

Sprawy połączone T-109/05 i T-444/05

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG)

przeciwko

Komisji Europejskiej

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty dotyczące składników kosztów wynikających z zobowiązań z zakresu usług publicznych w dziedzinie pomocy państwa — Odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej — Tajemnica zawodowa — Obowiązek uzasadnienia — Równość traktowania — Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego

Wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 24 maja 2011 r. II - 2487

Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Interes prawny — Skarżący kwestionujący decyzję odmawiającą mu dostępu do dokumentów instytucji (art. 230 WE)*
2. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Obowiązek uzasadnienia — Zakres (art. 253 WE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady)*

3. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne — Pojęcie — Akty wywołujące wiążące skutki prawne — Akty przygotowawcze — Wyłączenie*
(art. 230 WE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady)

4. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ścisła wykładnia i ścisłe stosowanie*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 2, 3)

5. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona interesów handlowych osoby trzeciej — Możliwość oparcia się na ogólnych domniemaniach dotyczących pewnych kategorii dokumentów*
(art. 255 WE; rozporządzenia: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001, art. 4 ust. 2 tiret pierwsze; Rady nr 659/1999)

6. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona interesów handlowych osoby trzeciej — Pojęcie tajemnicy handlowej*
(art. 287 WE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 2 tiret pierwsze)

7. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 2, 3)

8. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 5)

9. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Dokumenty*

pochodzące od państwa członkowskiego — Uprawnienie państwa członkowskiego zażądania od instytucji nieujawniania dokumentów

(art. 10 WE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 1–3, 5, art. 7, 8)

10. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Konwalidacja braku uzasadnienia w trakcie postępowania spornego — Niedopuszczalność*

(art. 253 WE)

1. Każda osoba może wnosić o dostęp do jakiegokolwiek dokumentu instytucji, przy czym nie ma konieczności żądania szczególnego uzasadnienia dostępu do dokumentów. Wobec tego osoba, której odmówiono dostępu do dokumentu lub części dokumentu, ma już z tego tylko względu interes w stwierdzeniu nieważności decyzji odmownej. Fakt stwierdzenia nieważności decyzji, która stała się uzasadnieniem wystąpienia z wnioskiem o dostęp do dokumentów nie uniemożliwia osobie zainteresowanej zachowania interesu prawnego w wystąpieniu przeciwko decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów w sytuacji, gdy żądane dokumenty nie zostały ujawnione i decyzja odmawiająca dostęp pozostaje w mocy.

(por. pkt 62, 63)

2. W odniesieniu do wniosku o dostęp do dokumentów, jeśli dana instytucja odmawia udzielenia takiego dostępu, musi

ona, na podstawie informacji, którymi dysponuje, w każdym przypadku wykazać, że dokumenty, których udostępnienia zażądano, są faktycznie objęte wyjątkami wymienionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Jednakże wskazanie powodów uzasadniających poufność w odniesieniu do każdego dokumentu może być niemożliwe bez ujawnienia jego zawartości i w konsekwencji pozbawienia wyjątku jego podstawowego celu.

Instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest zatem przedstawić uzasadnienie pozwalające zrozumieć i skontrolować, czy, po pierwsze, żądany dokument jest faktycznie objęty wskazanym wyjątkiem oraz, po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista. Uzasadnienie decyzji, w której instytucja odmawia dostępu do dokumentów, powinno zatem zawierać przynajmniej w odniesieniu do każdej kategorii uwzględnianych

dokumentów konkretne powody, dla których instytucja ta uważa, że ujawnienie żądanych dokumentów jest objęte jednym z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001.

Nie jest zatem wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi rozporządzenia nr 1049/2001, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę.

(por. pkt 82–84, 88)

3. W ramach postępowania w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wynika, że odpowiedź na pierwotny wniosek stanowi tylko pierwsze zajęcie stanowiska, które umożliwia wnioskodawcy zwrócenie się do sekretarza generalnego Komisji o ponowne rozważenie tego stanowiska.

W konsekwencji dopiero akt wydany przez sekretarza generalnego Komisji, który ma charakter decyzji i zastępuje w całości wcześniejsze stanowisko, może wywoływać skutki prawne mogące narużyć interesy wnioskodawcy i tym samym stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności. Z tego wynika, że odpowiedź na pierwotny wniosek nie wywołuje skutków prawnych i nie może być uznawana za akt zaskarżalny.

(por. pkt 101, 102)

4. Wyjątki od zasady dostępu do dokumentów powinny podlegać ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu, tak by nie podważyć ogólnej zasady polegającej na zapewnieniu opinii publicznej jak najszerszego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji.

Analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o dostęp do dokumentu powinna mieć konkretny charakter. Sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca, by uzasadnić jego zastosowanie. Zastosowanie wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu może stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie,

w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, czy nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Co więcej, ryzyko naruszenia chronionego interesu winno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.

Ponadto prawo publicznego dostępu do dokumentu instytucji dotyczy wyłącznie dokumentów, a nie informacji rozumianych w bardziej ogólny sposób i nie nakłada na instytucje obowiązku udzielenia odpowiedzi na każdy wniosek jednostki o przekazanie jej informacji.

(por. pkt 123–125, 129)

5. Aby zbadać konkretnie i indywidualnie treść dokumentów, do których odnosił się wniosek o dostęp do dokumentów, dopuszczalne jest, by dana instytucja oparła się na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. W przypadku postępowań w sprawie kontroli pomocy państwa tego rodzaju ogólne domniemania mogą wynikać z rozporządzenia nr 659/1999

ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] oraz z orzecnictwa dotyczącego prawa wglądu do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych Komisji.

Jednakże przy dokonywaniu wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, nawet w sytuacji, gdy rozpatrywane dokumenty należą do akt administracyjnych Komisji w sprawie kontroli pomocy państwa, nie można domniemywać, iż ujawnienie wszystkich składników tych akt naruszyłoby ochronę interesów handlowych danej osoby. Tego rodzaju ogólne domniemanie byłoby sprzeczne z komunikatem w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, który to komunikat w motywie 17 przewiduje, że informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych w zwyczajnych okolicznościach nie będą uznawane za inne informacje poufne.

(por. pkt 131, 132, 135, 136)

6. W ramach badania przez Komisję wniosku o dostęp do dokumentów jest ona zobowiązana, na mocy art. 287 CE,

by nie ujawniać zainteresowanym osobom informacji, które ze względu na swój charakter są objęte tajemnicą zawodową, takich jak w szczególności dane dotyczące wewnętrznego funkcjonowania przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy państwa.

skutkować ekonomicznymi korzyściami dla innych przedsiębiorstw.

(por. pkt 140, 143, 144)

Tajemnicami handlowymi są informacje, których wydanie może poważnie naruszyć interesy osoby, która dostarczyła informacje, nie tylko wtedy, gdy zostaną one ujawnione opinii publicznej, lecz także w przypadku samego ich przekazania podmiotowi trzeciemu. Konieczne jest jednak, by interesy, które mogą zostać naruszone wskutek ujawnienia informacji, zasługiwały obiektywnie na ochronę. Ocena poufnego charakteru informacji wymaga zatem wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się jej ujawnieniu z interesem ogólnym, który wymaga, by działania instytucji miały miejsce z możliwie największym poszanowaniem zasady otwartości.

7. Rozporządzenie nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przewiduje, iż wyjątki ustanowione w jego art. 4 ust. 2 i 3 nie znajdują zastosowania, jeżeli ujawnienie danego dokumentu jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. W tym kontekście zadaniem instytucji jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym.

Informacje dotyczące organizacji i kosztów usług publicznych w zwyczajnych okolicznościach nie są uznawane za informacje poufne, jak wynika z motywu 17 komunikatu w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa. Tego typu informacje mogą jednak stanowić tajemnice handlowe, jeżeli odnoszą się one do przedsiębiorstwa i mają rzeczywistą lub potencjalną wartość ekonomiczną, i których ujawnienie lub wykorzystanie mogłoby

Indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy osobiście, na który może się on powołać, nie może jednak zostać uwzględniony jako nadrzędny interes

publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr n° 1049/2001.

(por. pkt 147, 148)

8. Daleki od obejmowania jedynie dokumentów, których autorami są państwa członkowskie lub które zostały sporządzone przez nie, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczy potencjalnie wszelkich dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego, czyli wszelkich dokumentów, które państwo członkowskie przekazuje instytucji, bez względu na ich autora. W tym przypadku jedynym istotnym kryterium jest kryterium pochodzenia dokumentu i przeniesienia przez dane państwo członkowskie posiadania dokumentu, który przedtem znajdował się w jego posiadaniu.

Wykładnia wspomnianego art. 4 ust. 5 jako przyznającego państwu członkowskiemu ogólne i bezwarunkowe prawo weta, skutkującego czysto dyskrecyjnym i nieobjętym obowiązkiem uzasadnienia sprzeciwem wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję z tego tylko powodu, że dokument ten pochodzi od tego państwa członkowskiego, nie jest kompatybilna z celami, którym służy rozporządzenie nr 1049/2001.

Szereg okoliczności przemawia natomiast za taką wykładnią art. 4 ust. 5, zgodnie z którą korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy tego przepisu jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, zaś państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji wspólnotowej. W tym kontekście uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w rzeczonem ust. 5, jest podobna nie tyle do dyskrecyjnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju zgodnej opinii na temat braku podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w ust. 1–3.

(por. pkt 188, 191, 192)

9. Ponieważ wykonywanie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, jest powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z przyznanego mu w tym ust. 5 uprawnienia, przez co wykonywanie to zależy od dialogu, jaki powinien zostać nawiązany między nimi, są oni zobowiązani, w myśl obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 10 WE, do działania i współpracy ze sobą w taki sposób, aby przepisy te mogły zostać skutecznie zastosowane.

Państwo członkowskie, które na zakończenie rozmów z instytucją wspólnotową na temat potencjalnego stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, sprzeciwiłoby się ujawnieniu spornego dokumentu, ma obowiązek uzasadnienia tego sprzeciwu pod kątem rzeczonych wyjątków. Instytucja bowiem nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli, mimo wyraźnego wezwania o tej treści przesłanego państwu członkowskiemu przez instytucję, państwo to nadal nie dostarczy takiego uzasadnienia, w przypadku gdy instytucja uważa ze swej strony, iż żaden z tych wyjątków nie znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku.

Obowiązek uzasadnienia, który, jak wynika w szczególności z art. 7 i 8 wspomnianego rozporządzenia, spoczywa na instytucji oznacza, że ta ostatnia musi poinformować w swej decyzji nie tylko o sprzeciwie zgłoszonym przez dane państwo członkowskie wobec ujawnienia żądanego dokumentu, ale również o przyczynach przywołanych przez to państwo członkowskie, prowadzących do zastosowania jednego z wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych

w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia. Informacje te mogą bowiem umożliwić wnioskodawcy zrozumienie przyczyn i podstaw odmowy, zaś właściwemu sądowi przeprowadzenie w odpowiednim przypadku pozostającej w jego gestii kontroli.

(por. pkt 193, 195, 196)

10. Uzasadnienie decyzji powinno znajdować się w samym tekście tej decyzji, a późniejszych wyjaśnień Komisji nie można uwzględnić, chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności. Wynika z tego, że decyzja powinna być samowystarczalna, a jej uzasadnienie nie może wynikać z pisemnych lub ustnych wyjaśnień udzielonych w późniejszym okresie, kiedy decyzja ta jest już przedmiotem skargi do sądu Unii.

(por. pkt 199)