



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

zo 14. novembra 2013*

„Odvolanie — Prístup k dokumentom inštitúcií — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Článok 4 ods. 2 tretia zarážka — Výnimka vzťahujúca sa na ochranu účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly — Informácie o životnom prostredí — Nariadenie (ES) č. 1367/2006 — Článok 6 ods. 1 — Dokumenty týkajúce sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby — Zamietnutie prístupu — Povinnosť vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie obsahu dokumentov uvedených v žiadosti o prístup — Prevažujúci verejný záujem“

V spojených veciach C-514/11 P a C-605/11 P,

ktorých predmetom sú dve odvolania podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie podané 25. novembra 2011,

Liga para a Protecção da Natureza (LPN), so sídlom v Lisabone (Portugalsko), v zastúpení: P. Vinagre e Silva a L. Rossi, advogadas,

Fínska republika, v zastúpení: J. Heliskoski, M. Pere a J. Leppo, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľky,

ktoré v konaní podporuje:

Estónska republika, v zastúpení: M. Linntam, splnomocnená zástupkyňa,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

ďalší účastníci konania:

Európska komisia, v zastúpení: P. Costa de Oliveira a D. Recchia, splnomocnené zástupkyne,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

ktorú v konaní podporujú:

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: T. Henze a A. Wiedmann, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: V. Pasternak Jørgensen a C. Thorning, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: portugalcina.

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk a C. Meyer-Seitz, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory T. von Danwitz (spravodajca), sudcovia A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby a C. Vajda,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 29. mája 2013,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 5. septembra 2013,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Liga para a Protecção da Natureza (ďalej len „LPN“) (C-514/11 P) a Fínska republika (C-605/11 P) vo svojich odvolaniach navrhujú zrušiť rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 9. septembra 2011, LPN/Komisia (T-29/08, Zb. s. II-6021, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd zamietol žalobu LPN o zrušenie rozhodnutia Komisie z 22. novembra 2007, ktorým bolo potvrdené zamietnutie prístupu k dokumentom obsiahnutým v spise z konania o nesplnení povinnosti, ktoré bolo začaté proti Portugalskej republike (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

- 2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) definuje pravidlá, podmienky a obmedzenia práva na prístup k dokumentom týchto inštitúcií v súlade s článkom 255 EŠ.
- 3 Článok 4 tohto nariadenia nazvaný „Výnimky“ stanovuje:
„1. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana:
a) verejného záujmu týkajúceho sa:
 - verejnej bezpečnosti;
 - obrany a vojenských vecí;
 - medzinárodných vzťahov;
 - finančnej, menovej alebo hospodárskej politiky Spoločenstva alebo niektorého členského štátu;b) súkromia alebo bezúhonnosti jednotlivca, predovšetkým v súlade s právnymi predpismi spoločenstva týkajúcimi sa ochrany osobných údajov.

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

- obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,
- súdneho konania a právneho poradenstva,
- účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

...

5. Členský štát môže požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

6. Ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie.

7. Výnimky stanovené v odsekoch 1 až 3 sa vzťahujú iba na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu. ...“

4. Odôvodnenie 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13), uvádza:

„Ak nariadenie [č. 1049/2001] ustanovuje výnimky, mali by sa rovnako uplatňovať, s výhradou podrobnejších ustanovení v tomto nariadení, na žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí. Dôvody zamietnutia s ohľadom na prístup k informáciám o životnom prostredí by sa mali vykladať reštriktívnym spôsobom, zohľadňujúc verejný záujem, ktorému zverejnenie slúži, a či sa požadované informácie týkajú emisií v životnom prostredí. ...“

5. Článok 3 prvý odsek nariadenia č. 1367/2006, uvedený v hlave II tohto nariadenia nazvanej „Prístup k informáciám o životnom prostredí“, znie:

„Nariadenie [č. 1049/2001] sa uplatňuje na akúkoľvek žiadosť žiadateľa o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré uchovávajú inštitúcie alebo orgány Spoločenstva bez diskriminácie na základe občianstva, štátnej príslušnosti alebo bydliska a v prípade právnickej osoby bez diskriminácie na základe sídla alebo skutočného miesta výkonu jej činností.“

- 6 Článok 6 nariadenia č. 1367/2006 nazvaný „Uplatňovanie výnimiek na žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 prvú a tretiu zarážku nariadenia [č. 1049/2001], s výnimkou vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva, sa ukazuje, že ak sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia, existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie. Pokiaľ ide o iné výnimky ustanovené v článku 4 nariadenia [č. 1049/2001], dôvody zamietnutia sa vykladajú reštriktívne, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie a skutočnosť, že požadované informácie sa týkajú emisií do životného prostredia.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné akty

- 7 LPN je neziskovou organizáciou zameranou na ochranu životného prostredia. V apríli 2003 podala na Európsku komisiu sťažnosť, v ktorej tvrdila, že projekt výstavby hrádze na rieke Sabor v Portugalsku porušuje smernicu Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102). Na základe tejto sťažnosti Komisia začala proti Portugalskej republike konanie o nesplnení povinnosti a obrátila sa na portugalské orgány, aby si overila, do akej miery by projekt priehrady mohol byť v rozpore so smernicou Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98), ako aj so smernicou 92/43.

- 8 V marci 2007 požiadala LPN Komisiu o prístup k informáciám, ktoré sa týkali preskúmania jej sťažnosti, a o nahliadnutie do dokumentov, ktoré vypracovala „pracovná skupina Komisie“, ako aj dokumentov, ktoré si navzájom zaslali Komisia a portugalské orgány. Komisia listom z 22. mája 2007 túto žiadosť zamietla na základe článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.

- 9 Po tom, ako LPN listom zo 14. júna 2007 svoju žiadosť opakovala, Komisia sporným rozhodnutím potvrdila svoje odmietnutie prístupu k dotknutým dokumentom, pričom uviedla, že na požadované dokumenty sa vzťahovala výnimka stanovená v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, ktorá sa týka ochrany účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly. Obsah tohto rozhodnutia je v napadnutom rozsudku zhrnutý takto:

„20 Komisia predovšetkým uviedla, že v rámci konania o nesplnení povinnosti musí byť vytvorená medzi Komisiou a dotknutým členským štátom atmosféra vzájomnej dôvery, aby mohli začať rokovania s cieľom dosiahnuť riešenie daného sporu zmierom bez toho, aby bolo nevyhnutné začať konanie pred Súdny dvorom. Súčasne uviedla, že jednak rokovania medzi Komisiou a portugalskými orgánmi stále prebiehajú a jednak prišlo, resp. ešte príde k výmene názorov a k niekoľkým stretnutiam na účely vypracovania stanoviska k vplyvu projektu priehrady. Na základe toho Komisia dospela k názoru, že zverejnenie požadovaných dokumentov by ohrozilo schopnosť Komisie preskúmať údajné porušenie, pretože by mohlo byť ohrozené vyriešenie sporu zmierom dosiahnutým s portugalskými orgánmi predtým, než sa vec predloží Súdnemu dvoru. Okrem toho sa Komisia domnievala, že ‚čiasťočný prístup‘ v zmysle článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 nebol pri týchto dokumentoch možný, lebo uvádzaná výnimka sa vzťahuje na predmetné dokumenty ako celok.

21 Okrem toho, pokiaľ ide o ‚prevažujúci verejný záujem‘ v zmysle článku 4 ods. 2 poslednej vety nariadenia č. 1049/2001, Komisia sa domnievala, že takýto záujem vo veci samej nie je. Podľa nej článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006, podľa ktorého existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie v prípade, keď sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia, ale článok sa neuplatní na vyšetrovania, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva, o ktoré ide vo veci samej. Komisia spresnila, že ani riziko existencie závažného porušenia smernice [92/43] nepredstavuje takýto záujem, keďže len Súdny dvor má právomoc určiť, či dotknutý

členský štát porušil svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy o ES. Podľa nej sprístupnenie požadovaných dokumentov by z tohto hľadiska nevyjasnilo situáciu, dokiaľ by Súdny dvor definitívne nerozhodol o danej otázke.“

- 10 Dňa 18. januára 2008, t. j. v deň podania žaloby proti spornému rozhodnutiu, generálne riaditeľstvo Komisie pre životné prostredie oznámilo LPN svoj zámer navrhnuť Komisii, aby odložila jej sťažnosť podanú v konaní o nesplnení povinnosti, ktoré sa týka projektu dotknutej priehrady.
- 11 Vo februári 2008 LPN zopakovala svoju žiadosť o prístup k dokumentom obsiahnutým v spise vzťahujúcom sa na uvedené konanie o nesplnení povinnosti.
- 12 Listom z 3. apríla 2008 Komisia oznámila LPN, že na zasadnutí z 28. februára 2008 rozhodla o odložení sťažnosti týkajúcej sa uvedeného projektu priehrady. Pokiaľ ide o žiadosť o prístup k dokumentom, výnimka uvedená v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia 1049/2001 už neplatí a z tohto dôvodu požadované dokumenty môžu byť LPN poskytnuté za podmienky, že sa na ne nebude vzťahovať iná výnimka v zmysle tohto nariadenia.
- 13 Následne mohla LPN nahliadnuť do spisov Komisie a získala prístup k obsahu niektorých dokumentov. Okrem toho Komisia listom z 24. októbra 2008 (ďalej len „rozhodnutie z 24. októbra 2008“) povolila LPN celkový alebo čiastočný prístup k obsahu ďalších dotknutých dokumentov, pričom zachovala odmietnutie prístupu k určitým dokumentom s odvolaním sa na výnimku upravenú v článku 4 ods. 3 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa ochrany rozhodovacieho procesu a výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 druhej zarážke tohto nariadenia týkajúcu sa ochrany súdnych konaní.

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnutý rozsudok

- 14 Žalobou podanou 18. januára 2008 LPN navrhovala, aby Súd prvého stupňa zrušil sporné rozhodnutie. Dánskemu kráľovstvu, Fínskej republike a Švédskemu kráľovstvu bolo povolené vedľajšie účastníctvo na podporu návrhov LPN.
- 15 Komisia navrhla, aby Všeobecný súd konštatoval, že žaloba sa stala bezpredmetnou, keďže časť dotknutých dokumentov bola zverejnená a odmietnutie zverejniť ostatné dokumenty nevychádzalo z tých istých dôvodov.
- 16 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd na jednej strane v bode 57 tohto rozsudku konštatoval, že v rozsahu, v akom sa v priebehu konania povolil LPN prístup k dokumentom a k častiam sporných dokumentov, sa spor stal bezpredmetným a z tohto dôvodu sa konanie zastavuje. Na druhej strane, pokiaľ ide o dosiaľ nezverejnené alebo len čiastočne zverejnené dokumenty, Všeobecný súd zamietol žalobu z dôvodu, že oba žalobné dôvody, ktoré uviedla LPN, založené jednak na porušení nariadenia č. 1367/2006, najmä jeho článku 6, ako aj článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, neboli dôvodné.
- 17 V rámci spoločného preskúmania týchto dôvodov Všeobecný súd v bodoch 110 až 112 napadnutého rozsudku vychádzal zo zásady, podľa ktorej je Komisia povinná konkrétne a individuálne preskúmať každý požadovaný dokument, aby mohla posúdiť, či jeho zverejnenie môže skutočne ohroziť chránený záujem, a okrem toho musí byť toto preskúmanie uvedené v dôvodoch rozhodnutia dotknutej inštitúcie.
- 18 V bode 126 a nasl. napadnutého rozsudku však Všeobecný súd vzhľadom na rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, Zb. s. I-4723, bod 50), a analogicky s konaním o preskúmaní štátnej pomoci (rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Zb. s. I-5885, body 54 až 62) uznal existenciu všeobecnej domnienky, že zverejnenie dokumentov obsiahnutých v správnom spise, ktorý sa týkal konania o nesplnení povinnosti, by

v zásade ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania. Podľa Všeobecného súdu vzhľadom na to, že v čase prijatia sporného rozhodnutia ešte prebiehalo predmetné konanie o nesplnení povinnosti, Komisia mohla vychádzať zo zásady, že táto všeobecná domnienka sa uplatní na všetky dotknuté dokumenty.

- 19 Všeobecný súd sa v tejto súvislosti opiera o skutočnosť, že kontrola, ktorú má Komisia vykonávať v rámci konania o nesplnení povinnosti, patrí pod výkon správnej funkcie, v rámci ktorej disponuje širokou voľnou úvahou a vedie bilaterálny dialóg s dotknutým členským štátom. Zastával názor, že osoba, ktorá podala na Komisiu sťažnosť, nemá možnosť obrátiť sa na súd Únie so žalobou proti prípadnému rozhodnutiu o odložení tejto sťažnosti a nie sú jej priznané procesné práva, ktoré by jej umožnili žiadať od Komisie, aby ju informovala a vypočula.
- 20 Táto domnienka však podľa Všeobecného súdu nevyklučuje právo dotknutých osôb preukázať, že na požadovaný dokument sa táto výnimka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem, ktorý odôvodňuje zverejnenie dokumentu podľa článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001. Všeobecný súd však uviedol, že ani LPN, ani členské štáty, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, nepredložili dôkazy, ktoré by mohli spochybniť dôvodnosť posúdenia, na základe ktorého sa na všetky dotknuté dokumenty vzťahuje výnimka uvedená v tretej zarážke tohto článku 4 ods. 2.
- 21 Všeobecný súd sa v bodoch 116, 117 a 122 napadnutého rozsudku takisto domnieval, že nariadenie č. 1367/2006 nemá vplyv na možnosť Komisie nevykonať konkrétne a individuálne preskúmanie požadovaných dokumentov.
- 22 V bodoch 132 až 139 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že Komisia sa nedopustila žiadneho právneho ani skutkového pochybenia, keď sa domnievala, že v prejednávanej veci nešlo o prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001, ktorý by odôvodňoval zverejnenie dotknutých dokumentov.
- 23 V tejto súvislosti Všeobecný súd uviedol, že nie je potrebné rozhodovať o otázke, či tieto dokumenty obsahovali informácie skutočne sa týkajúce „emisí“ do životného prostredia, keďže domnienka stanovená v článku 6 ods. 1 prvej vete nariadenia č. 1367/2006 sa vo veci samej neuplatnila. Z toho istého dôvodu sa domnieval, že z tohto ustanovenia nebolo možné vyvodiť existenciu prevažujúceho verejného záujmu v zmysle uvedeného článku 4 ods. 2 *in fine*.
- 24 Podľa Všeobecného súdu sa LPN nemohla odvolávať ani na druhú vetu článku 6 ods. 1. Domnieval sa totiž, že táto veta sa týka len povinnosti reštriktívneho výkladu iných výnimiek, než sú výnimky upravené v článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001. Dodal, že článok 6 ods. 1 druhá veta nariadenia č. 1367/2006 neodkazuje na „prevažujúci“ verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001.
- 25 Všeobecný súd napokon konštatoval, že v odpovedi na jeho otázky na pojednávaní ani LPN, ani členské štáty, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, neboli schopní uviesť prípadný iný prevažujúci verejný záujem než údajný záujem na väčšej transparentnosti v oblasti životného prostredia, ani objasniť, či a v akom rozsahu sa požadované informácie týkali emisí do životného prostredia v zmysle článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006.

Konanie pred Súdnyim dvorom a návrhy účastníkov konania

- 26 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 27. februára 2012 boli obidve odvolania spojené na účely písomnej a ústnej časti konania, ako aj na účely vyhlásenia rozsudku.

- 27 Uznesením z 27. apríla 2012 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Spolkovej republiky Nemecko na jej vstup do konania ako vedľajšieho účastníka na podporu návrhov Komisie. Uznesením z 10. júla 2012 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Francúzskej republiky na jej vstup do konania ako vedľajšieho účastníka na podporu návrhov Fínskej republiky a na predloženie jej pripomienok v priebehu ústnej časti konania.
- 28 LPN svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor:
- čiastočne zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom ním Všeobecný súd zamietol jej návrhy smerujúce k zrušeniu sporného rozhodnutia a uložil jej povinnosť znášať vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vzniknuté Komisii,
 - zrušil sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa týka dokumentov a častí dokumentov, pre ktoré Komisia rozhodnutím z 24. októbra 2008 zachovala odmietnutie prístupu, a
 - zaviazal Komisiu, aby znášala svoje vlastné trovy konania a nahradila trovy konania, ktoré vznikli LPN v prvostupňovom a odvolacom konaní.
- 29 Fínska republika svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor:
- zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom ním Všeobecný súd zamietol žalobu LPN,
 - zrušil sporné rozhodnutie, a
 - zaviazal Komisiu, aby jej nahradila trovy spojené s preskúmaním tohto odvolania.
- 30 Dánske kráľovstvo, Estónska republika a Švédske kráľovstvo podporujú návrhy odvolateľiek. Švédske kráľovstvo ďalej navrhuje, aby Súdny dvor zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.
- 31 Komisia navrhuje Súdnemu dvoru, aby zamietol odvolania a zaviazal odvolateľky na náhradu trov konania.
- 32 Spolková republika Nemecko podporuje návrhy Komisie.

O odvolaniach

- 33 LPN a Fínska republika uviedli na podporu svojich odvolaní tri hlavné odvolacie dôvody. Prvý odvolací dôvod sa zakladá na porušení článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, druhý odvolací dôvod je založený na porušení článku 6 ods. 1 druhej vety nariadenia č. 1367/2006 a tretí odvolací dôvod spočíva na porušení článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001.
- 34 Okrem toho LPN uvádza štvrtý odvolací dôvod, podľa ktorého sa Všeobecný súd tým, že ju zaviazal na náhradu trov konania, dopustil viacerých nesprávnych právnych posúdení. LPN okrem toho navrhuje, aby Súdny dvor opravil výrok napadnutého rozsudku, ktorý nesprávne identifikoval sporné rozhodnutie.

O prvom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001

Argumentácia účastníkov konania

- 35 Prvý odvolací dôvod LPN a Fínskej republiky je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa údajne dopustil Všeobecný súd tým, že článok 4 ods. 2 tretiu zarážku nariadenia č. 1049/2001 vykladal v tom zmysle, že Komisia je oprávnená odmietnuť zverejnenie všetkých dokumentov týkajúcich sa konania o nesplnení povinnosti začatého podľa článku 226 ES bez toho, aby tieto dokumenty konkrétne a individuálne preskúmala. Nemožno odôvodnene predpokladať, že žiadny dokument týkajúci sa uvedeného konania alebo jeho časť by nemohli byť zverejnené bez toho, aby bol ohrozený cieľ tohto konania, ktorý spočíva v tom, aby členský štát dodržiaval právo Únie.
- 36 Úvahu, podľa ktorej možno uplatniť všeobecnú domnienku, pokiaľ ide o odmietnutie prístupu k dokumentom týkajúcim sa konania o preskúmaní štátnej pomoci, ktorá vyplýva z už citovaného rozsudku Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (body 56 až 59), nemožno aplikovať na dokumenty týkajúce sa konania o nesplnení povinnosti. Konkrétne, pokiaľ ide o posledné uvedené konanie, neexistuje osobitná úprava týkajúca sa dôvernosti a prístupu k informáciám. LPN dodáva, že nebráni osobné, ale verejné záujmy. Okrem toho dokumenty týkajúce sa konania o nesplnení povinnosti nepredstavujú homogénnu kategóriu dokumentov.
- 37 Dánske a Švédske kráľovstvo podporujú túto argumentáciu, pričom najmä zdôrazňujú, že dôvody, ktoré v predchádzajúcich veciach (rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, ako aj z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533) viedli Súdny dvor k tomu, aby uznal existenciu všeobecnej domnienky, v prejednávanej veci nemožno analogicky uplatniť najmä z dôvodu, že konania o nesplnení povinnosti sú rôzne, pokiaľ ide tak o hmotnoprávny obsah, rozsah a citlivosť veci, ako aj o oprávnený záujem na ich zverejnení. Švédske kráľovstvo subsidiárne tvrdí, že Komisia v každom prípade mala preskúmať, či sa uvedená domnienka v prejednávanom prípade skutočne uplatní.
- 38 Komisia a Spolková republika Nemecko sa naopak domnievajú, že prvý odvolací dôvod nie je dôvodný. Tvrdia najmä, že konanie o preskúmaní štátnej pomoci je len variantom konania o nesplnení povinnosti a posledné uvedené konanie predpokladá vytvorenie dialógu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, ktorý nepriznáva procesné práva jednotlivcom. Okrem toho cieľom konania o nesplnení povinnosti je rýchle a účinné ukončenie prípadných porušení práva Únie, najmä vyriešením sporu zmierom v správnom konaní. Ak by však bola korešpondencia medzi Komisiou a členským štátom zverejnená, bola by narušená ochota spolupracovať v atmosfére vzájomnej dôvery.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 39 Svojím prvým odvolacím dôvodom odvolateľky Všeobecnému súdu vytýkajú, že uznal, že Komisia má možnosť v celom rozsahu zamietnuť žiadosť o prístup ku všetkým dokumentom správneho spisu týkajúceho sa konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES v štádiu pred podaním žaloby bez toho, aby bolo vykonané konkrétne a individuálne preskúmanie každého dokumentu, vychádzajúc zo všeobecnej domnienky, že zverejnenie dotknutých dokumentov by ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 40 Najskôr treba pripomenúť, že podľa článku 255 ods. 1 a 2 ES má každý občan Únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte právo na prístup k dokumentom inštitúcií Únie na základe zásad a podmienok stanovených v súlade s konaním upraveným v článku 251 ES. Cieľom nariadenia č. 1049/2001 je, ako sa uvádza v odôvodnení 4 a v článku 1 tohto nariadenia, priznať verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií. Z tohto nariadenia, najmä z jeho odôvodnenia 11 a článku 4, ktorý v tejto súvislosti stanovuje režim výnimiek,

vyplýva, že právo na prístup podlieha aj určitým obmedzeniam z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu (pozri rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 51; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, body 69 a 70, ako aj z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, bod 111, a Komisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, bod 53).

- 41 Na základe výnimky, ktorú uviedla Komisia, teda výnimky upravenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, inštitúcie odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly, pokiaľ nepreváži verejný záujem na zverejnení dotknutého dokumentu.
- 42 Z toho vyplýva, že režim výnimiek stanovený v danom článku 4, a najmä v jeho odseku 2, je založený na vyvážení záujmov, ktoré sú v danej situácii v protiklade, teda na jednej strane záujmov na zverejnení dotknutých dokumentov a na druhej strane záujmov, ktoré by toto zverejnenie ohrozilo. Rozhodnutie o žiadosti o prístup k dokumentom závisí od otázky, ktorý záujem v danom prípade prevažuje.
- 43 V prejednávanej veci je nesporné, že dokumenty, ktorých sa týka žiadosť LPN, skutočne spadajú pod pojem „vyšetrovanie“ v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 44 Podľa ustálenej judikatúry však na účely odôvodnenia odmietnutia prístupu k dokumentu, ktorého zverejnenie bolo požadované, v zásade nestačí, že tento dokument spadá pod činnosť uvedenú v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Dotknutá inštitúcia musí takisto poskytnúť vysvetlenie, pokiaľ ide o to, ako by prístup k uvedenému dokumentu mohol konkrétne a skutočne poškodiť záujem chránený výnimkou upravenou v tomto článku (pozri rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 49; Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 53; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 72; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 116, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 57).
- 45 Súdny dvor však pripustil, že v tejto súvislosti sa dotknutá inštitúcia môže opierať o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy je možné uplatniť podobné všeobecné úvahy (pozri rozsudky Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, bod 50; Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 54; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 74; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 116, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 57).
- 46 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 57 až 62 návrhov, Súdny dvor už uznal existenciu týchto všeobecných domniek v troch prípadoch, a to pokiaľ ide o dokumenty, ktoré sú súčasťou správneho spisu týkajúceho sa konania o preskúmaní štátnej pomoci (pozri rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 61), dokumenty vymenené medzi Komisiou a oznamujúcimi subjektmi alebo tretími osobami v rámci konania o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (pozri rozsudky Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 123, a Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 64), ako aj vyjadrenia predložené inštitúciou v rámci súdneho konania (pozri rozsudok Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 94).
- 47 Všetky tieto veci boli charakteristické tým, že dotknutá žiadosť o prístup sa netýkala len jedného dokumentu, ale skupiny dokumentov (pozri rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 50; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 9; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 10, ktorý preberá body 1 a 2 rozsudku Všeobecného súdu napadnutého v odvolaní, ktoré je predmetom tohto rozsudku Súdneho dvora, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 7, ktorý preberá bod 2 rozsudku Všeobecného súdu napadnutého v odvolaní, ktoré je predmetom tohto rozsudku Súdneho dvora).

- 48 V tejto situácii uznanie všeobecnej domnienky, podľa ktorej by zverejnenie dokumentov určitej povahy mohlo v zásade ohroziť ochranu jedného zo záujmov uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, umožňuje dotknutej inštitúcii posúdiť žiadosť ako celok a odpovedať na ňu zodpovedajúcim spôsobom.
- 49 V prejednávanej veci ide práve o takúto situáciu. Podobne ako to bolo v žiadosti, ktorú predložila dotknutá osoba v už citovanej veci Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, ktorá sa týkala celého správneho spisu vzťahujúceho sa konania o preskúmaní štátnej pomoci, ktorá jej bola priznaná, LPN požiadala o celkový prístup ku všetkým dokumentom spisu týkajúceho sa konania o nesplnení povinnosti, ktoré bolo začaté proti Portugalskej republike vo veci projektu výstavby hrádze.
- 50 Okrem toho treba pripomenúť, že táto žiadosť bola podaná v čase, keď uvedené konanie o nesplnení povinnosti bolo ešte v štádiu pred podaním žaloby, a Komisia toto konanie nezastavila ani nepostúpila Súdnu dvoru v čase prijatia sporného rozhodnutia.
- 51 Je teda potrebné preskúmať otázku, či je opodstatnené uznať existenciu všeobecnej domnienky, podľa ktorej by za daných okolností zverejnenie dokumentov týkajúcich sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania.
- 52 V tejto súvislosti treba najskôr zohľadniť článok 6 ods. 1 prvú vetu nariadenia č. 1367/2006.
- 53 Hoci podľa článku 3 tohto nariadenia sa nariadenie č. 1049/2001 v zásade uplatňuje na všetky žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré uchovávajú inštitúcie alebo orgány Spoločenstva, článok 6 nariadenia č. 1367/2006 obsahuje presnejšie pravidlá týkajúce sa takýchto žiadostí o prístup, ktoré sčasti podporujú a sčasti obmedzujú prístup k dokumentom.
- 54 Odsek 1 prvá veta daného článku 6, ktorý stanovuje pravidlo uľahčujúce prístup k dokumentom obsahujúcim informácie o životnom prostredí, uvádza, že toto pravidlo sa netýka „vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva“.
- 55 Z toho vyplýva, že táto právna úprava považuje konanie o nesplnení povinnosti za druh konania, ktorý sám osebe vykazuje vlastnosti odporujúce tomu, aby bola v tejto oblasti priznaná úplná transparentnosť, a ktorý v dôsledku toho zastáva osobitné miesto v režime týkajúcom sa prístupu k dokumentom.
- 56 Okrem toho konanie o nesplnení povinnosti má vlastnosti porovnateľné s vlastnosťami konania o preskúmaní štátnej pomoci, ktoré viedli Súdny dvor k tomu, aby v tejto súvislosti v už citovanom rozsudku Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau uznal existenciu všeobecnej domnienky.
- 57 V oboch prípadoch ide totiž o konanie začaté voči členskému štátu zodpovednému buď za priznanie spornej pomoci (pozri rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 57), alebo za údajné nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z práva Únie.
- 58 Súdny dvor sa takisto opieral o skutočnosť, že dotknuté osoby, s výnimkou členského štátu zodpovedného za poskytnutie dotknutej pomoci, nemajú v rámci konania o preskúmaní štátnej pomoci právo nahliadať do dokumentov založených v správnom spise Komisie, a v prípade, že by tieto dotknuté osoby boli oprávnené na základe nariadenia č. 1049/2001 získať prístup k týmto dokumentom, režim preskúmania štátnej pomoci by bol spochybnený (pozri rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, body 58 a 61).
- 59 Pokiaľ ide o konania o nesplnení povinnosti, právo Únie, konkrétne článok 226 ES, nestanovuje ani právo jednotlivcov nahliadať do spisu, hoci konanie bolo začaté na základe sťažnosti jedného z nich. Komisia vo svojich interných procesných pravidlách týkajúcich sa správnych opatrení v prospech sťažovateľa umožnila iba informovať sťažovateľa o rozhodnutiach prijatých a o návrhu na definitívne

odloženie spisu (pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Európskemu ombudsmanovi o vzťahoch so sťažovateľom v oblasti porušenia práva Spoločenstva z 20. marca 2002 [*neoficiálny preklad*] [KOM(2002) 141 v konečnom znení, Ú. v. ES C 244, s. 5, body 7, 9 a 10]).

- 60 Okrem toho podľa ustálenej judikatúry sťažovateľ v rámci konania o nesplnení povinnosti nemá právo vyžadovať od Komisie, aby zaujala stanovisko v určitom zmysle, alebo napadnúť odmietnutie Komisie začať konanie o nesplnení povinnosti proti členskému štátu (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky zo 14. februára 1989, *Star Fruit/Komisia*, 247/87, Zb. s. 291, bod 11, a zo 17. mája 1990, *Sonito a i./Komisia*, C-87/89, Zb. s. I-1981, bod 6, ako aj uznesenie zo 14. júla 2011, *Ruipérez Aguirre a ATC Petition/Komisia*, C-111/11 P, body 11 a 12). V tejto súvislosti skutočnosť, či sťažovateľ koná s cieľom brániť osobný alebo verejný záujem, nie je rozhodujúca.
- 61 Je totiž úlohou Komisie, aby v prípade, že sa domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosti, posúdila možnosť konať proti tomuto štátu, stanoviť, ktoré ustanovenia porušil, a rozhodnúť, kedy voči nemu začne konanie o nesplnení povinnosti (pozri najmä rozsudky z 8. decembra 2005, *Komisia/Luxembursko*, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 66 a citovanú judikatúru, ako aj zo 7. októbra 2010, *Komisia/Portugalsko*, C-154/09, bod 51). Predmet konania o nesplnení povinnosti je okrem toho stanovený v odôvodnenom stanovisku Komisie (pozri rozsudok z 8. júla 2010, *Komisia/Portugalsko*, C-171/08, Zb. s. I-6817, bod 25 a citovanú judikatúru).
- 62 Navyše z ustálenej judikatúry vyplýva, že účelom konania pred podaním žaloby je dať členskému štátu príležitosť, aby jednak splnil svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a jednak aby sa mohol účinne brániť proti výhradám vzneseným Komisiou (pozri najmä rozsudky zo 7. júla 2005, *Komisia/Rakúsko*, C-147/03, Zb. s. I-5969, bod 22, a zo 14. apríla 2011, *Komisia/Rumunsko*, C-522/09, Zb. s. I-2963, bod 15).
- 63 Zverejnenie dokumentov týkajúcich sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v tomto konaní by okrem toho mohlo zmeniť povahu a priebeh takého konania, keďže za týchto okolností by mohlo byť ešte ťažšie začať rokovania a dosiahnuť dohodu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom, ktorou by sa ukončilo vytýkané nesplnenie povinnosti, s cieľom umožniť dodržiavanie práva Únie a zabrániť podaniu návrhu na súdne preskúmanie.
- 64 Napokon, na rozdiel od toho, čo tvrdia odvolateľky, dokumenty týkajúce sa štádia pred podaním žaloby v konaní o nesplnení povinnosti predstavujú na účely uplatnenia vyššie uvedenej všeobecnej domnienky osobitnú kategóriu dokumentov. Na jednej strane totiž výnimka, pokiaľ ide o vyšetrovania týkajúce sa možného nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva, upravená v článku 6 ods. 1 prvej vete nariadenia č. 1367/2006, neobsahuje žiadne rozlíšenie podľa typu dokumentu, ktorý je súčasťou spisu týkajúceho sa takýchto vyšetrovaní, alebo podľa autora dotknutých dokumentov. Na druhej strane, pokiaľ ide o dokumenty týkajúce sa konaní o preskúmaní štátnej pomoci, Súdny dvor rozhodol, že všetky dokumenty patriace do správneho spisu, ktorý sa týka takého konania, predstavujú osobitnú kategóriu, na ktorú sa vzťahuje všeobecná domnienka, podľa ktorej by zverejnenie týchto dokumentov v zásade ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania (pozri rozsudok *Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau*, už citovaný, bod 61).
- 65 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že zverejnenie dokumentov týkajúcich sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v tomto konaní by mohlo zmeniť povahu takého konania alebo jeho priebeh, a preto by toto zverejnenie v zásade ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 66 Táto všeobecná domnienka nevylučuje možnosť preukázať, že na daný dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, sa táto výnimka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie tohto dokumentu podľa článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001 (pozri v tomto

zmysle rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 62; Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 103; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 126, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 68).

- 67 Okrem toho Komisia nie je povinná odôvodniť svoje rozhodnutie o uvedenej všeobecnej domnienke. Vždy môže uskutočniť konkrétne posúdenie dokumentov uvedených v žiadosti o prístup a poskytnúť takéto odôvodnenie. Navyše, ak zistí, že konanie o nesplnení povinnosti, ktorého sa týka predmetná žiadosť o zverejnenie dokumentov, má vlastnosti, ktoré umožňujú úplné alebo čiastočné zverejnenie dokumentov spisu, je povinná zverejniť tieto dokumenty.
- 68 Naproti tomu požiadavku preskúmať, či sa dotknutá všeobecná podmienka skutočne uplatní, nemožno vykladať v tom zmysle, že Komisia musí individuálne preskúmať všetky dokumenty požadované v danej veci. Takáto požiadavka by predmetnú všeobecnú domnienku zbavila jej potrebného účinku, ktorým je umožniť Komisii všeobecne odpovedať na žiadosť o všeobecný prístup.
- 69 Okrem toho Všeobecný súd v bode 121 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia bola oprávnená povoliť prístup len k jednému z týchto dokumentov alebo len k časti ich obsahu bez toho, aby ohrozila prebiehajúce rokovania s portugalskými orgánmi. Toto konštatovanie nebolo spochybnené odvolateľkami, ktoré v danej veci neuviedli žiadne skreslenie skutkových okolností Všeobecným súdom.
- 70 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa Všeobecný súd nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď Komisii priznal možnosť odvolávať sa na všeobecnú domnienku, podľa ktorej by prístup verejnosti – hoci aj čiastočný – k dokumentom vzťahujúcim sa na konanie o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby ohrozil dosiahnutie cieľov tohto konania, na účely odmietnutia prístupu k týmto dokumentom na základe článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 71 Za týchto podmienok je potrebné prvý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 6 ods. 1 druhej vety nariadenia č. 1367/2006

Argumentácia účastníkov konania

- 72 LPN a Fínska republika, ktoré podporuje Švédske kráľovstvo, tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, konkrétne v bode 136 napadnutého rozsudku, že článok 6 ods. 1 druhá veta nariadenia č. 1367/2006 sa neuplatní na výnimku týkajúcu sa ochrany vyšetrovania. Toto ustanovenie sa totiž týka všetkých výnimiek stanovených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktoré sa nevzťahuje právna domnienka uvedená v prvej vete daného článku 6 ods. 1, ako vyplýva z účelu nariadenia č. 1367/2006, jeho odôvodnenia 15 a článku 4 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, podpísaného v Aarhuse 25. júna 1998 a schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1), ktorý takisto stanovuje povinnosť reštriktívneho výkladu dôvodov zamietnutia žiadostí o informácie týkajúce sa životného prostredia.
- 73 Podľa LPN je článok 6 ods. 1 druhá veta nariadenia č. 1367/2006 je nezlučiteľný s uznaním všeobecnej domnienky o ujme hroziacej v prípade zverejnenia dokumentov z dôvodu požiadavky reštriktívneho výkladu, ktorú uvedené ustanovenie zakotvuje, a pretože toto ustanovenie ukladá povinnosť konkrétne overiť, či informácie obsiahnuté v požadovaných dokumentoch majú, alebo nemajú vzťah k emisiám do životného prostredia.

- 74 LPN napokon uvádza, že tvrdenie uvedené v bode 138 napadnutého rozsudku, podľa ktorého nebola schopná vysvetliť, či a v akom rozsahu sa požadované informácie týkali emisií do životného prostredia v zmysle uvedeného článku 6 ods. 1, je nesprávne. Také vysvetlenie by totiž nemohla poskytnúť, keďže nepoznala obsah dokumentov, ktoré ešte neboli zverejnené.
- 75 Komisia tvrdí, že vylúčením vyšetrovaní týkajúcich sa možných nespĺnení povinností vyplývajúcich z práva Únie z právnej domnienky upravenej v článku 6 ods. 1 prvej vete nariadenia č. 1367/2006 mal normotvorca Únie zjavne v úmysle zohľadniť ich osobitnú povahu. Prípadná existencia prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie by preto mala byť preskúmaná so zreteľom na nariadenie č. 1049/2001, pričom z nariadenia č. 1367/2006 by sa nemalo vyvodiť, že prístup ku konaniam o nespĺnení povinnosti v oblasti životného prostredia by mal byť iný ako k rovnakým konaniam v iných oblastiach, pokiaľ ide o domnienku, že zverejnenie dokumentov by porušilo ochranu účelu vyšetrovania.
- 76 Spolková republika Nemecko sa domnieva, že článok 6 ods. 1 druhá veta nariadenia č. 1367/2006 nemá vplyv na posúdenie odmietnutia prístupu k dokumentom z oblasti životného prostredia týkajúcim sa konania o nespĺnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v tomto konaní, ktoré sa opiera o nariadenie č. 1049/2001. Toto ustanovenie totiž len potvrdzuje požiadavku formulovanú Súdny dvorom, že dôvody odmietnutia musia byť vykladané reštriktívne, a stanovuje, že pri uvedenom zvažovaní protichodných záujmov sa musia zohľadniť záujmy životného prostredia.

Posúdenie Súdny dvorom

- 77 Odvolateľky svojím druhým odvolacím dôvodom tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 nevyklučuje, aby sa Komisia odvolávala na všeobecnú domnienku, podľa ktorej zverejnenie dokumentov týkajúcich sa konania o nespĺnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby v tomto konaní by ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 78 Na účely rozhodnutia o dôvodnosti tohto odvolacieho dôvodu je potrebné preskúmať, či a prípadne v akom rozsahu daný článok 6 ods. 1 mení preskúmanie, ktoré musí uskutočniť Komisia na základe článku 4 nariadenia č. 1049/2001, pokiaľ ide o konania týkajúce sa životného prostredia.
- 79 Článok 6 nariadenia č. 1367/2006 dopĺňa nariadenie č. 1049/2001 o osobitné pravidlá týkajúce sa žiadostí o prístup k informáciám o životnom prostredí.
- 80 Prvá veta odseku 1 tohto článku 6 sa odvoláva na ustanovenia článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 a stanovuje, že existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie v prípade, keď sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia. Táto právna domnienka sa týka poslednej časti uvedeného článku 4 ods. 2, ktorá vylučuje odmietnutie prístupu k dokumentu, pokiaľ verejný záujem prevažujúci nad chránenými záujmami odôvodní zverejnenie dotknutého dokumentu. Uvedená právna domnienka sa však netýka „vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva“.
- 81 Článok 6 ods. 1 druhá veta nariadenia č. 1367/2006 stanovuje, že „pokiaľ ide o iné výnimky ustanovené v článku 4 [nariadenia č. 1049/2001], dôvody zamietnutia sa vykladajú reštriktívne, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie a skutočnosť, že požadované informácie sa týkajú emisií do životného prostredia“.
- 82 Zo znenia a štruktúry tohto článku 6 ods. 1 však vyplýva, že „iné výnimky“ v zmysle druhej vety tohto odseku nezahŕňajú ochranu konaní o nespĺnení povinnosti.

- 83 Prvá veta uvedeného odseku 1 totiž upravuje pravidlo týkajúce sa výnimiek stanovených v článku 4 ods. 2 prvej a druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001. Druhá veta rovnakého odseku 1 neuvádza len „iné výnimky“, ale „iné výnimky ustanovené v článku 4 nariadenia [č. 1049/2001]“. Toto ustanovenie sa teda týka výnimiek upravených v danom článku 4 ods. 1, ods. 2 druhej zarážke, ods. 3 a ods. 5. Vzhľadom na to, že na konania o nesplnení povinnosti sa vzťahuje pojem vyšetrovanie v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, ktorého sa týka prvá veta článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006, toto vyšetrovanie nespadá pod pojem „iné výnimky“ uvedený v druhej vete daného článku 6 ods. 1.
- 84 Uvedené znenie prvej a druhej vety článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 a ich štruktúra jasne preukazujú vôľu normotvorcu vyňať konania o nesplnení povinnosti z pôsobnosti tohto ustanovenia ako celku.
- 85 Preto sa Všeobecný súd nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 nemá vplyv na preskúmanie, ktoré musí uskutočniť Komisia na základe nariadenia č. 1049/2001, pokiaľ sa žiadosť o prístup týka dokumentov, ktoré sa vzťahujú na konanie o nesplnení povinnosti v štádiu pred podaním žaloby.
- 86 Z toho vyplýva, že druhý odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

O tretom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 2 in fine nariadenia č. 1049/2001

Argumentácia účastníkov konania

- 87 Fínska republika, ktorej argumentáciu podporuje Dánske a Švédske kráľovstvo, tvrdí, že bez ohľadu na uplatniteľnosť článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1367/2006 Všeobecný súd nesprávne vykladal článok 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001, pretože nepreskúmal, či Komisia overila, či zverejnenie dotknutých dokumentov nebolo odôvodnené prevažujúcim verejným záujmom. V súlade s už citovaným rozsudkom Švédsko a Turco/Rada (body 44, 45 a 49) mal Všeobecný súd vyžadovať, aby Komisia porovnala záujem na ochrane vyšetrovania s verejným záujmom na oboznámení sa s obsahom dotknutých dokumentov, vzhľadom na záujmy čo najširšej transparentnosti. Ak sa žiadosť o prístup týka dokumentu, na ktorý sa vzťahuje nariadenie č. 1367/2006, získanie informácií o životnom prostredí a význam, ktorý dostupnosť týchto informácií predstavuje pre ochranu životného prostredia a ľudské zdravie, môžu predstavovať prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001.
- 88 Švédske kráľovstvo dodáva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia v bodoch 138 a 139 napadnutého rozsudku, keď osobe, ktorá žiada o prístup k dokumentom, uložil povinnosť uviesť a preukázať existenciu prevažujúceho verejného záujmu, vzhľadom na to, že len dotknutá inštitúcia môže poznať obsah dokumentov, ktorých zverejnenie sa požaduje.
- 89 Komisia tvrdí, že Všeobecný súd v bode 139 napadnutého rozsudku oprávnene zamietol tvrdenie založené na neexistencii správneho vyváženého rôznych záujmov v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001.

Posúdenie Súdny dvorom

- 90 Svojím tretím odvolacím dôvodom Fínska republika v podstate Všeobecnému súdu vytýka, že neposúdila, či Komisia na základe článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001 overila, či zverejnenie dotknutých dokumentov bolo odôvodnené prevažujúcim verejným záujmom.

- 91 Všeobecný súd v bodoch 132 a 133 napadnutého rozsudku konštatoval, že podľa sporného rozhodnutia prevažujúci verejný záujem v zmysle tohto ustanovenia vo veci samej neexistuje a takéto posúdenie neexistencie prevažujúceho verejného záujmu nebolo nesprávnym právnym a skutkovým posúdením. LPN a Fínska republika však neuvádzajú konkrétny záujem, ktorý by v prejednávanej veci odôvodňoval zverejnenie dotknutých dokumentov, ale len význam, ktorý dostupnosť informácií o životnom prostredí vo všeobecnosti predstavuje pre ochranu životného prostredia a ľudské zdravie.
- 92 Je nesporné, že prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dokumentu sa nemusí nevyhnutne líšiť od zásad, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko a Turco/Rada, už citovaný, body 74 a 75).
- 93 Takými všeobecnými tvrdeniami, ako sú tvrdenia uvedené v prejednávanej veci, však nemožno preukázať, že zásada transparentnosti v prejednávanej veci vykazuje osobitnú naliehavosť, ktorá by mala mať prednosť pred dôvodmi opodstatňujúcimi odmietnutie zverejnenia dotknutých dokumentov (pozri analogicky rozsudok Švédsko a i./API a Komisia, už citovaný, bod 158).
- 94 Požiadavka, aby žiadateľ konkrétnym spôsobom uviedol okolnosti, ktoré zakladajú prevažujúci verejný záujem na zverejnení dotknutých dokumentov, je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 62; Švédsko a i./API a Komisia, bod 103; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, bod 126, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, bod 68).
- 95 Hoci LPN požiadala o prístup k uvedeným dokumentom, aby mohla doplniť informácie, ktorými disponuje Komisia so zreteľom na projekt výstavby hrádze, ktorá je predmetom dotknutého konania o nesplnení povinnosti, a následne sa aktívne zúčastníť daného konania, táto okolnosť nepreukazuje požiadavku „prevažujúceho verejného záujmu“ v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 70; Komisia/Éditions Odile Jacob, už citovaný, body 145 a 146, ako aj Komisia/Agrofert Holding, už citovaný, body 85 a 86), aj za predpokladu, že LPN ako mimovládna organizácia koná v súlade so svojím predmetom činnosti, ktorým je ochrana životného prostredia.
- 96 Aj keď sa podľa odôvodnenia 2 nariadenia č. 1367/2006 táto mimovládna organizácia zúčastní environmentálneho akčného programu Spoločenstva, ktorý zdôrazňuje dôležitosť poskytovania primeraných informácií o životnom prostredí a účinných príležitostí na účasť verejnosti na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, nemožno na túto účasť poukazovať na účely odôvodnenia prístupu k dokumentom, ktoré sa týkajú konania o nesplnení povinnosti. Podľa článku 9 tohto nariadenia totiž uvedené nariadenie stanovuje účasť verejnosti len v prípade, ak inštitúcie alebo orgány Spoločenstva pripravujú, menia alebo preskúmajú plány a programy, ktoré sa týkajú životného prostredia. Tento článok sa však netýka konaní o nesplnení povinnosti.
- 97 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je zjavné, že Všeobecný súd neopomenul posúdiť, či Komisia na základe článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001 overila, či zverejnenie dotknutých dokumentov bolo odôvodnené prevažujúcim verejným záujmom.
- 98 Vzhľadom na to je potrebné tretí odvolací dôvod takisto zamietnuť ako nedôvodný.

O štvrtom odvolacom dôvode, ktorý sa týka uloženia LPN povinnosti nahradiť trovy konania

- 99 LPN tvrdí, že rozhodnutie Všeobecného súdu, odôvodnené v bodoch 141 až 143 napadnutého rozsudku, zaviazat LPN na náhradu trov konania obsahuje viacero nesprávnych právnych posúdení.

- 100 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že v prípade zamietnutia všetkých odvolacích dôvodov, musia byť návrhy týkajúce sa údajnej protiprávnosti rozhodnutia Všeobecného súdu o trovách konania zamietnuté ako neprípustné podľa článku 58 druhého odseku Štatútu Súdneho dvora, podľa ktorého odvolaním nemožno napadnúť len rozhodnutie o výške trov konania alebo rozhodnutie, ktorý z účastníkov konania ich má nahradiť (pozri najmä rozsudky z 30. septembra 2003, Freistaat Sachsen a i./Komisia, C-57/00 P a C-61/00 P, Zb. s. I-9975, bod 124; z 26. mája 2005, Tralli/BCE, C-301/02 P, Zb. s. I-4071, bod 88, ako aj z 5. júla 2011, Edwin/ÚHVT, C-263/09 P, Zb. s. I-5853, bod 78).
- 101 Keďže všetky ostatné odvolacie dôvody LPN boli zamietnuté, posledný odvolací dôvod týkajúci sa rozdelenia náhrady trov konania musí byť vyhlásený za neprípustný.

O doplňujúcom návrhu LPN, ktorého cieľom je, aby bol opravený bod 1 výroku napadnutého rozsudku

- 102 Vo svojom odvolaní LPN navrhuje, aby Súdny dvor opravil bod 1 výroku napadnutého rozsudku. Podľa LPN Všeobecný súd nesprávne identifikoval sporné rozhodnutie, ktorým nebolo rozhodnutie z 24. októbra 2008, ale rozhodnutie z 22. novembra 2007. LPN navrhuje, aby v bode 1 bolo výslovne uvedené, že žaloba bola podaná „proti rozhodnutiu Komisie z 22. novembra 2007“ a rozhodnutím z 24. októbra 2008 bolo „potvrdené odmietnutie prístupu“ k dotknutým dokumentom.
- 103 Komisia sa domnieva, že tento návrh je neprípustný.
- 104 Podľa článku 113 ods. 1 rokovacieho poriadku Súdneho dvora v znení účinnom v čase podania predmetného odvolania musia odvolacie návrhy smerovať buď k čiastočnému alebo úplnému zrušeniu rozhodnutia Všeobecného súdu.
- 105 Doplňujúci návrh LPN nesmeruje dokonca ani k čiastočnému zrušeniu napadnutého rozsudku, teda jeho výroku (pozri rozsudok z 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, bod 44 a citovanú judikatúru), ale len k zmene znenia tohto výroku, ktorá by nemala vplyv na jeho obsah, ani na vyriešenie sporu v prvostupňovom konaní. Z napadnutého rozsudku, konkrétne z jeho bodov 18, 38 a 59, totiž jasne vyplýva, že žaloba zamietnutá v bode 1 výroku tohto rozsudku sa týkala rozhodnutia z 22. novembra 2007.
- 106 Okrem toho, pokiaľ rozsudok Všeobecného súdu obsahuje chyby v písaní alebo zjavné nepresnosti, je úlohou samotného Všeobecného súdu, aby ich v súlade s článkom 84 svojho rokovacieho poriadku odstránil.
- 107 Z toho vyplýva, že doplňujúci návrh LPN musí byť zamietnutý ako neprípustný.
- 108 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že odvolania LPN a Fínskej republiky je potrebné zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

- 109 Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania.
- 110 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na základe jeho článku 184 ods. 1 na konanie o odvolaní účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa článku 138 ods. 2 uvedeného rokovacieho

poriadku, ak je viac účastníkov konania, ktorí nemali úspech, Súdny dvor medzi nich rozdelí náhradu trov konania. Podľa článku 140 ods. 1 toho istého poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania, znášajú svoje vlastné trovy konania.

- 111 Keďže LPN a Fínska republika nemali úspech vo svojich dôvodoch a Komisia navrhla zaviazat' ich na náhradu trov konania, je potrebné zaviazat' ich na náhradu trov konania rovnakým dielom.
- 112 Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika a Švédske kráľovstvo, ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Odvolania sa zamietajú.**
- 2. Liga para a Protecção da Natureza a Fínska republika sú povinné nahradiť trovy konania rovnakým dielom.**
- 3. Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy