétním kontextu posuzování dopadů a dotčeného rozhodovacího procesu, jakož i konkrétním obsahu každého z požadovaných dokumentů, narušit schopnost tohoto orgánu jednat zcela nezávisle a výhradně v obecném zájmu, případně ovlivnit, prodloužit nebo vážně zkomplikovat řádný průběh interních diskusí a rozhodovacího procesu tohoto orgánu. Jak v podstatě tvrdí ClientEarth, obecné úvahy uvedené v tomto ohledu Tribunálem v bodech 94 až 96 napadeného rozsudku nemohou podložit existenci takového rizika. V tomto ohledu, jak vyplývá z bodů 92 a 98 tohoto rozsudku, vyjádření veřejnosti nebo zúčastněných stran k rozhodnutím a politickým možnostem zamýšleným Komisí v rámci jejích iniciativ, zejména legislativních iniciativ v oblasti životního prostředí, před tím, než přijme rozhodnutí o plánované iniciativě, je nedílnou součástí výkonu demokratických práv občanů Unie.
- 109 Z toho vyplývá, že ačkoli Komise musí mít prostor pro uvažování, aby mohla učinit politická rozhodnutí a případně předložit návrhy, Tribunál měl nesprávně za to, že ochrana pravomoci iniciativy Komise a zachování schopnosti tohoto orgánu vykonávat tuto pravomoc nezávisle a výlučně v obecném zájmu v zásadě vyžadují, aby dokumenty vypracované v rámci posouzení dopadů mohly obecně zůstat důvěrnými, dokud uvedený orgán nepřijme takové rozhodnutí.
- 110 Vzhledem k tomu, že se Komise na jednání u Soudního dvora odvolávala na skutečnost, že sporné dokumenty jsou pouze nedokončenými interními projekty, je třeba zdůraznit, jak tento orgán sám připomíná v replice na kasační opravný prostředek, že při uznání sporné obecné domněnky Tribunál nevycházel konkrétně z této skutečnosti ani z nutnosti zachovat postup týkající se vypracovávání těchto dokumentů. Jak totiž vyplývá z bodů 94 až 97 napadeného rozsudku, Tribunál za tímto účelem vycházel obecně z rizika, že zpřístupnění zprávy o posouzení dopadů, ať již je ve stavu pouhého projektu či nikoli, a stanoviska výboru pro posuzování dopadů by vážně narušilo probíhající rozhodovací proces Komise týkající se vypracování a přijetí návrhů.
- 111 V každém případě je třeba uvést, že čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 se týká přístupu k dokumentům pro vnitřní použití ohledně záležitosti, v níž orgán Unie dosud nepřijal rozhodnutí. Přitom ani znění tohoto ustanovení ani zájem, který chrání, nevylučují možnost požádat o přístup k dokumentům, které mají zatím povahu. Kromě toho sama o sobě nemůže tato zatím povaha prokázat obecně a bez ohledu na individuální a konkrétní posouzení každého požadovaného dokumentu riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu Komise. Takové ohrožení totiž závisí na faktorech, jako jsou stav dokončování dotčeného dokumentu a přesná fáze, v níž se nachází daný rozhodovací proces v okamžiku, kdy je odepřen přístup k tomuto dokumentu, zvláštní kontext tohoto procesu, jakož i související otázky, které je ještě třeba projednat v rámci dotčeného orgánu.
- 112 Z výše uvedeného vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v bodech 94 až 111 napadeného rozsudku uvedl, že pro účely uplatnění výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 mohla Komise právem předpokládat, že dokud nepřijala rozhodnutí o případném návrhu, zpřístupnění dokumentů vyhotovených v rámci posouzení dopadů by v zásadě vážně ohrozilo její rozhodovací proces ve fázi přípravy takového návrhu, a to nezávisle na tom, zda má zamýšlený návrh legislativní či jinou povahu, a na okolnosti, že dotčené dokumenty obsahují informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1367/2006.
- 113 Z toho důvodu, aniž je třeba zkoumat ostatní argumenty předložené ClientEarth a členskými státy vystupujícími na její podporu, je třeba mít za to, že první až čtvrtá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku jsou opodstatněné.

114 Vzhledem k tomu, že je třeba vyhovět prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, musí být napadený rozsudek zrušen, aniž je nezbytné zabývat se pátou částí tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, která podpůrně vychází z toho, že Tribunál považoval uvedenou obecnou domněnku za nevyvratitelnou, a druhý žalobní důvod, který byl rovněž vznesen podpůrně a podle kterého se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že neuznal převažující veřejný zájem, který by odůvodňoval zpřístupnění sporných dokumentů.

K žalobám před Tribunálem

115 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě zrušení rozhodnutí Tribunálu buď věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí, nebo vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

116 V projednávané věci je třeba, aby Soudní dvůr vydal sám konečné rozhodnutí ve věci, jelikož to soudní řízení dovoluje.

117 Jak bylo uvedeno v bodě 21 tohoto rozsudku, v prvním stupni ClientEarth zejména uvedla, že napadená rozhodnutí porušují čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 z důvodu, že Komise nesprávně usoudila, že zpřístupnění sporných dokumentů mohlo vážně ohrozit její probíhající rozhodovací procesy ve smyslu tohoto ustanovení.

118 V tomto ohledu vyplývá z těchto rozhodnutí, jejichž obsah byl připomenut v bodech 13 až 17 tohoto rozsudku, že za účelem prokázání takového rizika se Komise opřela o obecné úvahy vycházející především z okolnosti, že posouzení dopadů slouží jako podpora strategických rozhodnutí tohoto orgánu v jeho legislativních návrzích, dále z nutnosti zachovat si manévrovací prostor, svou nezávislost, schopnost nacházet kompromisy a jednat výhradně v obecném zájmu, jakož i atmosféru důvěry, která musí během jednání uvnitř Komise převládat, a konečně z rizika vnějších tlaků, které mohou vážně ovlivnit průběh těchto jednání.

119 Vedle toho rovněž uvedla konkrétní úvahy týkající se obou probíhajících rozhodovacích procesů zejména v jejich počáteční citlivé fázi vzhledem ke skutečnosti, že projednávané otázky byly předmětem uvažování již dlouhou dobu, a vzhledem k významu těchto otázek. Pokud jde o dokumenty o posouzení dopadů přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Komise rovněž upozornila na citlivost této problematiky a na možné rozdíly v názorech mezi členskými státy. Pokud jde o dokumenty o posouzení dopadů na kontroly a dohled v oblasti životního prostředí, Komise rovněž zdůraznila potřebu ochránit jednání před vnějšími vlivy, neboť ty by mohly postihnout kvalitu kontroly členských států.

120 Co se zprv týče obecných důvodů zmíněných v bodě 118 tohoto rozsudku, ty v podstatě odpovídají důvodům, které uvedl Tribunál v bodech 78 až 97 napadeného rozsudku. Přitom z úvah uvedených v bodech 84 až 112 tohoto rozsudku vyplývá, že Komise nemohla na základě těchto důvodů předpokládat, že zpřístupnění dokumentů vyhotovených v rámci posouzení dopadů by v zásadě vážně ohrozilo její probíhající rozhodovací procesy ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, aniž by provedla konkrétní a individuální posouzení sporných dokumentů.

121 Pokud jde zadruhé o odůvodnění týkajícího se obou probíhajících rozhodovacích procesů, které jsou shrnuty v bodě 119 tohoto rozsudku, toto, jak uvádí ClientEarth v řízení v prvním stupni, rovněž neumožňuje prokázat skutečné, efektivní a rozumně předvídatelné riziko toho, že přístup k dotčeným dokumentům vážně ovlivní tyto procesy.

122 Předně, i kdyby byla prokázána skutečnost, že sporné dokumenty byly požadovány v rané fázi rozhodovacího procesu, není sama o sobě dostatečným důkazem o existenci takového rizika (obdobně viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 60).

- 123 Ačkoli Komise ve svých vyjádřeních v rámci repliky v prvním stupni tvrdila, že nemůže být povinna sdělovat veřejnosti zprávy o posouzení dopadů ve stavu návrhu ani jejich případné následné změny, z úvah uvedených v bodě 111 tohoto rozsudku vyplývá, že prozatímní povaha takového dokumentu rovněž není schopna prokázat existenci tohoto rizika. Komise přitom nepředložila podrobné důvody, proč, zejména s ohledem na konkrétní fázi, v níž se nacházel dotčený postup posuzování dopadů, a vzhledem ke konkrétním otázkám, které musí být interně projednány před přijetím sporných rozhodnutí, by zpřístupnění sporných dokumentů vážně ohrozilo její probíhající rozhodovací procesy.
- 124 V tomto ohledu nelze uznat argument Komise vycházející z toho, že zpřístupnění těchto dokumentů před ukončením postupu posuzování dopadů určitým zúčastněným stranám, které se snaží ovlivnit činnost tohoto orgánu, by mohlo vést k nadměrnému zastoupení a k nepřiměřenému vlivu zájmů těchto stran, a tím by mohlo narušit rozhodovací proces tohoto orgánu. Je totiž na Komisi, aby takové situaci zabránila, a to nikoli odmítnutím přístupu k uvedeným dokumentům, ale tím, že zohlední veškeré zájmy, včetně zájmů jednotlivců nebo zájmových skupin požadujících přístup k těmto dokumentům. Rovněž je třeba odmítnout argument tohoto orgánu, že není ve veřejném zájmu, aby byl umožněn přístup k různým verzím návrhů zprávy o posouzení dopadů a jejich následným změnám z toho důvodu, že takový přístup by mohl vyvolat zmatek mezi adresáty těchto dokumentů. Nemůže být sice vyloučeno, že taková okolnost, je-li prokázána, může být zohledněna za účelem vyloučení existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění, ale není naopak pravděpodobné, že by prokazovala riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu Komise. Přitom otázka, zda takový zájem existuje, nevystává, jestliže takové riziko není prokázáno.
- 125 Zadruhé Komise ve sporných rozhodnutích neprokázala, jakým způsobem by důležitost otázek řešených ve sporných dokumentech a skutečnost, že tyto otázky jsou již dlouho předmětem uvažování, mohly vést k tomu, že zpřístupnění těchto dokumentů by vážně ohrozilo její probíhající rozhodovací procesy.
- 126 Pokud jde o zatřetí o argumenty Komise vycházející z citlivosti těchto otázek i probíhajících jednání a z existence možných názorových rozdílů mezi členskými státy, tyto argumenty jsou nepodloženy a příliš abstraktní na to, aby prokázaly nebezpečí takového narušení, takže nemohou obstát.
- 127 Začtvrté, pokud jde o důvody vycházející z nutnosti ochránit diskusi před vnějšími vlivy, je třeba je s ohledem na úvahy uvedené v bodech 106 až 109 tohoto rozsudku odmítnout. Kromě toho Komise neovvětlila, v čem by takový vliv mohl, jak sama tvrdí, ovlivnit kvalitu kontroly členských států.
- 128 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise porušila čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 tím, že odmítla zpřístupnit sporné dokumenty na základě tohoto ustanovení. V důsledku toho je třeba zrušit sporná rozhodnutí, aniž je nezbytné zkoumat ostatní argumenty, které ClientEarth uplatňuje na podporu svých žalob na neplatnost.

K nákladům řízení

- 129 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu na řízení o kasačním opravném prostředku, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije rovněž na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.

- 130 Jelikož Komise neměla úspěch ve věci v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku, ClientEarth požadovala náhradu nákladů řízení a Soudní dvůr vyhověl žalobám podaným ClientEarth u Tribunálu, je třeba uložit Komisi, aby nesla kromě vlastních nákladů řízení i náklady řízení vynaložené ClientEarth jak v řízení v prvním stupni, tak v tomto řízení o kasačním opravném prostředku.
- 131 Finská republika a Švédské království ponese vlastní náklady související s tímto řízením o kasačním opravném prostředku.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 13. listopadu 2015, ClientEarth v. Komise (T-424/14 a T-425/14, EU:T:2015:848), se zrušuje.**
- 2) **Rozhodnutí Evropské komise ze dne 1. dubna 2014, kterým byl odepřen přístup ke zprávě o posouzení dopadů, týkající se návrhu závazného nástroje definujícího strategický rámec postupů pro kontrolu a dohled založených na rizicích a souvisejících s právními předpisy Evropské unie v oblasti životního prostředí, jakož i ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů, se zrušuje.**
- 3) **Rozhodnutí Evropské komise ze dne 3. dubna 2014, kterým byl odepřen přístup k návrhu zprávy o posouzení dopadů týkající se přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni členských států v souvislosti s unijní politikou životního prostředí, jakož i ke stanovisku výboru pro posuzování dopadů, se zrušuje.**
- 4) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené organizací ClientEarth v řízení v prvním stupni, jakož i v řízení o kasačním opravném prostředku.**
- 5) **Finská republika a Švédské království ponese vlastní náklady související s tímto řízením o kasačním opravném prostředku.**

Podpisy.