



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 4 maja 2012 r. \*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Opinia służb prawnych Rady na temat zalecenia Komisji dotyczącego upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji celem zawarcia umowy międzynarodowej — Częściowa odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych — Wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych — Konkretnie i przewidywalne zagrożenie dla danego interesu — Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-529/09

**Sophie in 't Veld**, zamieszkała w Brukseli (Belgia), reprezentowana przez adwokatów O. Brouwera oraz J. Blockxa,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej początkowo przez M. Bauera, C. Fekete oraz O. Petersena, a następnie przez M. Bauera oraz C. Fekete, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Komisję Europejską**, reprezentowaną przez C. O'Reilly oraz P. Costę de Oliveirę, działające w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Rady z dnia 29 października 2009 r. odmawiającej pełnego dostępu do dokumentu nr 11897/09 z dnia 9 lipca 2009 r. zawierającego opinię służby prawnej Rady, zatytułowanego „Zalecenia Komisji dla Rady dotyczące upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki celem zawarcia umowy międzynarodowej o udostępnieniu departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem – Podstawa prawna”,

SĄD (piąta izba),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, V. Vadalpas (sprawozdawca) i K. O'Higgins, sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

\* Język postępowania: angielski.

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2011 r.,  
wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, Sophie in 't Veld, jest członkiem Parlamentu Europejskiego.
- 2 W dniu 28 lipca 2009 r., na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43), skarżąca zwróciła się o udzielenie jej dostępu do opinii służb prawnych Rady dotyczącej zalecenia Komisji dla Rady dotyczącego upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki celem zawarcia umowy międzynarodowej o udostępnieniu departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem (zwanej dalej „dokumentem nr 11897/09”).
- 3 W dniu 8 września 2009 r. Rada Unii Europejskiej odmówiła dostępu do dokumentu nr 11897/09, powołując się na przyczyny odmowy z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 4 W dniu 28 września 2009 r. skarżąca wystąpiła do Rady z wnioskiem potwierdzającym, zmierzającym do zmiany jej stanowiska.
- 5 Decyzją z dnia 23 października 2009 r., doręczoną skarżącej pismem z dnia 29 października 2009 r., Rada zezwoliła na częściowy dostęp do dokumentu nr 11897/09, pozostając przy negatywnej odpowiedzi w zakresie pełnego dostępu do tego dokumentu, powołując się na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret rozporządzenia nr 1049/2001 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 6 W zaskarżonej decyzji Rada wskazała, po pierwsze, że „ujawnienie dokumentu [nr 11897/09] spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących określonych postanowień planowanej umowy [...] i w konsekwencji miałoby negatywny wpływ na pozycję negocjacyjną [Unii] i zaszkodziłoby również klimatowi zaufania w toczących się negocjacjach”. Rada dodała, że „ujawnienie dokumentu udostępniłoby drugiej stronie [...] okoliczności dotyczące stanowiska, jakie [Unia] ma zająć w negocjacjach, które – w sytuacji gdyby opinia prawna okazała się krytyczna – mogłyby zostać wykorzystane w sposób mający na celu osłabienie pozycji negocjacyjnej [Unii]” (pkt 6 zaskarżonej decyzji).
- 7 Po drugie, Rada wskazała, że dokument nr 11897/09 zawierał „opinię prawną dotyczącą podstawy prawnej i kompetencji, odpowiednio, [Unii] i Wspólnoty Europejskiej do zawarcia umowy” oraz że „ten sensytywny temat, który ma wpływ na uprawnienia Parlamentu Europejskiego przy zawieraniu umowy, wzbudził rozbieżności między instytucjami”. W tych okolicznościach „ujawnienie treści dokumentu naraziłoby na niebezpieczeństwo ochronę opinii prawnej, jako że oznaczałoby podanie do publicznej wiadomości wewnętrznej opinii służby prawnej, przeznaczonej wyłącznie dla członków Rady w kontekście wstępnych dyskusji wewnątrz Rady na temat planowanej umowy” (pkt 10 zaskarżonej decyzji). Ponadto Rada „uznała, że ochrona wewnętrznej opinii prawnej dotyczącej projektu umowy międzynarodowej [...] przeważa nad interesem publicznym w ujawnieniu” (pkt 15 zaskarżonej decyzji).
- 8 Wreszcie, na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 Rada przyznała „częściowy dostęp [...] do wprowadzenia znajdującego się na stronie 1, do pkt 1–4, jak również do pierwszego zdania pkt 5 dokumentu, które to fragmenty nie zaliczają się do wyjątków objętych rozporządzeniem [nr] 1049/2001” (pkt 16 zaskarżonej decyzji).

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 9 Skarżąca wniosła niniejszą skargę w piśmie, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 31 grudnia 2009 r.
- 10 W piśmie, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 17 maja 2010 r., Komisja Europejska wniosła o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Wniosek ten został uwzględniony postanowieniem prezesa szóstej izby Sądu z dnia 7 lipca 2010 r.
- 11 W wyniku zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przeniesiony do piątej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.
- 12 W ramach środków organizacji postępowania, przewidzianych w art. 65 regulaminu postępowania, zarządzeniem z dnia 7 lipca 2011 r. Sąd wezwał Radę do przedłożenia dokumentu nr 11897/09 bez doręczania go skarżącej ani Komisji. Rada zastosowała się do tego zarządzenia w wyznaczonym terminie.
- 13 W ramach środków organizacji postępowania w dniu 13 lipca 2011 r. Sąd przedstawił stronom pytania na piśmie, na które udzieliły one odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 14 Na rozprawie w dniu 7 września 2011 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 15 Skarżąca wnosi do Sądu o:
  - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania, w tym ewentualnymi kosztami interwenientów.
- 16 Rada i Komisja wnoszą do Sądu o:
  - oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez Komisję.

### **Co do prawa**

- 17 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001, jak wynika z jego art. 1 odczytywanego w świetle motywu 4, ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji.
- 18 Jako że wyjątki ustanowione w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wprowadzają odstępstwo od tej zasady, powinny one być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (zob. wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb. Orz. s. I-6237, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 Tak więc w przypadku gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie do niej się zwrócono, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i rzeczywiste naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje (zob. ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 20 W tej kwestii należy z jednej strony zauważyć, że sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie wystarcza, by uzasadnić jego zastosowanie. Stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne naruszenie chronionego interesu oraz, po drugie – w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 – czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Z drugiej strony ryzyko naruszenia chronionego interesu powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (zob. wyrok Sądu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-36/04 API przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-3201, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 Okoliczność, że dokument został – na podstawie decyzji Rady 2001/264/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa (Dz.U. L 101, s. 1) – zaklasyfikowany jako „RESTREINT UE”, choć może stanowić wskazówkę, iż dokument tak zaklasyfikowany zawiera treści sensytywne, nie wystarczy, by uzasadnić stosowanie wyjątków z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. II-1429, pkt 73).
- 22 Na poparcie skargi skarżąca przytacza cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, drugi – naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie wspomnianego rozporządzenia, trzeci – naruszenia art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia, a czwarty – naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001*
- 23 Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesu publicznego w zakresie stosunków międzynarodowych.
- 24 Należy przypomnieć, że decyzja wydawana przez instytucję na podstawie tego przepisu ma złożony i delikatny charakter, co wymaga pewnego stopnia szczególnego rodzaju ostrożności, w szczególności z uwagi na fakt, iż chroniony interes jest szczególnie sensytywny i ma zasadnicze znaczenie.
- 25 Skoro tego rodzaju decyzja wymaga istnienia szerokiego zakresu uznania, sprawowana przez Trybunał kontrola zgodności z prawem takiej decyzji musi zostać ograniczona do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy (wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-1233, pkt 34).
- 26 W niniejszej sprawie z zaskarżonej decyzji wynika, że dokument nr 11897/09, do którego dostępu żądała skarżąca, stanowi opinię prawną służby prawnej Rady, wydaną dla potrzeb przyjęcia przez Radę decyzji o upoważnieniu do rozpoczęcia negocjacji w imieniu Unii celem zawarcia umowy międzynarodowej pomiędzy Unią a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o udostępnieniu departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz walki z tym zjawiskiem. Ponadto bezsporne jest, że opinia ta dotyczy zasadniczo podstawy prawnej tej decyzji oraz kompetencji, odpowiednio, Unii i Wspólnoty (pkt 5 i 10 zaskarżonej decyzji).
- 27 Zdaniem skarżącej sporny dokument nie może mieścić się w zakresie zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych z uwagi na temat, jaki został w nim poruszony. Według skarżącej podstawa prawna decyzji upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji stanowi zagadnienie prawa wewnętrznego Unii, które nie może wywoływać skutków dla treści tych negocjacji, a tym samym dla stosunków międzynarodowych Unii.
- 28 Należy wskazać, że – wbrew twierdzeniom skarżącej – dokument nr 11897/09, ze względu na jego treść i kontekst, w jakim został sporządzony, może wchodzić w zakres tego wyjątku.

- 29 Dokument ten został bowiem sporządzony konkretnie dla potrzeb rozpoczęcia negocjacji, które powinny zakończyć się zawarciem umowy międzynarodowej. I tak, analiza dokonana przez służbę prawną Rady, mimo iż dotyczy kwestii podstawy prawnej, to jest zagadnienia prawa wewnętrznego Unii, w sposób nieunikniony wiąże się ze specyficznym kontekstem planowanej umowy międzynarodowej.
- 30 W takich okolicznościach należy ustalić, czy Rada wykazała, że dostęp do nieujawnionych fragmentów dokumentu nr 11897/09 mógł stanowić konkretne i faktyczne naruszenie przedmiotowego interesu publicznego.
- 31 Rada wskazuje, że ujawnienie dokumentu nr 11897/09 mogłoby naruszyć interes publiczny w dziedzinie stosunków międzynarodowych, ponieważ ujawnienie to, po pierwsze, spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących niektórych postanowień planowanej umowy, co zaszkodziłoby klimatowi zaufania w trakcie negocjacji, a po drugie, udostępniłoby drugiej stronie informacje dotyczące stanowiska, jakie Unia zajmie w tych negocjacjach, co mogłoby zostać wykorzystane w sposób zmierzający do osłabienia pozycji Unii (pkt 6 zaskarżonej decyzji).
- 32 Należy zatem zbadać zastosowanie rozpatrywanego wyjątku odrębnie w odniesieniu do obu przyczyn wskazanych przez Radę w zaskarżonej decyzji.
- 33 Po pierwsze, jeżeli chodzi o ryzyko publicznego ujawnienia informacji dotyczących określonych postanowień planowanej umowy, skarżąca twierdzi, że nawet jeżeli sporny dokument zawierałby takie informacje, mogłyby one stanowić jedynie obiektywny opis faktów, którego zawartość nie wykracza prawdopodobnie poza to, co już zostało ujawnione w dokumentach dostępnych publicznie. W każdym razie zdaniem skarżącej analiza strategicznych celów Unii w ramach przedmiotowych negocjacji powinna prawdopodobnie stanowić jedynie drobną część dokumentu, a jego reszta powinna zostać ujawniona.
- 34 Rada podnosi, że dokument zawiera informacje dotyczące treści planowanej umowy, których ujawnienie mogłoby spowodować upublicznienie pewnych aspektów strategicznych celów Unii.
- 35 W tej kwestii należy wskazać, że Sąd, który zapoznał się ze spornym dokumentem w ramach środków organizacji postępowania, stwierdził, iż analiza prawna dokonana w tym dokumencie zawiera pewne ustępy mające związek z celami, jakie Unia zamierza osiągnąć w negocjacjach, w szczególności dlatego, że poruszone są w nim kwestie dotyczące swoistej treści planowanej umowy.
- 36 Jak słusznie wskazuje Rada w pkt 6 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 6 powyżej), ujawnienie tych fragmentów zaszkodziłoby klimatowi zaufania w negocjacjach, które trwały w chwili wydania zaskarżonej decyzji.
- 37 W tej kwestii należy zauważyć, że skarżąca nie może skutecznie powoływać się na przytoczony na rozprawie fakt, iż pewna liczba informacji dotyczących treści planowanej umowy została już upubliczniona zarówno przez samą Radę, jak i przez Parlament przy okazji toczących się w nim debat.
- 38 Ryzyko naruszenia, na które powołała się Rada, wynika bowiem z ujawnienia szczególnego znaczenia, jakie przypisała tym elementom jej służba prawna, a zatem sam fakt, że elementy te były publicznie znane, nie podważa tego stwierdzenia.
- 39 Należy więc stwierdzić, że Rada zgodnie z prawem powołała się na ryzyko naruszenia interesu chronionego wyjątkiem z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy ujawnienia tych fragmentów żądanego dokumentu, które zawierają analizę swoistej treści planowanej umowy; ujawnienie to mogłoby spowodować podanie do publicznej wiadomości strategicznych celów przyświecających Unii w czasie negocjacji.
- 40 Po drugie, należy zbadać powód dotyczący ryzyka udostępnienia „drugiej stronie [...] okoliczności dotyczących stanowiska, jakie [Unia] ma zająć w negocjacjach, które – w sytuacji gdyby opinia prawna okazała się krytyczna – mogłyby zostać wykorzystane w sposób mający na celu osłabienie pozycji negocjacyjnej [Unii]” (pkt 6 zaskarżonej decyzji).



- 41 Rada uważa, że omawiany powód odnosi się do ryzyka ujawnienia elementów analizy dotyczącej podstawy prawnej przyszłej umowy, nawet jeśli trzeba zauważyć, że stwierdzenie takie nie wynika wprost z pkt 6 zaskarżonej decyzji.
- 42 W pismach oraz na rozprawie Rada wskazała, że poprzez przytoczenie tego powodu odniosła się ona do okoliczności, iż opinia jej służby prawnej zawiera analizę podstawy prawnej przyszłej umowy i tym samym działania, jakie Rada powinna przedsięwziąć w celu podpisania umowy. Zdaniem Rady niezależnie od kwestii, czy podstawa prawna wybrana dla negocjacji jest prawidłowa, każde ujawnienie informacji w tej mierze zaszkodziłoby pozycji negocjacyjnej Unii i mogłoby mieć negatywny wpływ na istotę negocjacji. Rada wskazuje, że nawet jeżeli powód związany z ryzykiem ujawnienia informacji na temat planowanej umowy nie dotyczy wszystkich ustępów żadanego dokumentu, to powód drugi dotyczy wszystkich ustępów, które nie zostały ujawnione.
- 43 Skarżąca podnosi, że trudno jest ocenić, w jaki sposób dyskusja na temat podstawy prawnej umowy mogłaby zaszkodzić stosunkom międzynarodowym Unii. Twierdzi ona w tej kwestii, że przejrzystość co do podstawy prawnej przyczyniłaby się do wzmocnienia legitymacji Rady jako partnera w negocjacjach. Jej zdaniem to brak przejrzystości szkodzi – w dłuższym terminie – stosunkom międzynarodowym, tym bardziej że Rada w niniejszej sprawie przyznała, iż roztrząsany temat miał „wpływ na uprawnienia Parlamentu przy zawieraniu umowy” oraz „wzbudził rozbieżności między instytucjami” (pkt 10 zaskarżonej decyzji).
- 44 Rada podniosła, że jeżeli chodzi o trwające negocjacje, ujawnienie ewentualnej „kontrowersji” w przedmiocie podstawy prawnej przyszłej umowy mogło wzbudzić wątpliwości co do kompetencji Unii i w ten sposób osłabić jej pozycję w trakcie negocjacji międzynarodowych. Rada dodaje, że w sytuacji gdyby służba prawna wydała negatywną opinię na temat niektórych elementów stanowiska negocjacyjnego, mogłoby to zostać wykorzystane przez drugą stronę negocjacji.
- 45 Komisja twierdzi, że – w kontekście stosunków międzynarodowych – jeżeli istnieją wyrażone publicznie wątpliwości co do podstawy prawnej negocjacji, nie prowadzi to do wzmocnienia legitymizacji instytucji, lecz przeciwnie – stwarza ryzyko osłabienia tej legitymizacji w oczach międzynarodowego partnera, ze szkodą dla przedmiotowych negocjacji.
- 46 Należy zauważyć, że – wbrew twierdzeniom Rady i Komisji – ryzyko ujawnienia stanowisk, jakie zajęto wewnątrz instytucji co do podstawy prawnej zawarcia przyszłej umowy międzynarodowej, nie wykazuje samo w sobie zaistnienia naruszenia interesu Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych.
- 47 W tej kwestii należy przede wszystkim wskazać, że kwestia wyboru właściwej podstawy prawnej dla działania zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego Unii ma znaczenie konstytucyjne. Skoro bowiem Unia posiada tylko kompetencje powierzone, musi ona koniecznie powiązać zamierzony akt z postanowieniem traktatu, które upoważnia ją do zatwierdzenia takiego aktu (wyrok Trybunału z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-370/07 Komisja przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-8917, pkt 47).
- 48 Ponadto wybór podstawy prawnej aktu, w tym aktu przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, nie wynika jedynie z przekonania jego autora, lecz powinien opierać się na obiektywnych elementach możliwych do skontrolowania na drodze sądowej, takich jak w szczególności cel i treść aktu (zob. opinia Trybunału 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9713, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Tak więc skoro wybór podstawy prawnej opiera się na obiektywnych elementach i nie podlega uznaniu instytucji, ewentualnej rozbieżności poglądów w tym przedmiocie nie można zrównać z rozbieżnościami między instytucjami w kwestiach dotyczących treści umowy.
- 50 W konsekwencji sama tylko obawa przed ujawnieniem ewentualnej rozbieżności stanowisk między instytucjami co do podstawy prawnej decyzji upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w imieniu Unii nie wystarcza, by móc z niej wywnioskować istnienie ryzyka naruszenia chronionego interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych.

- 51 Następnie Komisja, posiłkując się wyrokiem Trybunału z dnia 30 maja 2006 r. w sprawach połączonych C-317/04 i C-318/04 Parlament przeciwko Radzie i Komisji, Zb. Orz. s. I-4721, pkt 67–70, powołuje się na zagrożenie dla wiarygodności Unii podczas negocjacji, wynikające z ujawnienia dokumentu stwierdzającego istnienie wątpliwości co do wyboru podstawy prawnej. Komisja przypomina, że zastosowanie błędnej podstawy prawnej może przesądzić o nieważności samego aktu zawarcia, a tym samym o wadliwości zgody Unii na związanie umową.
- 52 Należy jednak wskazać, że nie można domniemywać istnienia takiego ryzyka na podstawie faktu, iż doszło do debaty prawnej na temat zakresu kompetencji instytucjonalnych dotyczących międzynarodowego działania Unii.
- 53 Niejasność w zakresie charakteru kompetencji Unii, która może utrudniać Unii obronę swego stanowiska podczas międzynarodowych negocjacji i która może wynikać z niewskazania podstawy prawnej (zob. podobnie ww. w pkt 47 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 49), może jedynie ulec pogłębieniu w braku wcześniejszej obiektywnej dyskusji między zainteresowanymi instytucjami na temat podstawy prawnej planowanego działania.
- 54 Zresztą prawo Unii znana jest procedura – w okresie gdy miały miejsce okoliczności faktyczne, przewidziana w art. 300 ust. 6 WE – która ma na celu właśnie zapobieganie, zarówno na poziomie Unii, jak i w międzynarodowym porządku prawnym, komplikacjom, jakie mogą się pojawić z powodu błędnego wyboru podstawy prawnej (zob. opinię Trybunału z dnia 11 listopada 1975 r. w sprawie 1/75, Rec. s. 1355, 1360, 1361).
- 55 Twierdzenia te są w niniejszej sprawie tym bardziej uzasadnione, że w chwili przyjęcia zaskarżonej decyzji istnienie rozbieżności co do podstawy prawnej planowanej umowy było publicznie znane.
- 56 W szczególności fakt istnienia rozbieżnych opinii wewnątrz instytucji został stwierdzony w rezolucji Parlamentu z dnia 17 września 2009 r. w sprawie przewidywanego porozumienia międzynarodowego dotyczącego udostępniania departamentowi skarbu Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów o płatnościach finansowych w celu zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk.
- 57 Ponadto w zakresie, w jakim – powołując się na omawiany powód – Rada odnosi się również do faktu, że opinia jej służby prawnej porusza także pewne kwestie z projektu wytycznych negocjacyjnych, których znajomość mogłaby zostać wykorzystana przez drugą stronę negocjacji, należy wskazać, że takie twierdzenie, choć z pewnością wystarczające dla wykazania ryzyka naruszenia interesu Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych, dotyczy jedynie tych fragmentów żądanego dokumentu, które mają związek z treścią wytycznych negocjacyjnych.
- 58 Z rozważań tych wynika, że z wyjątkiem tych fragmentów żądanego dokumentu, które dotyczą swoistej treści planowanej umowy i które mogą spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach, Rada nie wykazała, w jaki sposób szerszy dostęp do dokumentu mógłby konkretnie i rzeczywiście naruszyć interes publiczny w dziedzinie stosunków międzynarodowych.
- 59 W świetle ogółu powyższych rozważań zarzut pierwszy okazuje się częściowo uzasadniony, ponieważ Rada nie wykazała istnienia ryzyka naruszenia interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych w zakresie nieujawnionych części żądanego dokumentu, dotyczących podstawy prawnej przyszłej umowy, gdyż istnienie takiego ryzyka zostało wykazane jedynie w odniesieniu do fragmentów mających związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach.
- 60 Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w części, w której odmawia ona dostępu do nieujawnionych części żądanego dokumentu innych niż te, które mają związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001*

- 61 Z uwagi na wniosek kończący analizę zarzutu pierwszego badanie zarzutu drugiego należy ograniczyć do nieujawnionych części żadanego dokumentu, z wyłączeniem tych, które mają związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych, gdyż te ostatnie są skutecznie objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych.
- 62 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę opinii prawnej, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.
- 63 Jeżeli Rada pragnie powołać się na przepis art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, powinna ona przeprowadzić trzyetapową analizę, odpowiadającą trzem kryteriom zawartym w tym przepisie.
- 64 W pierwszej kolejności Rada powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście opinii prawnej, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – ustalić, których części rzeczywiście to dotyczy, a więc które z nich mogą być objęte zakresem tego wyjątku. W drugiej kolejności Rada powinna zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą one opinii prawnej, naruszyłoby ochronę tej opinii. W trzecim etapie Rada, jeśli uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę opinii prawnej, powinna zbadać, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie tego dokumentu, mimo wynikającego z tego zagrożenia możliwości Rady w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-4723, pkt 37–44).
- 65 W niniejszej sprawie, jeżeli chodzi przede wszystkim o pierwsze kryterium, bezsporne jest, że dokument nr 11897/09 stanowi rzeczywiście opinię prawną dotyczącą podstawy prawnej w prawie Unii dla planowanego działania międzynarodowego, jak wynika z tytułu tego dokumentu, i że całość jego nieudostępnionej części może wchodzić w zakres zastosowania omawianego wyjątku.
- 66 Następnie, jeżeli chodzi o ryzyko naruszenia interesu instytucji w zwracaniu się o opinie prawne i otrzymywaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii, Rada wskazuje, po pierwsze, że ujawnienie żadanego dokumentu spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości „wewnętrznej opinii służby prawnej, przeznaczonej wyłącznie dla członków Rady w kontekście wstępnych dyskusji wewnątrz [niej] na temat planowanej umowy”, co mogłoby „zniechęcać Radę do żądania pisemnych opinii od swej służby prawnej” (pkt 10 zaskarżonej decyzji). Po drugie, Rada wskazuje na ryzyko, że sama jej służba prawna „[będzie się powstrzymywać] od wydawania na piśmie opinii, które mogłyby w przyszłości stwarzać ryzyko dla Rady[, co] miałyby wpływ na [ich] treść” (pkt 11 zaskarżonej decyzji). Po trzecie, Rada podnosi, że „ujawnienie wewnętrznej opinii służby prawnej [...] poważnie zagrażałoby zdolności [tej] służby [...] do przedstawiania i obrony [...] stanowiska Rady w postępowaniach sądowych, które to stanowisko może być odmienne od zalecanego wcześniej przez służbę prawną” (pkt 12 zaskarżonej decyzji).
- 67 Skarżąca zasadniczo podnosi, że twierdzenia te nie są wystarczające dla uzasadnienia ryzyka naruszenia interesu związanego z ochroną opinii prawnych.
- 68 Rada, popierana przez Komisję, twierdzi, że prawidłowo zastosowała ona art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy dostępu do żadanego dokumentu, wskazując w szczególności, że kwestia badana w dokumencie była sensytywna i że nie byłoby możliwe dostarczenie przez Radę dodatkowych informacji na temat sposobu, w jaki ujawnienie dokumentu nr 11897/09 mogłoby, indywidualnie i konkretnie, wiązać się z ryzykiem naruszenia ochrony opinii prawnej bez jednoczesnego ujawnienia treści dokumentu, a tym samym bez pozbawienia wyjątku jego zasadniczego celu.



- 69 Należy przypomnieć, że ryzyko, iż ujawnienie dokumentu będzie mogło konkretnie i rzeczywiście naruszyć interes instytucji w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerých, obiektywných i wyczerpujących opinii, powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (ww. w pkt 64 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 40, 42, 43).
- 70 Tymczasem powody przytoczone przez Radę w celu odmowy dostępu do dokumentu nr 11897/09 nie pozwalają na wykazanie, w drodze szczegółowej argumentacji, istnienia takiego ryzyka. Przytoczone w zaskarżonej decyzji powody wydania tej odmowy, zgodnie z którymi Rada i jej służba prawna mogłyby być zniechęcane, odpowiednio, do żądania i do wydawania pisemnych opinii w sensytywných kwestiach, nie zostały bowiem potwierdzone żadną konkretną i umotywowaną okolicznością mogącą wykazać istnienie racjonalnie przewidywalnego, a nie czysto hipotetycznego zagrożenia dla interesu Rady w otrzymywaniu szczerých, obiektywných i wyczerpujących opinii.
- 71 Ponadto, skoro przypadek naruszenia interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych został przewidziany jako odrębny wyjątek w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, sam fakt, że opinia prawna zawarta w dokumencie nr 11897/09 dotyczy dziedziny stosunków międzynarodowych Unii, nie jest sam w sobie wystarczający do zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia.
- 72 Oczywiście podczas rozprawy Rada przypomniała, że negocjacje dotyczące planowanej umowy trwały jeszcze w czasie, gdy wydawała ona zaskarżoną decyzję.
- 73 Jednakże, mimo iż możliwe jest przyjęcie, że w tej sytuacji wskazana jest wzmocniona ochrona dokumentów instytucji w celu uniknięcia jakiegokolwiek naruszenia interesów Unii w trakcie międzynarodowych negocjacji, twierdzenie to zostało już wzięte pod uwagę poprzez uwzględnienie szerokiego zakresu uznania, jakie przysługuje instytucjom przy stosowaniu wyjątku z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 74 Tymczasem jeżeli chodzi o wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia, Rada nie może skutecznie powołać się na ogólne twierdzenie, zgodnie z którym można domniemywać naruszenia chronionego interesu publicznego w delikatnej materii, w szczególności jeżeli chodzi o opinie prawne sporządzane w ramach procesu negocjowania umowy międzynarodowej.
- 75 Konkretnie i przewidywalne naruszenie rozpatrywanego interesu nie może być też wykazane poprzez zwykłą obawę przed ujawnieniem obywatelom rozbieżności poglądów między instytucjami co do podstawy prawnej międzynarodowego działania Unii i przed wzbudzeniem w ten sposób wątpliwości co do zgodności z prawem tego działania.
- 76 Twierdzenie – zgodnie z którym ryzyko, iż ujawnienie opinii prawnych dotyczących procesu decyzyjnego może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem przyjętego aktu, nie jest wystarczające dla zakwalifikowania takiej sytuacji jako naruszenie ochrony opinii prawnej (ww. w pkt 64 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 60; ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 113) – co do zasady przekłada się na dziedzinę międzynarodowego działania Unii, gdyż proces decyzyjny w tej dziedzinie nie jest wyłączony ze stosowania zasady przejrzystości. Wystarczy przypomnieć, że art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, iż stosuje się ono do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, to jest do dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez instytucje i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii.
- 77 Tymczasem Rada nie przytacza żadnego konkretnego argumentu uzasadniającego odstępianie od tego twierdzenia w niniejszej sprawie.
- 78 Odnośnie do argumentu Rady dotyczącego ryzyka naruszenia zdolności jej służby prawnej do obrony – w trakcie postępowania sądowego – stanowiska, co do którego Rada wyraziła negatywną opinię, należy przypomnieć, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał, że tak ogólny argument nie może stanowić

uzasadnienia odstępowania od przejrzystości, o której mowa w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 64 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 65; ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 116).

- 79 Wynika stąd, że powody przytoczone w zaskarżonej decyzji nie mogą, z uwagi na ich ogólny i hipotetyczny charakter, wystarczyć do wykazania ryzyka naruszenia interesu publicznego dotyczącego ochrony opinii prawnych.
- 80 Ponadto ogólny charakter omawianych powodów nie może znaleźć uzasadnienia, wbrew twierdzeniom Rady, w niemożności dostarczenia dodatkowych elementów ze względu na sensytywną treść żądanego dokumentu. Poza tym, że istnienie ryzyka naruszenia przywołanego interesu nie wynika z kontekstu sporządzenia dokumentu nr 11897/09 ani z poruszanych tematów, Rada nie dostarczyła bowiem żadnej wskazówki co do dodatkowych elementów, które mogłaby ona dostarczyć w oparciu o treść dokumentu.
- 81 Wreszcie, jeżeli chodzi o trzecie kryterium badania z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, na Radzie ciążył obowiązek wyważenia szczególnego interesu podlegającego ochronie poprzez nieujawnienie danego dokumentu oraz ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego takie ujawnienie.
- 82 Należy w szczególności pamiętać o ogólnym interesie w udostępnieniu dokumentu w świetle korzyści wynikających – jak podkreślono w motywie 2 rozporządzenia nr 1049/2001 – ze zwiększonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (ww. w pkt 64 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 45).
- 83 Względy te zyskują oczywiście szczególnie istotny charakter wówczas, gdy Rada działa jako organ prawodawczy, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie w takich przypadkach (ww. w pkt 64 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 46).
- 84 Należy tu zauważyć, że strony spierają się co do kwestii, czy w procesie prowadzącym do zawarcia umowy międzynarodowej dotyczącej dziedziny prawodawczej Unii Rada działa w charakterze prawodawcy.
- 85 Skarżąca twierdzi, że umowa, której dotyczy dokument nr 11897/09, ma charakter prawodawczy w rozumieniu w szczególności art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ zdaniem skarżącej umowa ta wywołuje wiążące skutki w państwach członkowskich w zakresie przekazywania informacji finansowych organom państwa trzeciego.
- 86 Rada odpowiada, że nie działała jako prawodawca. Powołuje się w tej kwestii na art. 7 swojej decyzji 2006/683/WE, Euratom z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 285, s. 47). Przepis ten wymienia przypadki, gdy Rada działa w charakterze prawodawcy w rozumieniu art. 207 ust. 3 akapit drugi WE, wyłączając z nich dyskusje prowadzące do przyjęcia aktów z zakresu stosunków międzynarodowych.
- 87 Należy wskazać, że przytoczone przepisy, których celem jest jedynie określenie sytuacji, w których dokumenty powinny być co do zasady publicznie dostępne, mogą stanowić jedynie wskazówkę przy ustalaniu, czy Rada działała w charakterze prawodawcy do celów stosowania wyjątków z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 88 Trzeba zauważyć, że inicjatywa oraz prowadzenie negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej należą co do zasady do dziedziny wykonawczej. Ponadto udział opinii publicznej w procedurze związanej z negocjacjami i z zawarciem umowy międzynarodowej jest w sposób nieunikniony ograniczony z uwagi na uzasadniony interes w nieodślanianiu strategicznych elementów negocjacji. Wobec tego należy uznać, że w ramach tej procedury Rada nie działa w charakterze prawodawcy.

- 89 Jednak stosowania względów związanych z zasadą przejrzystości w procesie decyzyjnym Unii, o których mowa w pkt 82 powyżej, nie sposób wyłączyć w zakresie zewnętrznego działania Unii, w szczególności wtedy, gdy decyzja upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji ma na celu zawarcie umowy, która może mieć konsekwencje w dziedzinie prawodawczej działalności Unii.
- 90 W niniejszej sprawie planowana umowa między Unią a Stanami Zjednoczonymi Ameryki jest umową, która co do zasady dotyczy dziedziny przetwarzania i wymiany informacji w ramach współpracy policyjnej i która może mieć także wpływ na ochronę danych osobowych.
- 91 W tej kwestii należy przypomnieć, że ochrona danych osobowych jest prawem podstawowym, uznanym w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2007, C 303, s. 1) i wdrożonym w szczególności przez dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31) oraz przez rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1).
- 92 Tak więc Rada miała obowiązek rozważyć, jakiej dziedziny dotyczy przedmiotowa umowa, i sprawdzić, zgodnie z zasadą możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, czy interes ogólny związany ze zwiększoną przejrzystością w przedmiotowym postępowaniu nie uzasadniał jednak pełnego lub szerszego udostępnienia żądanego dokumentu, mimo ryzyka naruszenia ochrony opinii prawnych.
- 93 W tej kwestii, jak wskazuje skarżąca, istniał nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu dokumentu nr 11897/09, ponieważ ujawnienie to przyczyniłoby się do wzmocnienia legitymizacji instytucji i zwiększyłoby zaufanie do nich ze strony obywateli europejskich poprzez umożliwienie otwartej debaty na temat kwestii, co do których istniały rozbieżne opinie; rzecz dotyczyła zresztą dokumentu omawiającego podstawę prawną umowy, która, po jej zawarciu, będzie miała wpływ na prawo podstawowe do ochrony danych osobowych.
- 94 W pkt 15 zaskarżonej decyzji Rada – po „starannym wyważeniu interesu Rady w ochronie wewnętrznej opinii prawnej wydanej przez jej służbę prawną oraz interesu publicznego w ujawnieniu dokumentu” – stwierdza, że „ochrona wewnętrznej opinii prawnej dotyczącej obecnie negocjowanej umowy międzynarodowej przeważa nad publicznym interesem w ujawnieniu”. Rada nie zgadza się w tej kwestii z argumentem skarżącej, że „ewentualna treść planowanej umowy oraz opinie dotyczące podstawy prawnej i kompetencji Wspólnoty do zawarcia tej umowy międzynarodowej, która będzie wiązać Wspólnotę i będzie miała wpływ na obywateli europejskich”, mogą przesądzać o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego, który powinien zostać uwzględniony.
- 95 Należy stwierdzić, że Rada, wykluczając z tych względów jakąkolwiek możliwość wzięcia pod uwagę dziedziny, której dotyczy umowa, w celu ustalenia, czy istnieje w tym przypadku ewentualnie nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie żądanego dokumentu, zaniechała wyważenia istniejących interesów dla potrzeb zastosowania wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 96 Twierdzenia tego nie może podważyć argument Rady, zgodnie z którym interes publiczny związany z ochroną opinii prawnych w kontekście trwających negocjacji międzynarodowych wykazuje podobieństwa z interesem związanym z ochroną opinii prawnej wpisującej się w ramy czysto administracyjnych zadań Komisji, o którym mowa w wyroku Sądu z dnia 9 września 2008 r. w sprawie T-403/05 MyTravel przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-2027, pkt 49, 125, 126.
- 97 Z jednej strony bowiem Trybunał uchylił – ww. w pkt 18 wyrokiem w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji – wyrok Sądu przytoczony przez Radę. Z drugiej strony to właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do większej legitymizacji instytucji w oczach obywateli Unii i do zwiększenia ich zaufania.

W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz również co do zgodności z prawem całego procesu decyzyjnego (ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 113).

- 98 Na rozprawie Komisja wyjaśnia, czym jej zdaniem ww. w pkt 18 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji odróżnia się od niniejszej sprawy i dlaczego w związku z tym nie można się na niego skutecznie powołać. Po pierwsze, wskazuje ona, że w niniejszej sprawie przytoczony został wyjątek obligatoryjny, dotyczący interesu publicznego chronionego w stosunkach międzynarodowych, co nie miało miejsca w tamtym wyroku. Po drugie, opinia prawna zawarta w dokumencie nr 11897/09 dotyczy delikatnej materii, to jest stosunków międzynarodowych. Po trzecie, proces zawierania umowy międzynarodowej trwał jeszcze w czasie, gdy Rada odmówiła ujawnienia dokumentu nr 11897/09, natomiast procedura opracowywania decyzji będącej przedmiotem sporu w ww. w pkt 18 sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji była zakończona.
- 99 Argumenty te nie są przekonujące. Z jednej strony bowiem okoliczność, że sporny dokument dotyczy materii potencjalnie objętej wyjątkiem z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych, nie ma znaczenia dla oceny stosowania odrębnego wyjątku, dotyczącego ochrony opinii prawnych i przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia.
- 100 Z drugiej strony z pewnością w ramach badania, czy istnieje ryzyko naruszenia interesu publicznego związanego z ochroną opinii prawnych, można powoływać się na fakt, że procedura mająca na celu zawarcie umowy międzynarodowej jest jeszcze w toku. Argument ten nie jest jednak decydujący przy ustalaniu, czy mimo tego ryzyka naruszenia istnieje ewentualnie nadrzędny interes publiczny.
- 101 Interes publiczny związany z przejrzystością procesu decyzyjnego zostałby bowiem pozbawiony treści, gdyby jego uwzględnienie było, jak proponuje Komisja, ograniczone do sytuacji, gdy procedura decyzyjna została zakończona.
- 102 Z powyższego wynika, iż okoliczności przytoczone w zaskarżonej decyzji nie pozwalają na wykazanie, że ujawnienie spornego dokumentu naruszyłoby ochronę opinii prawnych oraz że w każdym razie Rada zaniechała sprawdzenia, czy istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający szersze ujawnienie dokumentu nr 11897/09, z naruszeniem art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 103 Zarzut drugi należy więc uwzględnić.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001*

- 104 Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.
- 105 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału badanie częściowego dostępu do dokumentu instytucji Unii powinno odbywać się w świetle zasady proporcjonalności (wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautali, Rec. s. I-9565, pkt 27, 28).
- 106 Z samego brzmienia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że instytucja ma obowiązek zbadać, czy należy udzielić częściowego dostępu do dokumentów objętych wnioskiem o jego udzielenie, ograniczając ewentualną odmowę wyłącznie do danych objętych wyjątkami wymienionymi w tym artykule. Instytucja musi udzielić takiego częściowego dostępu, jeżeli zamierzony przez nią cel, którego osiągnięcie miała zapewnić instytucji odmowa dostępu do dokumentu, może zostać spełniony za pomocą nieujawnienia przez nią fragmentów, które mogłyby naruszyć chroniony interes publiczny (wyrok Sądu z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie T-264/04 WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. II-911, pkt 50; zob. podobnie ww. w pkt 105 wyrok w sprawie Rada przeciwko Hautali, pkt 29).



- 107 W niniejszej sprawie z pkt 16 zaskarżonej decyzji wynika, że Rada zbadała możliwość udzielenia skarżącej częściowego dostępu do żadanego dokumentu, decydując się na ujawnienie określonych części tego dokumentu, to jest wstępu znajdującego się na stronie 1, pkt 1–4 oraz pierwszego zdania pkt 5 analizy zawartej w opinii prawnej.
- 108 Należy zauważyć, co podnosi też skarżąca, że częściowy dostęp ma bardzo wąski zakres, gdyż ujawniona wersja spornego dokumentu ograniczona jest w zasadzie do jego części wstępnej.
- 109 Badania, czy wąski zakres częściowego dostępu przyznanego w niniejszej sprawie znajduje uzasadnienie w przytoczonych wyjątkach, należy jednak dokonać w świetle zasady proporcjonalności.
- 110 W związku z tym, po pierwsze, jeśli chodzi o wyjątek z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, należy przypomnieć, że Rada dysponuje szerokim zakresem uznania, jeżeli oceni ona, iż ujawnienie dokumentu może naruszyć interes publiczny w dziedzinie stosunków międzynarodowych, z uwzględnieniem sensytywnego i zasadniczego charakteru chronionego interesu (zob. pkt 25 powyżej).
- 111 W niniejszej sprawie z analizy zarzutu pierwszego wynika, że Rada wykazała istnienie ryzyka naruszenia interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych jedynie w odniesieniu do fragmentów mających związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach (zob. pkt 59 powyżej).
- 112 W tej kwestii należy stwierdzić, że ten ostatni powód ma zastosowanie jedynie do części ukrytych fragmentów spornego dokumentu. Fragmenty te zawierają bowiem również rozważania prawne dotyczące norm prawa Unii mających zastosowanie w tej dziedzinie lub – w ogólny sposób – stosowania tych norm w dziedzinie, której dotyczyła planowana umowa; nie sposób z założenia uznać, że rozważania te dotyczą swoistej treści umowy lub wytycznych negocjacyjnych.
- 113 W tych okolicznościach stwierdzone nieprawidłowe zastosowanie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 powoduje niezgodność z prawem analizy przeprowadzonej w zaskarżonej decyzji w części dotyczącej zakresu częściowego dostępu.
- 114 Po drugie, jeżeli chodzi o wyjątek z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, z analizy zarzutu drugiego wynika, że Rada nie wykazała istnienia naruszenia przedmiotowego interesu publicznego, a zatem powołanie się na ten interes nie może uzasadniać ograniczenia ujawnienia w zaskarżonej decyzji.
- 115 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że w odniesieniu do częściowego dostępu do dokumentu Rada nie dopełniła obowiązku ograniczenia odmowy jedynie do elementów objętych przywołanymi wyjątkami.
- 116 Analiza zarzutu trzeciego prowadzi więc do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części odmawiającej dostępu do nieujawnionych części żadanego dokumentu innych niż te, które mają związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia*

- 117 Mając na uwadze wnioski kończące analizę trzech pierwszych zarzutów, należy jeszcze ustalić, czy Rada wywiązała się z obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do odmowy ujawnienia części żadanego dokumentu mających związek ze swoistą treścią planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych, co do których skutecznie powołano się na wyjątek dotyczący ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych.

- 118 Instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i kontrolę, po pierwsze, czy, żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem oraz, po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista (ww. w pkt 21 wyrok w sprawach połączonych Sison przeciwko Radzie, pkt 61).
- 119 W pkt 5 zaskarżonej decyzji Rada przypomina, że międzynarodowe negocjacje dotyczące podpisania przedmiotowej umowy między Unią a Stanami Zjednoczonymi Ameryki trwały jeszcze w czasie, gdy sporządzany był dokument nr 11897/09. W pkt 6 tej decyzji wskazuje ona, że żądany dokument „porusza aspekty prawne projektu wytycznych negocjacyjnych w celu zawarcia umowy międzynarodowej między Unią a Stanami Zjednoczonymi w delikatnej materii związanej z walką z terroryzmem i z finansowaniem terroryzmu”. Rada dodaje, że „dokument [ten] zawiera analizę podstawy prawnej planowanej umowy, gdyż służba prawna ustosunkowała się do zalecanej przez Komisję treści planowanej umowy”, i że jego ujawnienie „spowodowałoby podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących określonych postanowień planowanej umowy [...], w konsekwencji miałoby negatywny wpływ na pozycję negocjacyjną [Unii] i zaszkodziłoby klimatowi zaufania w toczących się negocjacjach”.
- 120 Należy zauważyć, że podając te powody, Rada dała wyraz jasnego i spójnego rozumowania w zakresie odmowy ujawnienia części żądanego dokumentu mających związek ze swoistą treścią umowy lub dyrektyw negocjacyjnych.
- 121 Ponadto ogólny charakter tego uzasadnienia, polegający na tym, że Rada nie ujawnia sensytywnej treści, która mogłaby zostać podana do wiadomości poprzez ujawnienie, usprawiedliwiony jest troską o nieodślanianie informacji, których ochronę ma na celu przytoczony wyjątek, dotyczący ochrony interesu publicznego w dziedzinie stosunków międzynarodowych (zob. podobnie ww. w pkt 25 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 82).
- 122 Należy zatem stwierdzić, że Rada wystarczająco uzasadniła swoją decyzję w zakresie, w jakim odmówiła dostępu do części żądanego dokumentu mających związek ze swoistą treścią umowy lub dyrektyw negocjacyjnych.
- 123 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w części, w której z naruszeniem przepisów art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie, art. 4 ust. 2 tiret drugie i art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 odmawia ona dostępu do nieujawnionych części żądanego dokumentu innych niż te, które dotyczą swoistej treści planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych mogących spowodować ujawnienie strategicznych celów, do których osiągnięcia zmierza Unia w negocjacjach.
- 124 W tej kwestii należy wskazać, że choć stwierdzona niezgodność z prawem nie dotyczy dokonanej przez Radę oceny tych ostatnich części żądanego dokumentu, nie jest zadaniem Sądu zastępowanie Rady i wskazywanie elementów, do których dostęp powinien być udzielony, gdyż to instytucja jest zobowiązana, wykonując niniejszy wyrok, do uwzględnienia motywów Sądu dotyczących tej kwestii (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-2023, pkt 133).
- 125 Wynika stąd, że to do Rady należeć będzie dokonanie oceny, z uwzględnieniem treści uzasadnienia niniejszego wyroku, w jakim zakresie dostęp do nieujawnionych fragmentów spornego dokumentu może w sposób konkretny i rzeczywisty naruszyć interesy chronione wyjątkami z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

### **W przedmiocie kosztów**

- 126 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednak na podstawie art. 87 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań Sąd może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że

każda ze stron pokryje własne koszty. Ponadto zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

<sup>127</sup> Żądania zarówno skarżącej, jak i Rady zostały uwzględnione jedynie częściowo, a zatem każda z nich powinna ponieść własne koszty. Komisja pokryje swoje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Rady z dnia 29 października 2009 r. w części odmawiającej dostępu do nieujawnionych części dokumentu nr 11897/09 innych niż te, które dotyczą swoistej treści planowanej umowy lub wytycznych negocjacyjnych.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Każda ze stron pokrywa swoje własne koszty.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 4 maja 2012 r.

Podpisy