



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 21 czerwca 2012 r.*

Odwołanie — Publiczny dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Artykuł 4 ust. 5 — Zakres — Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego — Sprzeciw tego państwa członkowskiego wobec ujawnienia takich dokumentów — Zakres kontroli instytucji i sądów unijnych w odniesieniu do podstaw sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie — Przedstawienie spornego dokumentu sądowi unijnemu

W sprawie C-135/11 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 16 marca 2011 r.,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, z siedzibą w Hamburgu (Niemcy), reprezentowana przez S. Crosby'ego oraz S. Santoro, advocaten,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. O'Reilly oraz P. Costę de Oliveirę, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Królestwo Danii,

Republika Finlandii,

Królestwo Szwecji,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, J. Malenovský (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

* Język postępowania: angielski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 marca 2012 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swym odwołaniu IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (zwany dalej IFAW) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie T-362/08 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-11), zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”, na mocy którego Sąd oddalił skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 19 czerwca 2008 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) odmawiającej wnoszącej odwołanie dostępu do dokumentu przekazanego tej instytucji przez władze niemieckie w ramach postępowania dotyczącego deklasyfikacji terenu chronionego zgodnie z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 255 ust. 1 i 2 WE stanowi:
„1. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z ust. 2 i 3.
2. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu”.
- 3 Deklaracja nr 35 dotycząca art. [255] ust. 1 [WE], dołączona do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu, stanowi:
„Konferencja przyjmuje, że zasady i warunki określone w art. [255] ust. 1 [WE] pozwolą państwu członkowskiemu zwrócić się do Komisji lub Rady o nieprzekazywanie osobom trzecim dokumentu pochodzącego z [od] tego państwa bez jego wcześniejszej zgody”.
- 4 Zgodnie z art. 19 akapit drugi 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) ma ono zastosowanie od dnia 3 grudnia 2001 r.
- 5 Motywy 2, 4 i 10 rozporządzenia nr 1049/2001 mają następujące brzmienie:
„(2) Przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
[...]
(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.
[...]

(10) W celu zapewnienia większej przejrzystości w pracach instytucji dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz również dokumentów przez nie otrzymywanych. W tym kontekście przywołuje się, że deklaracja nr 35 [...] stanowi, iż państwo członkowskie może zażądać, by Komisja czy Rada nie udostępniały stronom trzecim dokumentu pochodzącego z tego państwa bez jego uprzedniej zgody”.

6 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowany „Cel”, stanowi w art. 1 lit. a):

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej zwanych »instytucjami«) przewidzianych w art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”.

7 Artykuł 2 ust. 1 i 3 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu.

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej”.

8 Artykuł 3 wskazanego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

a) »dokument«; oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji;

b) »strona trzecia«; oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie”.

9 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który reguluje wyjątki od prawa dostępu, jest sformułowany w następujący sposób:

„1. Instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

- bezpieczeństwa publicznego,
- kwestii obronnych i wojskowych,
- stosunków międzynarodowych,
- finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego;

[...]

3. [...]

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

4. W odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja skonsultuje się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie.

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

7. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących prywatności oraz interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów sensytywnych, wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie”.

Okoliczności powstania sporu

- 10 IFAW jest organizacją pozarządową działającą w dziedzinie ochrony dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Sprzeciwiając się realizacji projektu przemysłowego na terenie chronionym w Niemczech (zwanym dalej „spornym projektem przemysłowym”), zażądała ona udzielenia dostępu do szeregu dokumentów otrzymanych przez Komisję w ramach badania wspomnianego projektu przemysłowego, a mianowicie do niektórych pism pochodzących od różnych organów Republiki Federalnej Niemiec.

W przedmiocie pierwszego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów złożonego przez IFAW

- 11 Pismem skierowanym do Komisji w dniu 20 grudnia 2001 r. IFAW zażądała udzielenia jej dostępu do szeregu dokumentów otrzymanych przez tę instytucję w ramach badania spornego projektu przemysłowego, a mianowicie do dokumentów pochodzących od Republiki Federalnej Niemiec i miasta Hamburga oraz do pisma z dnia 15 marca 2000 r. skierowanego przez kanclerza Niemiec do przewodniczącego Komisji (zwanego dalej „pismem kanclerza Niemiec”).
- 12 Uznając, że w braku uprzedniej zgody właściwego państwa członkowskiego art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 zabrania jej ujawnienia przedmiotowych dokumentów, Komisja wydała w dniu 26 marca 2002 r. decyzję odmawiającą IFAW żądanego dostępu do dokumentów.
- 13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2002 r. IFAW wniosła skargę, w której domagała się stwierdzenia nieważności spornej decyzji.
- 14 Wyrokiem z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4135, Sąd oddalił tę skargę jako bezzasadną.
- 15 W dniu 10 lutego 2005 r. Królestwo Szwecji, będące interwenientem we wskazanej sprawie, wniosło do Trybunału odwołanie od wyroku Sądu.
- 16 Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, Trybunał uchylił wyżej wymieniony wyrok w sprawie IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji oraz stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 26 marca 2002 r.

W przedmiocie drugiego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów złożonego przez IFAW

- 17 W następstwie wydania wyżej wymienionego wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji pismem z dnia 13 lutego 2008 r. skierowanym do Komisji IFAW ponowiła wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów otrzymanych przez tę instytucję w ramach badania spornego projektu przemysłowego pochodzących od władz niemieckich.
- 18 Pismem z dnia 20 lutego 2008 r. Komisja potwierdziła otrzymanie pisma wnoszącej odwołanie z dnia 13 lutego 2008 r.
- 19 W dniu 26 marca 2008 r. wnosząca odwołanie wezwała Komisję do udzielenia odpowiedzi na jej wniosek z dnia 13 lutego 2008 r.
- 20 Pismem z dnia 7 kwietnia 2008 r. Komisja powiadomiła IFAW, że wszczęto konsultacje z władzami niemieckimi dotyczące ujawnienia żądanych dokumentów.
- 21 W dniu 9 kwietnia 2008 r. wnosząca odwołanie ponownie wezwała Komisję do udzielenia odpowiedzi na jej wniosek z dnia 13 lutego 2008 r. w terminie do dnia 22 kwietnia 2008 r.
- 22 W związku z brakiem odpowiedzi Komisji w tym dniu IFAW złożyła pismem z dnia 29 kwietnia 2008 r. wniosek potwierdzający.
- 23 W dniu 19 maja 2008 r. Komisja poinformowała skarżącą na piśmie, że otrzymała wniosek potwierdzający, i oświadczyła, iż odpowiedź zostanie jej udzielona w terminie ustanowionym w rozporządzeniu nr 1049/2001.
- 24 W dniu 19 czerwca 2008 r. Komisja wydała sporną decyzję w sprawie wniosku potwierdzającego IFAW, o której skarżąca została poinformowana w tym samym dniu. W omawianej decyzji Komisja ujawniła wszystkie dokumenty, o których udostępnienie wnioskowała wnosząca odwołanie, mianowicie osiem dokumentów wydanych przez miasto Hamburg i Republikę Federalną Niemiec, jednak odmówiła uwzględnienia wniosku o udzielenie dostępu do pisma kanclerza Niemiec, ponieważ władze niemieckie sprzeciwiły się ujawnieniu tego pisma.
- 25 Zgodnie z zaskarżoną decyzją władze niemieckie oświadczyły z jednej strony, że ujawnienie pisma kanclerza Niemiec naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001.
- 26 Pismo to dotyczyło bowiem poufnego oświadczenia sporządzonego wyłącznie do użytku wewnętrznego. Dokument ten dotyczył polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich. Ujawnienie wspomnianego dokumentu naruszyłoby nie tylko zasadę poufności ze szkodą dla stosunków międzynarodowych między Republiką Federalną Niemiec, instytucjami i innymi państwami członkowskimi, lecz również zagroziłoby polityce gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich. W konsekwencji należało odmówić dostępu do pisma kanclerza Niemiec zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001.
- 27 Z drugiej strony władze niemieckie wskazały, iż ujawnienie pisma kanclerza Niemiec zagroziłoby poważnie ochronie procesu decyzyjnego Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.
- 28 Pismo to dotyczyło bowiem poufnego oświadczenia skierowanego do Komisji sporządzonego wyłącznie do użytku wewnętrznego w ramach jej rozważań dotyczących badania spornego projektu przemysłowego. Ujawnienie rzeczonych dokumentów zaszkodziłoby poważnie procesowi decyzyjnemu Komisji. W konsekwencji wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 miał zastosowanie w odniesieniu do pisma kanclerza Niemiec.

- 29 Komisja zasadniczo powtórzyła w zaskarżonej decyzji uzasadnienie podane przez władze niemieckie. Ponadto zbadała, czy istniał nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 uzasadniający ujawnienie owego pisma. W niniejszym przypadku Komisja uznała, że nie dysponowała żadnym elementem mogącym wskazywać na istnienie ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu wskazanego przepisu mającego pierwszeństwo przed wymogiem ochrony procesu decyzyjnego Komisji.
- 30 Jeśli chodzi o kwestię częściowego dostępu do rozpatrywanego dokumentu, Komisja wskazała w zaskarżonej decyzji, iż w świetle ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji była zobowiązana do wyciągnięcia konsekwencji z wyniku procesu konsultacji i do odmówienia dostępu do pisma kanclerza Niemiec na podstawie wyjątków przytoczonych przez władze niemieckie i wskazanych przez nie powodów. Ze względu na to, iż wspomniane władze sprzeciwiły się ujawnieniu pisma kanclerza Niemiec w całości, nie mógł zostać przyznany częściowy dostęp do tego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 31 W dniu 28 sierpnia 2008 r. IFAW wniosła na sporną decyzję skargę o stwierdzenie nieważności, która została oddalona zaskarżonym wyrokiem.
- 32 W pkt 67–88 zaskarżonego wyroku Sąd zasadniczo przypomniał, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawia wymóg uprzedniej zgody państwa członkowskiego jako konieczny warunek ujawnienia pochodzącego od niego dokumentu.
- 33 Jednakże Sąd przypomniał również – jak orzekł Trybunał w ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji – że rozporządzenie nr 1049/2001 nie przyznaje danemu państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta pozwalającego na czysto dyskrecyjny i nieobjęty obowiązkiem uzasadnienia sprzeciw wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję z tego tylko powodu, że dokument ten został wydany przez rzeczony państwo członkowskie. Artykuł 4 ust. 5 owego rozporządzenia upoważnia bowiem dane państwo członkowskie do sprzeciwienia się ujawnieniu wydanych przez nie dokumentów jedynie na podstawie wyjątków przedmiotowych określonych w ust. 1–3 tego artykułu i przy odpowiednim uzasadnieniu jego stanowiska w tym względzie.
- 34 Zdaniem Sądu przed odmówieniem dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego Komisja musi zbadać, czy państwo to oparło swój sprzeciw na wyjątkach przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy odpowiednio uzasadniło swe stanowisko w tym względzie.
- 35 Sąd orzekł wreszcie, w pkt 84–88 zaskarżonego wyroku, że w zakresie dotyczącym odmowy dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego opartej na wskazanych przez nie podstawach sprzeciwu nie ma potrzeby rozstrzygnięcia kwestii, czy Komisja była zobowiązana poza czysto formalną kontrolą istnienia uzasadnienia odmowy dostępu przez państwo członkowskie i odniesienia do wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 dokonać ograniczonej lub też pełnej kontroli podstaw sprzeciwu wskazanych przez państwo członkowskie.
- 36 Sąd stwierdził bowiem, że w przypadku zgodności decyzji Komisji dotyczącej ujawnienia dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego z jego stanowiskiem przyjętym zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jedynym właściwym rodzajem kontroli jest kontrola – do dokonywania której uprawniony jest sąd Unii – decyzji Komisji o odmowie dostępu do rozpatrywanego dokumentu.
- 37 Następnie, w pkt 101–127 zaskarżonego wyroku Sąd ocenił zasadność odmowy udzielenia przez Komisję dostępu do pisma kanclerza Niemiec.

- 38 Na wstępie Sąd przypomniał w pkt 103 zaskarżonego wyroku, że w omawianym przypadku odmowy udzielenia przez Komisję dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, zastosowanie wyjątków dotyczących interesu publicznego określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia opierało się na ocenie materialnej państwa członkowskiego, a nie na ocenie Komisji.
- 39 Sąd wskazał ponadto w pkt 105 i 106 zaskarżonego wyroku, że w odniesieniu do zakresu kontroli legalności takiej decyzji przez sąd Unii w ramach zastosowania jednego z wyjątków przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 należy przyznać Republice Federalnej Niemiec szeroki zakres uznania w celu ustalenia, czy ujawnienie dokumentów objętych owymi wyjątkami może naruszyć interes publiczny.
- 40 Sąd wywiódł z powyższego w pkt 107 zaskarżonego wyroku, że kontrola sądu Unii powinna się ograniczać do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie i nadużycia władzy.
- 41 W następstwie owej kontroli Sąd doszedł do wniosku, że ocena, zgodnie z którą ujawnienie pisma kanclerza Niemiec mogło zagrozić ochronie interesu publicznego w zakresie polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec, nie opiera się na oczywistym błędzie władz niemieckich. W pkt 108 zaskarżonego wyroku stwierdził on ponadto, że Komisja słusznie odmówiła żądanego ujawnienia w związku ze sprzeciwem owego państwa członkowskiego zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej państwa członkowskiego określonego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte tego rozporządzenia.
- 42 Wreszcie wobec wniosku IFAW o nakazanie Komisji przedstawienia pisma kanclerza Niemiec w drodze środków dowodowych Sąd, uznając, iż jest w stanie rozstrzygnąć niniejszą skargę na podstawie żądań, zarzutów i argumentów przedstawionych w toku postępowania, odmówił nakazania przedstawienia owego dokumentu.

Żądania stron

- 43 IFAW wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania poniesionymi w pierwszej instancji oraz w instancji odwoławczej.
- 44 Komisji wnosi o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie IFAW kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 45 Na poparcie swego wniosku o uchylenie zaskarżonego wyroku skarżąca przywołuje dwa zarzuty dotyczące błędów co do prawa popełnionych przez Sąd, po pierwsze, w zakresie wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, oraz po drugie, w związku z brakiem dokonania pełnej oceny pisma kanclerza Niemiec dla celów weryfikacji zasadności podstaw odmowy dostępu do tego dokumentu.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

- 46 W ramach swego pierwszego zarzutu IFAW zasadniczo podnosi, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, nie uznając, że w zakresie dotyczącym dokumentu nieujawnionego ze względu na brak zgody państwa członkowskiego Komisja powinna była dokonać wyczerpującej oceny podstaw sprzeciwu, na które powołało się to państwo na podstawie wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

Argumentacja stron

- 47 IFAW podnosi, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, uznając, że nie było ani konieczne, ani istotne, by Komisja dokonała pogłębionej oceny podstaw odmowy podniesionych przez państwo członkowskie, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w interpretacji Trybunału. W związku z tym zdaniem wnoszącej odwołanie Komisja powinna była, poza przeprowadzeniem weryfikacji w kwestii, czy państwo członkowskie uzasadniło swój sprzeciw, skontrolować, czy owo uzasadnienie wiąże się z wyjątkami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz ocenić *in concreto*, czy wyjątki i wskazane podstawy miały zastosowanie do omawianego dokumentu.
- 48 W odpowiedzi na skargę Komisja podniosła, że zbadała, czy *prima facie*, z uwagi na okoliczności niniejszej sprawy, wyjątki i uzasadnienie zostały wskazane słusznie, i odpowiedziawszy twierdząco, przedstawiła powody uzasadniające jej odmowną decyzję.

Ocena Trybunału

- 49 Na wstępie należy przypomnieć, że celem rozporządzenia nr 1049/2001, jak wynika z jego motywu 4 i art. 1, jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucję. Na podstawie art. 2 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia prawo to obejmuje nie tylko dokumenty sporządzane przez te instytucje, ale również dokumenty otrzymywane przez nie od osób trzecich, wśród których znajdują się także państwa członkowskie, o czym stanowi wprost art. 3 lit. b) tego rozporządzenia.
- 50 Jednakże w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 przewidziano wyjątki od prawa dostępu do dokumentu. W szczególności art. 4 ust. 5 stanowi, że państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.
- 51 W niniejszym przypadku Republika Federalna Niemiec wykonała uprawnienie przyznane jej zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i zażądała od Komisji nieujawniania pisma kanclerza Niemiec. Republika Federalna Niemiec oparła swój sprzeciw na wyjątkach odnoszących się do ochrony interesu publicznego, dotyczących stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej państwa członkowskiego określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte wspomnianego rozporządzenia, jak również na wyjątku dotyczącym ochrony procesu decyzyjnego Komisji określonym w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia. Komisja następnie uzasadniła w zaskarżonej decyzji odmowę udostępnienia pisma kanclerza Niemiec sprzeciwem zgłoszonym przez władze niemieckie na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 52 Trybunał miał już sposobność określić, w ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, zakres sprzeciwu wniesionego przez państwo członkowskie zgodnie z wskazanym przepisem.
- 53 Trybunał podkreślił, że wskazany przepis ma charakter proceduralny, ponieważ ogranicza się do ustanowienia wymogu uzyskania uprzedniej zgody danego państwa członkowskiego, jeśli państwo to złożyło szczególny wniosek w tym zakresie, a ponadto jest przepisem poświęconym procesowi przyjmowania decyzji Unii (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 78, 81).

- 54 W odróżnieniu od art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który przyznaje osobom trzecim w przypadku pochodzących od nich dokumentów jedynie prawo konsultacji z danymi instytucjami w przedmiocie zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 5 ustanawia uprzednią zgodę państwa członkowskiego jako konieczny warunek ujawnienia pochodzącego od niego dokumentu, w przypadku gdy państwo tego zażąda.
- 55 Trybunał orzekł, że z chwilą, gdy państwo członkowskie skorzystało z przyznanego mu na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 uprawnienia do żądania, aby określony dokument wydany przez to państwo nie był ujawniany bez jego uprzedniej zgody, ewentualne ujawnienie tego dokumentu przez instytucję wymaga uprzedniego uzyskania zgody tego państwa członkowskiego (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 50).
- 56 Z powyższego wynika a contrario, że instytucja, która nie uzyskała zgody danego państwa członkowskiego, nie jest uprawniona do ujawnienia dokumentu (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 44). W niniejszej sprawie decyzja Komisji w przedmiocie wniosku o dostęp do pisma kanclerza Niemiec zależy więc od decyzji podjętej przez władze niemieckie w ramach procesu przyjmowania spornej decyzji.
- 57 Jednakże zgodnie z pkt 58 ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przyznaje danemu państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta pozwalającego na czysto dyskrejonalny i nieobjęty obowiązkiem uzasadnienia sprzeciw wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję z tego tylko powodu, że dokument ten został wydany przez rzecone państwo członkowskie.
- 58 Zgodnie z pkt 76 ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, przy czym państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo uczestniczenia w podejmowaniu decyzji instytucji Unii. Uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, jest podobna nie tyle do dyskrejonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju opinii potwierdzającej brak podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3. Tak ustanowiony w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 proces decyzyjny wymaga więc, aby instytucja i dane państwo członkowskie przestrzegały wyjątków przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 omawianego rozporządzenia (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 83).
- 59 Z powyższego wynika, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 upoważnia dane państwo członkowskie do sprzeciwienia się ujawnieniu wydanych przez nie dokumentów jedynie na podstawie wyjątków przedmiotowych określonych w ust. 1–3 tego artykułu i przy odpowiednim uzasadnieniu jego stanowiska w tym względzie (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 99).
- 60 Jeśli chodzi w tym wypadku o zakres art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do danej instytucji, należy przypomnieć – jak orzekł Trybunał w pkt 94 ww. wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji – że z punktu widzenia wnioskodawcy ingerencja danego państwa członkowskiego nie ma dla wnioskodawcy wpływu na charakter decyzji wydanej następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, który złożył on w odniesieniu do dokumentu będącego w jej posiadaniu jako aktu Unii.
- 61 Instytucja jako autor decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów jest zatem odpowiedzialna za jej zgodność z prawem. Trybunał orzekł już, że instytucja ta nie może uwzględnić sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli uzasadnienie przedstawione przez państwo członkowskie celem odmowy dostępu do dokumentu nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 88).

- 62 W związku z tym przed odmówieniem dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego dana instytucja musi zatem zbadać, czy państwo to oparło swój sprzeciw na wyjątkach przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy odpowiednio uzasadniło swe stanowisko w tym względzie. W konsekwencji w ramach procesu przyjmowania decyzji w przedmiocie odmowy dostępu Komisja powinna upewnić się co do istnienia powyższego uzasadnienia i zawrzeć informację na ten temat w decyzji wydanej przez nią po zakończeniu procedury (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 99).
- 63 Wbrew stanowisku IFAW instytucja rozpatrująca sprawę nie ma natomiast obowiązku dokonywać wyczerpującej oceny decyzji w sprawie sprzeciwu danego państwa członkowskiego poprzez przeprowadzenie kontroli, która wykraczałaby poza weryfikację samego istnienia uzasadnienia odnoszącego się do wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 64 Ustanowienie wymogu dokonywania tego rodzaju wyczerpującej oceny mogłoby prowadzić do sytuacji, w której po dokonaniu owej oceny instytucja rozpatrująca sprawę mogłaby błędnie przekazać dany dokument wnioskodawcy wbrew – należycie uzasadnionemu w rozumieniu pkt 61 i 62 niniejszego wyroku – sprzeciwowi państwa członkowskiego, od którego pochodzi ów dokument.
- 65 Z powyższego wynika, że nie jest zasadny zarzut IFAW, jakoby Sąd dopuścił się błędu co do prawa, nie uznając, że w przypadku odmowy ujawnienia dokumentu Komisja powinna była dokonać wyczerpującej oceny podstaw sprzeciwu, na które powołało się państwo na podstawie wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 66 W rezultacie należy oddalić pierwszy z zarzutów podnoszonych przez IFAW na poparcie odwołania.

W przedmiocie zarzutu drugiego

- 67 W ramach drugiego zarzutu IFAW zasadniczo podnosi, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, oceniając, że jest w stanie wykonać ciężący na nim obowiązek kontroli bez zapoznania się z dokumentem, którego ujawnienia Komisja odmówiła.

Argumentacja stron

- 68 Wnosząca odwołanie uważa, że Sąd błędnie odmówił nakazania przedstawienia pisma kanclerza Niemiec będącego w posiadaniu Komisji, ponieważ przedstawienie owego dokumentu było niezbędne, aby Sąd mógł sam zweryfikować rzeczywiste wystąpienie – i w konsekwencji możliwość zastosowania – wyjątków podniesionych przez tę instytucję celem uzasadnienia decyzji o odmowie przedstawienia owego pisma, które zostały w pierwszej kolejności podniesione przez Republikę Federalną Niemiec. W tym względzie wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd nie mógł wykonać swego zadania bez zapoznania się z omawianym dokumentem i bez jego przeanalizowania.
- 69 W odpowiedzi Komisja podnosi, że Sąd dysponuje uprawnieniami dyskrecyjnymi w zakresie dotyczącym środków dowodowych, włącznie z przedstawieniem dokumentów.

Ocena Trybunału

- 70 Z pkt 87 zaskarżonego wyroku wynika, że zdaniem Sądu zastosowanie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu kontroli decyzji odmownej Komisji, wykraczającej poza badanie *prima facie* i prowadzącej do dokonania materialnej oceny możliwości zastosowania w niniejszym przypadku wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.

- 71 Ocena ta nie zawiera żadnego błędu co do prawa.
- 72 W przypadku gdy państwo członkowskie w sposób uzasadniony odmawia wyrażenia zgody na udzielenie dostępu do spornego dokumentu, przez co dana instytucja zostaje zmuszona do oddalenia wniosku o udzielenie dostępu, jego autor ma prawo do ochrony sądowej. Do właściwości sądu Unii należy dokonanie kontroli, na wniosek wnioskodawcy, który otrzymał od instytucji decyzję odmawiającą dostępu, czy owa odmowa mogła zostać skutecznie uzasadniona na podstawie wskazanych wyjątków i czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję lub przez dane państwo członkowskie (zob. podobnie wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 90, 94).
- 73 Gwarancja tego rodzaju ochrony prawnej przysługującej wnioskodawcy, któremu dana instytucja odmówiła dostępu do jednego lub większej liczby dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego wskutek sprzeciwu tego państwa, oznacza, że sąd Unii dokonuje oceny zgodności z prawem decyzji w przedmiocie odmowy dostępu *in concreto* (zob. w tym względzie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 33–39), w świetle wszelkich użytecznych dowodów, pośród których pierwszorzędne znaczenie mają dokumenty, do których odmówiono dostępu. Celem poszanowania zakazu ujawnienia owych dokumentów w braku uprzedniej zgody państwa członkowskiego do Sądu należy zapoznanie się z owymi dokumentami *in camera*, w taki sposób, aby same strony nie miały do nich dostępu, jak przewiduje art. 67 ust. 3 akapit trzeci regulaminu postępowania przed Sądem.
- 74 Tymczasem, jak wynika z pkt 152 i 153 zaskarżonego wyroku, Sąd nie stwierdził konieczności nakazania przedstawienia dokumentu, w przypadku którego w niniejszej sprawie odmówiono ujawnienia, a mianowicie pisma kanclerza Niemiec.
- 75 Z powyższego wynika, że wobec braku zapoznania się ze wskazanym pismem Sąd nie był w stanie ocenić *in concreto*, czy można było odmówić dostępu do owego dokumentu zgodnie z prawem na podstawie wyjątków wskazanych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i w związku z tym nie był również w stanie przeprowadzić kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, niezgodnie z wymogiem wskazanym w pkt 73 niniejszego wyroku.
- 76 Z powyższego wynika, że wnosząca odwołanie zasadnie podniosła, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, stwierdzając, że jest w stanie wykonać ciężący na nim obowiązek kontroli bez zapoznania się z dokumentem, którego ujawnienia Komisja odmówiła.
- 77 W związku z powyższym należy uwzględnić zarzut drugi i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok w całości.

W przedmiocie skargi

- 78 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 79 W niniejszej sprawie stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia i w związku z tym należy ją skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd celem wydania, po zapoznaniu się z pismem kanclerza Niemiec, orzeczenia w przedmiocie wniesionej przez IFAW skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie T-362/08 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji zostaje uchylony.**

- 2) **Sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej celem wydania orzeczenia w przedmiocie wniesionej przez IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 19 czerwca 2008 r. odmawiającej jej dostępu do dokumentu przekazanego Komisji Europejskiej przez władze niemieckie w ramach postępowania dotyczącego deklasyfikacji terenu chronionego zgodnie z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.**
- 3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy