

BATCHELOR PRZECIWKO KOMISJI

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 24 maja 2011 r. *

W sprawie T-250/08

Edward William Batchelor, zamieszkały w Brukseli (Belgia), reprezentowany początkowo przez F. Young, solicitor, A. Barava, barrister, oraz adwokata D. Reymonda, a następnie przez A. Barava, D. Reymonda oraz F. Carlin, barrister,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez B. Weis Fogh oraz S. Juula Jørgensena, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: angielski.

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez C. Dockseya, C. O'Reilly oraz P. Costę de Oliveirę, działających w charakterze pełnomocników, a następnie przez C. O'Reilly oraz P. Costę de Oliveirę,

strona pozwana,

popieranej przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane początkowo przez S. Behzadi-Spencer, L. Seeborutha oraz I. Rao, działających w charakterze pełnomocników, a następnie przez I. Rao, wspieraną przez G. Facennę oraz T. de la Mare'a, barristers,

interwenient,

mającej za przedmiot, po pierwsze, wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji sekretarza generalnego Komisji z dnia 16 maja 2008 r. odmawiającej dostępu do pewnych dokumentów wymienionych w ramach oceny zgodności z prawem wspólnotowym środków podjętych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na podstawie art. 3a dyrektywy Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 298, s. 23), oraz, po drugie, wniosek o stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji odmawiającej tego dostępu uważanej za wydaną w dniu 9 kwietnia 2008 r.,

SĄD (druga izba),

w składzie: N.J. Forwood (sprawozdawca), prezes, F. Dehousse i J. Schwarcz, sędziowie,
sekretarz: M.N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 listopada 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Rozporządzenie (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) określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.
- 2 Zgodnie z art. 4 ust. 2–6 rozporządzenia nr 1049/2001:

„2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub porady [opinii] prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

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 ujawnione⁷.

3 Artykuł 8 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„1. Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy [...].

3. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanych limicie czasowym będzie uważany za odpowiedź odmowną i będzie uprawniał wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu WE”.

4 Artykuł 3a dyrektywy Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 298, s. 23) dodany dyrektywą 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniającą dyrektywę [89/552] (Dz.U. L 202, s. 60) stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie może, zgodnie z prawem wspólnotowym, podjąć środki zapewniające, aby nadawcy telewizyjni podlegający jego kompetencji nie transmitowali na prawach wyłączności wydarzeń, uznawanych przez te państwa członkowskie za mające doniosłe znaczenie dla społeczeństwa, w sposób pozbawiający poważną część widowni w tym państwie członkowskim możliwości oglądania tych wydarzeń w bezpośrednim przekazie lub w retransmisji w ogólnie dostępnej telewizji. Z tego względu zainteresowane państwo członkowskie sporządza wykaz określonych wydarzeń, krajowych lub nie, które uznaje za mające doniosłe znaczenie dla społeczeństwa. Sporządza ten wykaz w jawny i przejrzysty sposób, w stosownym i właściwym czasie. Równocześnie zainteresowane państwo członkowskie określa również, czy wydarzenia te powinny być dostępne w całości czy częściowo, w bezpośrednim

przekazie lub, tam gdzie to konieczne lub stosowne z obiektywnych względów interesu publicznego, w całości lub częściowo retransmitowane.

2. Państwa członkowskie zawiadamiają bezzwłocznie Komisję o każdym środku podjętym lub który ma być podjęty na mocy ust. 1. W terminie trzech miesięcy od zawiadomienia Komisja sprawdza, czy środki te są zgodne z prawem wspólnotowym, i powiadamia inne państwa członkowskie. Komisja zasięga opinii komitetu ustanowionego na mocy art. 23a i niezwłocznie publikuje w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* podjęte środki oraz, co najmniej raz w roku, skonsolidowany wykaz środków podjętych przez państwa członkowskie.

3. Państwa członkowskie zapewniają, poprzez odpowiednie środki w ramach swoich ustawodawstw, aby nadawcy telewizyjni podlegający ich jurysdykcji nie wykorzystywali praw wyłączności, nabytych przez nich po dacie opublikowania niniejszej dyrektywy, w sposób pozbawiający znaczną część widowni innego państwa członkowskiego możliwości oglądania wydarzeń, które to inne państwo członkowskie uznało [wskazało] zgodnie z poprzednimi ustępami, w całości lub częściowo w bezpośrednim przekazie lub, tam gdzie to konieczne lub stosowne z obiektywnych względów interesu publicznego, całościowej lub częściowej retransmisji, w telewizji ogólnie dostępnej, jak określiło to inne państwo członkowskie zgodnie z ust. 1”.

Okoliczności powstania sporu

- 5 Pismem z dnia 20 grudnia 2005 r. Infront WM AG, spółka prawa szwajcarskiego prowadząca działalność w zakresie nabywania, zarządzania i sprzedaży praw do telewizyjnych transmisji z wydarzeń sportowych, złożyła skargę do Komisji Wspólnot

Europejskich w sprawie środków podjętych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w ramach art. 3a dyrektywy 89/552 (zwaną dalej „skargą”).

- 6 Pismem z dnia 18 grudnia 2006 r. skarżący E.W. Batchelor zwrócił się do Komisji jako doradca spółki Infront WM i przedstawił uwagi w sprawie pisma, które w ramach badania otrzymanej przez nią skargi Komisja skierowała do Infront WM w dniu 27 września 2006 r. W piśmie z dnia 18 grudnia 2006 r. wezwał ponadto Komisję do przedstawienia wszelkich dokumentów dotyczących wymiany korespondencji z władzami Zjednoczonego Królestwa od momentu wpłynięcia do Komisji skargi, jak również całości statystyk i danych zawartych w dokumentach przedłożonych w związku z tą sprawą przez to państwo członkowskie.

- 7 Pismem z dnia 6 stycznia 2007 r. dyrektor dyrekcji ds. audiowizualnych, mediów i Internetu w dyrekcji generalnej (DG) „Społeczeństwo Informacyjne i Media” odpowiedział, że wniosek o dostęp do dokumentów zawarty w piśmie z dnia 18 czerwca 2006 r. rozumie jako odnoszący się do pisma Komisji z dnia 2 czerwca 2006 r. i dwóch pism władz Zjednoczonego Królestwa odpowiednio z dnia 5 września i z dnia 15 listopada 2006 r. Według nadawcy listu z dnia 16 stycznia 2007 r. dokumenty te były objęte wyjątkiem, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony celu kontroli czy śledztwa, zważywszy, że zbadanie skargi przez Komisję mogło prowadzić do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

- 8 W dniu 16 października 2007 r. Komisja wydała decyzję 2007/730/WE w sprawie zgodności z prawem wspólnotowym środków przyjętych przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 3a ust. 1 dyrektywy [89/552] (Dz.U. L 295, s. 12). W art. 1 decyzji 2007/730 Komisja uznała środki przyjęte przez Zjednoczone Królestwo zgodnie z art. 3a ust. 1 dyrektywy 89/552 za zgodne z prawem wspólnotowym.

- 9 Pismem z dnia 7 lutego 2008 r. dyrektor generalny DG „Społeczeństwo Informacyjne i Media” powiadomił skarżącego o wydaniu decyzji 2007/730 oraz o stanowisku swojego wydziału, w myśl którego, zgodnie z tą decyzją i zważywszy na motywy zawarte w piśmie Komisji z dnia 27 września 2006 r., w skardze do Komisji nie wykazano naruszenia przez Zjednoczone Królestwo prawa wspólnotowego.
- 10 Pismem z dnia 21 grudnia 2007 r. skarżący wezwał Komisję do ponownego zbadania stanowiska wyrażonego w piśmie z dnia 16 stycznia 2007 r. (zob. pkt 7 powyżej) z uwzględnieniem zakończenia śledztwa w sprawie zgodności z prawem wspólnotowym środków przyjętych przez Zjednoczone Królestwo. Ponadto skarżący zwrócił się do Komisji między innymi z wnioskiem o wskazanie wszelkich dokumentów przedłożonych przez Zjednoczone Królestwo po dniu 16 stycznia 2007 r. oraz wszelkich niezastrzeżonych informacji zawartych w korespondencji dotyczącej zawartości wykazu wydarzeń przyjętego przez Zjednoczone Królestwo na podstawie art. 3a dyrektywy 89/552 i umożliwienie mu dostępu do nich.
- 11 Pismem z dnia 7 lutego 2008 r. dyrektor dyrekcji ds. audiowizualnych, mediów i Internetu w DG „Społeczeństwo Informacyjne i Media” powiadomił skarżącego, że dokumenty, o dostęp do których skarżący wystąpił, nie mogły mu zostać ujawnione, ponieważ były objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, odnoszącym się do ochrony postępowań sądowych i opinii prawnych, ponieważ przed Trybunałem Sprawiedliwości była jeszcze zawisła sprawa Komisja przeciwko Infront WM (C-125/06 P), dotycząca sporu pomiędzy Komisją i Infront WM w przedmiocie środków podjętych przez Zjednoczone Królestwo.
- 12 Pismem z dnia 21 lutego 2008 r. skarżący złożył do Sekretarza Generalnego Komisji wniosek potwierdzający, o którym mowa art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Pismem z dnia 14 marca 2008 r. na mocy art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja powiadomiła skarżącego, że termin przewidziany w ust. 1 tego artykułu został przedłużony o 15 dni roboczych.

- 13 Pismem z dnia 16 maja 2008 r. (zwanym dalej „wyraźną decyzją”) sekretarz generalny Komisji udzielił odpowiedzi na wniosek potwierdzający skarżącego. Sekretarz generalny przede wszystkim wyjaśnił, że wniosek skarżącego dotyczył trzech dokumentów, to znaczy pisma dyrektora generalnego DG „Społeczeństwo Informacyjne i Media” do stałego przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa z dnia 2 sierpnia 2006 r., pisma od władz tego państwa członkowskiego do Komisji z dnia 5 września 2006 r. i pisma stałego przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa do Komisji z dnia 19 lutego 2007 r. zawierającego pięć załączników.
- 14 Jeśli chodzi o pisma z dnia 5 września 2006 r. i z dnia 19 lutego 2007 r., Komisja wyjaśniła, że skonsultowała się z władzami Zjednoczonego Królestwa, które skorzystały z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, sprzeciwiając się ich ujawnieniu na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia. Władze państwa członkowskiego wskazały w szczególności, że dokumenty te zawierały uwagi wyrażające stanowisko Zjednoczonego Królestwa w przedmiocie zagadnień podniesionych w skardze, które zostało przedstawione z zastrzeżeniem poufności. Ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces dialogu pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w ramach badania zasadności skargi, co z kolei miałoby wpływ na proces podejmowania decyzji przez Komisję. Ponadto załączniki do pisma z dnia 19 lutego 2007 r. zawierały poufne informacje dotyczące interesów handlowych nadawców, a także innych posiadaczy praw do transmisji telewizyjnej szeregu dyscyplin sportowych. Załączniki te objęte są zatem wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.
- 15 W wyraźnej decyzji Komisja stwierdziła, że jak wynika z wyroku Trybunału z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, ze względu na uzasadniony sprzeciw Zjednoczonego Królestwa wobec ujawnienia wspomnianych pism jest ona zobowiązana odmówić dostępu, o który wnioskuje skarżący.

- 16 Co się tyczy pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r., Komisja wyjaśniła, że jego ujawnienie poważnie naruszałoby ochronę celu śledztwa, co stanowi wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ Komisja naraziłaby się na odmowę współpracy ze strony państw członkowskich w odniesieniu do oceny zgodności środków zgłoszonych na podstawie art. 3a dyrektywy 89/552. Zdaniem Komisji należało zapewnić poufność tego dokumentu do czasu rozpatrzenia przez Sąd skarg wniesionych przez Fédération internationale de football association (FIFA) i Union des associations européennes de football (UEFA) (odpowiednio sprawy T-68/08 i T-55/08) na decyzję 2007/730.
- 17 Komisja odmówiła również udzielenia częściowego dostępu do pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r., ponieważ było ono w całości objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Wreszcie Komisja uznała, że żadna okoliczność nie wskazywała na istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie dokumentów, o dostęp do których wnioskował skarżący.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 czerwca 2008 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.
- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 września 2008 r. Zjednoczone Królestwo zgłosiło interwencję w niniejszym postępowaniu po stronie Komisji. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 października 2008 r. Królestwo Danii zgłosiło interwencję w niniejszym postępowaniu po stronie skarżącego. Postanowieniem

z dnia 2 grudnia 2008 r. prezes siódmej izby Sądu dopuścił te interwencje. Zjednoczone Królestwo przedstawiło swoje uwagi, a pozostałe strony zgłosiły swoje uwagi w ich przedmiocie z zachowaniem przepisanych terminów.

- 20 Postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2010 r. prezes siódmej izby Sądu na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 § 1 i art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania przed Sądem wezwał Komisję do przedstawienia kopii wszystkich dokumentów, do których wcześniej odmówiła ona dostępu.
- 21 Pismem z dnia 6 września 2010 r. Komisja zastosowała się do tego środka organizacji postępowania.
- 22 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do drugiej izby, której następnie przekazano niniejszą sprawę.
- 23 Na podstawie sprawozdania sędziego Sąd postanowił otworzyć postępowanie ustne i w ramach środków organizacji postępowania zadał Komisji pytanie na piśmie, na które Komisja odpowiedziała pismem z dnia 29 października 2010 r.
- 24 Na rozprawie w dniu 24 listopada 2010 r. strony przedstawiły swe wystąpienia ustne oraz udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu.

25 Skarżący wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji odmownej z dnia 9 kwietnia 2008 r., jak również wyraźnej decyzji;

- obciążenie Komisji i Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

26 Komisja wnosi do Sądu o:

- odrzucenie jako niedopuszczalnej skargi na dorozumianą decyzję odmowną;

- oddalenie jako bezzasadnych zarzutów podniesionych przeciwko wyraźnej decyzji;

- obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

27 Zjednoczone Królestwo wnosi do Sądu o:

- odrzucenie jako niedopuszczalnej skargi na dorozumianą decyzję odmowną;

— oddalenie jako bezzasadnej skargi na wyraźną decyzję.

Co do prawa

²⁸ Skarżący podnosi dwa zarzuty dotyczące odpowiednio naruszenia obowiązku uzasadnienia i naruszenia art. 255 WE w związku z art. 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

1. *W przedmiocie dopuszczalności skargi na dorozumianą decyzję*

Argumenty stron

²⁹ Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo, wskazuje, że skarżący nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu dorozumianej decyzji, na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 uważanej za wydaną w dniu 9 kwietnia 2008 r. (zwanej dalej „dorozumianą decyzją”). Ze względu na wydanie wyraźnej decyzji przed dniem wniesienia skargi ewentualne stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji nie przyniesie bowiem skarżącemu korzyści innej niż ta, którą zapewni mu ewentualne stwierdzenie nieważności wyraźnej decyzji.

- 30 Skarżący podnosi, że stanowisko Komisji prowadziłyby do absurdalnej sytuacji, w której wydanie wyraźnej decyzji po upływie terminu przewidzianego w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 uniemożliwiłoby kontrolę sądową dorozumianej decyzji odmownej, która z definicji stanowi akt pozbawiony uzasadnienia.

Ocena Sądu

- 31 Zgodnie z orzecnictwem w razie wydania wyraźnej decyzji odmownej po upływie terminu ustalonego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioskodawca nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu dorozumianej decyzji uważanej za wydaną ze względu na przekroczenie tego terminu (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 45; postanowienie Sądu z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie T-359/09 Jurašinović przeciwko Radzie, niepublikowane w Zbiorze, pkt 40). Z chwilą wydania wyraźnej decyzji przestają bowiem mieć znaczenie skutki prawne w zakresie dostępu do żądanych dokumentów wynikające z upłynięcia tego terminu.
- 32 Wskazany przez skarżącego na rozprawie interes prawny polegający na możliwości późniejszego wniesienia skargi odszkodowawczej ze względu na przekroczenie odpowiedniego terminu nie podważa oceny zawartej w pkt 31 powyżej. Wcześniejsze stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji nie stanowi bowiem warunku wniesienia takiej skargi.
- 33 Wynika z tego, że w zakresie, w jakim dotyczy ona dorozumianej decyzji, skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna.

2. W przedmiocie skargi na wyraźną decyzję

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

Argumenty stron

- 34 Co się tyczy wyraźnej decyzji, skarżący twierdzi przede wszystkim, że nie był w stanie dowiedzieć się, czy oprócz dokumentów wskazanych przez Komisję istnieją również inne, których dotyczy jego wnioski. Następnie skarżący podnosi, że uzasadniony sprzeciw państwa członkowskiego wobec ujawnienia dokumentu wniesiony na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie zwalnia Komisji z obowiązku dokonania pełnej kontroli motywów wskazanych przez państwo członkowskie i przedstawienia w tym względzie własnego uzasadnienia zgodnie z art. 253 WE i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Takie podejście znajduje potwierdzenie w szeregu punktów ww. w pkt 15 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, opinii w tej samej sprawie rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura (Rec. s. I-11394) oraz wniosku Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1049/2001, odnoszącego się do wykładni art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia w wersji obowiązującej.
- 35 Ponadto zobowiązanie Komisji do działania zgodnie z uzasadnionym negatywnym stanowiskiem państwa członkowskiego, z którym się skonsultowała, byłoby według skarżącego niezgodne z brzmieniem tego przepisu [w języku postępowania], w którym jest mowa o „żądaniu” [„wniosku”, ang. „request”] państwa członkowskiego, i oznaczałoby powrót do „prawa autora dokumentu”, uchylonego przez rozporządzenie nr 1049/2001.
- 36 Zdaniem skarżącego o braku wewnętrznej spójności stanowiska bronionego przez Komisję świadczy również okoliczność, że w niniejszym przypadku stanowisko to

doprowadziło do odmowy przez Komisję dostępu nawet do dokumentów wchodzących w zakres domeny publicznej, takich jak wykaz meczów Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2006 r. i wykaz meczów Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 1994 r., 1998 r. oraz 2002 r., które nie były retransmitowane bezpośrednio w ogólnie dostępnej telewizji, jak również okoliczność, że Komisja odmówiła dostępu do dokumentu, na którego ujawnienie władze Zjednoczonego Królestwa się zgodziły.

- 37 Jednak oprócz niewolniczego przyjęcia stanowiska Zjednoczonego Królestwa wyraźna decyzja nie zawiera zdaniem skarżącego rozumowania, na którego podstawie Komisja stwierdziła ważność motywów przedstawionych przez państwo członkowskie lub brak nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie przedmiotowych dokumentów. Według skarżącego wspomniana w pkt 36 powyżej okoliczność dowodzi również, że Komisja nie zbadała powodów przytoczonych przez Zjednoczone Królestwo. Ponadto wyraźna decyzja nie zawiera powodów odmowy przytoczonych przez Zjednoczone Królestwo w złożonych przez nie uwagach interwenienta.
- 38 Wreszcie wyraźna decyzja nie zawiera dokonanej przez Komisję oceny przyznania częściowego dostępu do dokumentów objętych wnioskiem.
- 39 Wobec tego zdaniem skarżącego, opierając się wyłącznie na uzasadnionej odmowie władz Zjednoczonego Królestwa dotyczącej złożonego przez niego wniosku o dostęp do dokumentów i nie badając możliwości udzielenia częściowego dostępu do dokumentów, których dotyczył ten wniosek, Komisja uchybiła spoczywającemu na niej obowiązkowi uzasadnienia.
- 40 Co się tyczy pisma Komisji z dnia 2 sierpnia 2006 r., skarżący podnosi, że twierdzenie, jakoby jego ujawnienie stało państwu członkowskiemu na przeszkodzie we współpracy i dostarczaniu informacji niezbędnych dla dokonania przez Komisję oceny zgodności środków krajowych z prawem wspólnotowym, jest czysto hipotetyczne i nie zostało poparte dowodami, wobec czego nie stanowi wystarczającego uzasadnienia.

- 41 Komisja i Zjednoczone Królestwo podważają zasadność tych argumentów.

Ocena Sądu

- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie wymagane przez art. 253 WE powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i powinno przedstawiać w sposób zrozumiały i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która jest autorem aktu, w taki sposób, aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami podjęcia środka, a właściwemu sądowi – przeprowadzenie kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi wspomnianego art. 253, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok Trybunału z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-265/97 P VBA przeciwko Florimex i in., Rec. s. I-2061, pkt 93).
- 43 Przed wszystkim, co się tyczy twierdzenia skarżącego, jakoby nie był on w stanie dowiedzieć się, czy istnieją inne dokumenty objęte jego wnioskiem, które nie zostały wskazane w wyraźnej decyzji, należy stwierdzić, że w decyzji tej Komisja jasno określiła, których dokumentów dotyczy wnioski skarżącego. W tym względzie wyraźna decyzja jest zatem uzasadniona w sposób wymagany prawem.

- 44 Następnie należy stwierdzić, że jeśli chodzi o dokumenty pochodzące od władz Zjednoczonego Królestwa, zakres spoczywającego na Komisji obowiązku uzasadnienia zależy od określenia skutków prawnych związanych z uzasadnionym sprzeciwem wobec ujawnienia dokumentu wniesionym przez państwo członkowskie na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 45 W tym względzie należy wskazać, że wykładnia art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jako przyznającego państwom członkowskim ogólne i bezwarunkowe prawo weta, skutkującego czysto dyskrecyjnym i nieobjętym obowiązkiem uzasadnienia sprzeciwem wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję wspólnotową z tego tylko powodu, że dokument ten został wydany przez dane państwo członkowskie, nie jest kompatybilna z celem polegającym na polepszeniu przejrzystości procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. W przypadku przyjęcia takiej wykładni szczególnie istotna kategoria dokumentów mogących stanowić podstawę wspólnotowego procesu podejmowania decyzji i pozwalających na jego wyjaśnienie zostałaby wyłączona z zakresu obowiązywania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001. W konsekwencji prawo publicznego dostępu do dokumentów zostałoby w tym zakresie skazane na niepowodzenie bez obiektywnego ku temu powodu (zob. podobnie ww. w pkt 15 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 58–60, 62, 64).
- 46 Państwo członkowskie, którego dokument dotyczy, ma zatem obowiązek uzasadnić swój ewentualny sprzeciw poprzez powołanie się na wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli państwo członkowskie spełni ten obowiązek, instytucja jest zobowiązana oddalić wnioski o dostęp, powinna jednak wywiązać się ze spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia poprzez przedstawienie w swojej decyzji powodów przytoczonych przez państwo członkowskie na poparcie żądania zastosowania jednego z wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w przepisach, o których mowa powyżej (zob. podobnie ww. w pkt 15 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 87, 89, 90).
- 47 Z powyższych rozważań, które dążą do zachowania celu rozporządzenia nr 1049/2001, starając się zarazem nadać art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jego własną treść normatywną, odrębną od treści ust. 4 tego samego artykułu, wynika, że po

stwierdzeniu, iż sprzeciw państwa członkowskiego zawiera powody, ze względu na które dane dokumenty są zdaniem tego państwa objęte wyjątkiem od prawa dostępu, Komisja nie ma obowiązku przedstawienia swojej własnej oceny zasadności tego uzasadnienia.

- 48 W niniejszym przypadku, co się tyczy dokumentów pochodzących od Zjednoczonego Królestwa, Komisja przedstawiła w pkt 2 wyraźnej decyzji powody przytoczone przez państwo członkowskie i wskazała, że powody te są sformułowane w odniesieniu do wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja spełniła zatem obowiązek uzasadnienia spoczywający na niej na mocy art. 253 WE i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 49 Wreszcie, co się tyczy pisma Komisji z dnia 2 sierpnia 2006 r., należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg formalny, jaki należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, która odnosi się do materialnej legalności spornego aktu (wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie T-112/05 Akzo Nobel i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5049, pkt 94).
- 50 Należy zatem stwierdzić, że argumenty podniesione w tym zakresie przez skarżącego w celu wykazania braku lub niewystarczającego charakteru uzasadnienia wyraźnej decyzji w rzeczywistości dotyczą zasadności uzasadnienia, które zostanie zbadane w ramach rozpatrzenia zarzutu drugiego. Tymczasem należy stwierdzić, że w pkt 3.1 wyraźnej decyzji przedstawione zostały powody, ze względu na które Komisja uznała, iż ujawnienie przedmiotowego pisma naruszałoby cel śledztwa, i wobec tego należało odmówić tego ujawnienia na mocy art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 51 W związku z tym zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 255 WE w związku z art. 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 1049/2001

W przedmiocie dokumentów pochodzących od Zjednoczonego Królestwa

– Argumenty stron

- ⁵² Skarżący podnosi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie wyjątki od prawa dostępu do dokumentów instytucji muszą być interpretowane w sposób zawężający, natomiast dostęp powinien być traktowany jako zasada.
- ⁵³ Co się tyczy wyjątku wynikającego z art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 14 powyżej), skarżący wskazuje, że w niniejszym przypadku państwo członkowskie powołało się na przepis służący ochronie procesu podejmowania decyzji przez Komisję, i to w zakresie dotyczącym spraw przyszłych. Tymczasem w chwili wydania zarówno dorozumianej, jak i wyraźnej decyzji Komisja wydała już decyzję 2007/730 i postępowanie w sprawie skargi do Komisji zostało zakończone (zob. pkt 8 i 9 powyżej). Natomiast ze względu na jego charakter, związany wyłącznie z ochroną procesu podejmowania decyzji przez instytucję, możliwość powołania się na ten wyjątek zastrzeżona jest jedynie dla tych ostatnich. W tej sytuacji okoliczność, że władze Zjednoczonego Królestwa nie przesłały dokumentów wskazanych w wyraźnej decyzji w celu ich upublicznienia, jest według skarżącego pozbawiona znaczenia, podobnie jak twierdzenie, jakoby dokumenty te były również badane w związku ze skargą do Komisji.
- ⁵⁴ Ponadto twierdzenie, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów niekorzystnie wpłynęłoby na gotowość państw członkowskich do współpracy z Komisją, dotyczy

okoliczności, która nie jest racjonalnie przewidywalna, lecz czysto hipotetyczna. Na mocy art. 10 WE państwa członkowskie są zresztą zobowiązane do współpracy z Komisją i nie mogą uchylić się od tego obowiązku na tej podstawie, że Komisja udzieliła dostępu do dokumentu zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001. W tym względzie skarżący przytacza stanowisko przyjęte przez samą Komisję w odniesieniu do sprawdzenia środków wchodzących w zakres zastosowania art. 3a dyrektywy 89/552, zgodnie z którym dokona ona tego sprawdzenia, wyłącznie jeśli państwo członkowskie dostarczy wystarczających informacji co do znaczenia każdego wydarzenia dla społeczeństwa i co do sposobu dokonania wyboru tych wydarzeń. Nie do pomyślenia jest zatem brak współpracy państwa członkowskiego w ramach procedury przyjętej w art. 3a ust. 2 dyrektywy 89/552.

55 Skarżący przypomina o spoczywającym na państwach członkowskich na mocy art. 3a ust. 1 dyrektywy 89/552 obowiązku sporządzenia ewentualnego wykazu wydarzeń mających doniosłe znaczenie dla społeczeństwa w jawny i przejrzysty sposób, wobec czego ujawnienia dokumentów przedstawionych Komisji w tej sprawie nie można odmówić również po wydaniu decyzji o zgodności tego wykazu z prawem wspólnotowym, na tej podstawie, że państwo członkowskie w przyszłości odmówiłoby współpracy. Choć dokumenty pochodzące od władz Zjednoczonego Królestwa Komisja otrzymała w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji, które skierowała do nich w związku ze skargą, skarżący wskazuje, że decyzja 2007/730 została wydana w oparciu o te informacje.

56 W tym kontekście skarżący podkreśla, że według samej Komisji informacje dostarczone przez Zjednoczone Królestwo w ramach badania skargi miały znaczenie dla oceny zgodności środków przyjętych przez Zjednoczone Królestwo z prawem wspólnotowym i że, zgodnie z pismem z dnia 7 lutego 2008 r. (zob. pkt 9 powyżej), wydanie decyzji 2007/730 spowodowało umorzenie postępowania w sprawie skargi. Zdaniem skarżącego Komisja stwierdziła zatem w wyraźnej decyzji, że sporne dokumenty wchodzą w zakres wniosku potwierdzającego, który dotyczy dokumentów odnoszących się do badania środków zgłoszonych przez Zjednoczone Królestwo zgodnie z art. 3a ust. 2 dyrektywy 89/552. Wynika z tego, że badanie zgodności tych środków

i badanie skargi były ze sobą zbieżne i że argumenty Komisji, przedstawione po raz pierwszy w odpowiedzi na skargę, oparte na rozróżnieniu między oboma postępowaniami, powinny zostać oddalone. Skarżący wskazuje w tym względzie, że zgodnie z wyraźną decyzją pismo z dnia 19 lutego 2007 r. zawiera stanowisko władz Zjednoczonego Królestwa w przedmiocie przyjętego przez Komisję podejścia odnośnie do pewnych kwestii dotyczących art. 3a dyrektywy 89/552.

- 57 Ponadto według skarżącego argument odnoszący się do możliwości ponownego wszczęcia postępowania w sprawie zbadania środków zgłoszonych przez Zjednoczone Królestwo w wyniku stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji 2007/730 nie może zostać uwzględniony, ponieważ uzasadniałby on nieujawnianie wszelkich dokumentów przekazanych Komisji w ramach śledztwa.
- 58 Wobec tego zdaniem skarżącego Komisja naruszyła prawo, powołując się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy dostępu do dokumentów pochodzących od Zjednoczonego Królestwa.
- 59 Ponadto skarżący podnosi, że nie badając możliwości udzielenia częściowego dostępu do żądanych dokumentów, Komisja naruszyła art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Wyraźna decyzja nie wskazuje zresztą, że Komisja wezwała Zjednoczone Królestwo do uzasadnienia jego stanowiska w przedmiocie ewentualnego dostępu częściowego lub że takie uzasadnienie rzeczywiście zostało dostarczone.
- 60 Komisja podnosi natomiast przede wszystkim, że w ramach stosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jej uprawnienia ograniczają się do zbadania, czy zastrzeżenia przedstawione przez państwo członkowskie znajdują oparcie w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, i że nie wykraczają one w sposób oczywisty

poza zakres zastosowania wyjątków ustalonych w tych przepisach. Jednocześnie kontrola zgodności z prawem jej oceny dokonywana przez sądy Unii powinna ograniczać się do sprawdzenia, czy rzeczywiście zostało to przez nią zbadane.

- 61 Następnie, co się tyczy wyjątku wynikającego z art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 14 powyżej), Komisja podnosi, że dokumenty zostały dostarczone przez Zjednoczone Królestwo w związku z badaniem skargi i zawierają stanowisko władz Zjednoczonego Królestwa wyrażone w ramach wstępnych konsultacji z Komisją. Popierana przez Zjednoczone Królestwo Komisja wskazuje, że wbrew twierdzeniom skarżącego państwo członkowskie, które uczestniczy w procesie podejmowania decyzji prowadzącym do wydania aktu przez instytucję, ma prawo powołać się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, mający na celu ochronę „czasu namysłu” należącego do istoty tego procesu. W niniejszym przypadku, mimo zakończenia przedmiotowego śledztwa, ryzyko naruszenia tego procesu, którego wymagałaby weryfikacja o podobnym charakterze zarówno w ramach art. 3a dyrektywy 89/552, jak i w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, było racjonalnie przewidywalne, ponieważ zgodność z prawem decyzji 2007/730 została zakwestionowana przed Sądem w sprawach T-55/08 UEFA przeciwko Komisji i T-68/08 FIFA przeciwko Komisji. Dokumenty, z których Komisja korzystała zarówno w ramach badania na mocy art. 3a dyrektywy 89/552, jak i w związku ze skargą, miałyby bowiem kluczowe znaczenie w związku z ponownym wszczęciem postępowania w sprawie zbadania zgodności z prawem wspólnotowym środków przyjętych przez Zjednoczone Królestwo w razie stwierdzenia nieważności co do istoty decyzji 2007/730. Władze Zjednoczonego Królestwa powinny ponownie móc z całkowitym zaufaniem współpracować z Komisją do czasu ostatecznego zakończenia sprawy, natomiast brak takiej możliwości stanowiłby poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji. W tych okolicznościach rozumowanie Zjednoczonego Królestwa nie jest oczywiście niewłaściwe.

- 62 Komisja dodaje, że obowiązek współpracy ustanowiony w art. 10 WE nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie mogły zażądać, by pewne dokumenty

pozostały poufne. Zresztą w niniejszym przypadku obowiązek współpracy spoczywający na państwach członkowskich na podstawie art. 3a ust. 2 dyrektywy 89/552 pozbawiony jest znaczenia, ponieważ przedmiotowe dokumenty zostały przedstawione w ramach badania skargi i nie stanowiły części zgłoszenia dokonanego przez Zjednoczone Królestwo na podstawie tego przepisu.

- ⁶³ Zjednoczone Królestwo wskazuje, że choć niektóre informacje zawarte w załącznikach IV–VI do pisma z dnia 19 lutego 2007 r. nie są poufne, sposób ich przedstawienia ujawnia pewne informacje, które nie mogą zostać ujawnione bez naruszenia wzajemnego zaufania, które ze względu na okoliczności niniejszej sprawy powinno cechować kontakty między Komisją i państwem członkowskim.

– Ocena Sądu

- ⁶⁴ Przede wszystkim należy wskazać, że wskutek wyjaśnień przedstawionych przez Komisję w odpowiedzi na skargę oraz w piśmie z dnia 29 października 2010 r., zgodnie z którymi nie sprzeciwiała się już ona ujawnieniu dwóch pierwszych załączników do pisma stałego przedstawiciela Zjednoczonego Królestwa, z zastrzeżeniem pewnych danych, w odniesieniu do których powołała się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 14 powyżej), skarżący oświadczył na rozprawie, że nie kwestionuje już oceny dotyczącej przedmiotowych danych zawartej w wyraźnej decyzji.
- ⁶⁵ Co się tyczy dokumentów pochodzących od Zjednoczonego Królestwa, skarżący podnosi zatem w istocie zarzut dotyczący naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

- 66 W tym względzie należy od razu oddalić bronione przez Komisję i Zjednoczone Królestwo stanowisko co do zakresu kontroli sądowej w przypadku stosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 60 powyżej).
- 67 W przypadku kiedy państwo członkowskie powołuje się na art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i wskazuje przyczyny odmowy wymienione w ust. 1–3 tego artykułu, do właściwości sądu Unii należy bowiem dokonanie kontroli, na wniosek zainteresowanego, któremu instytucja wydała decyzję odmawiającą dostępu, czy owa odmowa mogła zostać skutecznie wydana na podstawie tych wyjątków, choć odmowa ta wynika z dokonania oceny tych wyjątków nie przez samą instytucję, lecz przez dane państwo członkowskie. Należy ponadto stwierdzić, że z punktu widzenia owego zainteresowanego ingerencja państwa członkowskiego nie ma wpływu na wspólnotowy charakter decyzji wydanej mu następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, który złożył on w przedmiocie dokumentu będącego w jej posiadaniu (zob. podobnie ww. w pkt 15 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 94).
- 68 Ponadto, ze względu na cele rozporządzenia nr 1049/2001, wyjątki od prawa publicznego dostępu do dokumentów instytucji wymienione w art. 4 powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (zob. podobnie 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 36).
- 69 Co się tyczy wykładni art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, należy wskazać, że przepis ten ma na celu ochronę dokumentów określonego rodzaju sporządzonych w ramach postępowania, których ujawnienie, nawet po zakończeniu postępowania, stanowiłoby naruszenie procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję.
- 70 Dokumenty te powinny zawierać „opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji”.

- 71 Zgodnie z pkt 2 wyraźnej decyzji dokumenty pochodzące od Zjednoczonego Królestwa odpowiadają tej definicji, ponieważ zawierają „opinie” władz państwa członkowskiego „do wykorzystania wewnętrznego” przez Komisję „jako część konsultacji wstępnych między Komisją i tymi władzami”.
- 72 Ponadto w odpowiedzi na pytanie postawione przez Sąd podczas rozprawy Komisja wyjaśniła, że jej zdaniem art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 obejmuje również dokumenty pochodzące od podmiotów zewnętrznych w stosunku do danej instytucji, ponieważ nawet jeśli ich celem jest udostępnienie informacji, wyrażają one, choćby w sposób dorozumiany, opinię ich autora na temat prawdziwości lub znaczenia rzeczonych informacji.
- 73 Nie można jednak dokonywać tak szerokiej wykładni określeń użytych w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Po pierwsze, uznanie, że dokument jest przeznaczony do wykorzystania wewnętrznego w obrębie instytucji na tej podstawie, iż instytucja ta jest jego adresatem, byłoby bowiem równoznaczne z pozbawieniem tego warunku jego sensu, ponieważ warunek ten byłby spełniony przez każdy dokument otrzymywany przez instytucję. Po drugie, wykładnia przemawiająca za stanowiskiem wyrażonym w wyraźnej decyzji nie uwzględnia okoliczności, że rozważania lub konsultacje wstępne powinny, zgodnie z tym samym przepisem, odbywać się „w ramach instytucji”. Tymczasem w wyraźnej decyzji jest mowa o konsultacjach między Komisją i władzami Zjednoczonego Królestwa, które to konsultacje wobec tego nie miały miejsca „w ramach instytucji”.
- 74 Uwagi te, niebędące wyłącznie wynikiem wykładni językowej, są zgodne z zasadą wyrażoną w pkt 68 powyżej, która nie została uwzględniona w stanowisku bronionym w wyraźnej decyzji i rozwiniętym przez Komisję podczas rozprawy. Ponadto uwagi te pozwalają na zachowanie skuteczności art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, a wobec tego logiki istnienia w ramach tego przepisu dwóch odrębnych

akapitów, z których pierwszy dotyczy okresu do zakończenia procesu podejmowania decyzji, a drugi obejmuje również okres po jego zakończeniu.

- 75 Przed wszystkim uznanie, iż art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy każdego dokumentu przesłanego do instytucji przez zewnętrznego nadawcę, zawierającego „opinię” w najszerszym znaczeniu tego słowa i mogącego wywołać odpowiedź, co w całości stanowiłoby „konsultacje” w rozumieniu tego przepisu, powodowałoby bowiem, że akapit drugi odnosiłby się do „dokumentów” rozumianych równie szeroko, jak ma to miejsce w przypadku akapitu pierwszego tego przepisu. Ponadto zważywszy, że te kategorie dokumentów miałyby być chronione w identycznych warunkach, a mianowicie ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji, akapit pierwszy stałby się zbyteczny, ponieważ akapit drugi obejmuje okres zarówno przed zakończeniem wspomnianego okresu, jak i po nim.
- 76 Dokumenty przesłane do instytucji przez osobę lub jednostkę zewnętrzną w ramach wymiany stanowisk z daną instytucją nie wchodzi zatem w zakres zastosowania art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Oznacza to, że Zjednoczone Królestwo nie mogło skutecznie powołać się na ten przepis, aby zażądać od Komisji odmowy udzielenia dostępu do przedmiotowych pism. Należy dodać, że oceny tej nie podważa okoliczność, iż w ww. w pkt 15 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji Trybunał dopuścił możliwość powołania się przez państwo członkowskie na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Wyjaśnienie dokonane w tym wyroku przez Trybunał odniesienia do ust. 3 tego przepisu może bowiem stanowić istnienie w tym przepisie akapitu pierwszego, dotyczącego również dokumentów otrzymanych przez instytucję.
- 77 W każdym razie należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku nie została spełniona przesłanka poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji.

- 78 W tym względzie należy przypomnieć, że analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu powinna mieć charakter konkretny. Po pierwsze, sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie wystarcza bowiem, by uzasadnić jego zastosowanie. Zastosowanie wyjątku może, co do zasady, być uzasadnione jedynie w wypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby konkretne i rzeczywiste zagrożenie dla chronionego interesu. Po drugie, aby móc się powołać na ryzyko naruszenia chronionego interesu, ryzyko takie powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (zob. wyrok Sądu z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-166/05 Borax Europe przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Należy również przypomnieć, że przedmiotowe dokumenty zostały przekazane przez Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 2 sierpnia 2006 r., które ta ostatnia wysłała do władz państwa członkowskiego w następstwie wpłynięcia do niej skargi. Jak wynika z pkt 2 akapit czwarty wyraźnej decyzji, Zjednoczone Królestwo uważa, że ujawnienie tych pism stanowiłoby naruszenie jego lojalnej współpracy z Komisją w ramach badania skargi do Komisji dotyczącej naruszenia prawa wspólnotowego, poprzez uniemożliwienie mu odpowiadania w sposób prawdziwy na pytania Komisji. Okoliczność ta stanowi jego zdaniem zagrożenie dla procesu podejmowania decyzji Komisji dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego.
- 80 Takie stanowisko nie może zostać uwzględnione. Uznanie ewentualnego oświadczenia państwa członkowskiego, w którym jako podstawę poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 państwo to przedstawia swoje zastrzeżenia wobec współpracy z instytucją, jeżeli udzieli ona dostępu do dokumentu, oznaczałoby przyznanie państwom członkowskim prawa swobodnego uznania w tym zakresie, a w każdym razie podporządkowanie polityki dostępu do dokumentów wprowadzonej przez to rozporządzenie właściwym politykom krajowym. Nie byłoby to zgodne ani z systemem dostępu do dokumentów ustanowionym przez rozporządzenie nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 15 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 58, 65), ani z obowiązkiem lojalnej współpracy z Komisją spoczywającym na państwach członkowskich na mocy art. 10 WE.

- 81 Z powyższego wynika, że art. 4 ust. 3 akapit drugi i art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, iż aby skutecznie uzasadnić poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji przez instytucję, państwo członkowskie nie może przytoczyć swoich własnych zastrzeżeń wobec współpracy z Komisją w razie ujawnienia dokumentu na mocy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 82 Wobec tego należy stwierdzić nieważność wyraźnej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona odmowy dostępu do pism z dnia 5 września 2006 r. i z dnia 19 lutego 2007 r., z zastrzeżeniem danych zawartych w dwóch pierwszych załącznikach do pisma z dnia 19 lutego 2007 r., w odniesieniu do których przywołany został wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie dokumentu Komisji

– Argumenty stron

- 83 Skarżący wskazuje, że okoliczność, iż dokument dotyczy działań kontrolnych lub śledczych, sama w sobie nie wystarcza, aby uzasadnić zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Jego zdaniem Komisja jest zatem zobowiązana wykazać w uzasadnieniu swojej decyzji, że ujawnienie danego dokumentu naruszałoby w sposób rzeczywisty i racjonalnie przewidywalny ochronę celów kontroli lub śledztwa.

- 84 Ponadto według skarżącego przepis ustanawiający wyjątek przywołany przez Komisję nie służy ochronie działań śledczych jako takich, lecz ochronie celu tych działań, wobec czego przedmiot tej ochrony nie może zostać naruszony po zakończeniu rzeczowego śledztwa.
- 85 Tymczasem zdaniem skarżącego w niniejszym przypadku Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób ujawnienie jej pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r. mogłoby spowodować nieudostępnienie przez władze Zjednoczonego Królestwa informacji w ramach postępowania, w którym państwa członkowskie są zobowiązane do współpracy i które w danym przypadku zostało już zakończone. W tej sytuacji możliwość stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji 2007/730 może zostać uznana jedynie za okoliczność hipotetyczną, przyszłą i prawdopodobnie odległą.
- 86 Według skarżącego w wyraźnej decyzji Komisja wskazała zresztą informacje udzielone przez państwo członkowskie, gdy tymczasem sporne pismo pochodzi od niej. Wreszcie skarżący podnosi, że Komisja nie uwzględniła istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie tego dokumentu i zaspokajającego potrzebę wzmożonej przejrzystości i uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji. Oznacza to, że powołując się w odniesieniu do pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r. na wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja popełniła błąd, wobec czego należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.
- 87 Komisja wskazuje, że należy przeprowadzić rozróżnienie pomiędzy z jednej strony dokumentami wchodzącymi w skład zawiadomienia dokonanego przez Zjednoczone Królestwo zgodnie z art. 3a ust. 2 dyrektywy 89/552 i z drugiej strony dokumentami przedłożonymi jej w ramach śledztwa wszczętego w następstwie wpłynięcia skargi, które to śledztwo stanowi postępowanie odrębne od postępowania dotyczącego zawiadomienia. Komisja podkreśla też, że śledztwem, w odniesieniu do którego został przywołany wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, jest badanie, o którym mowa w art. 3a ust. 2 dyrektywy 89/552. Ponadto dokonała ona indywidualnej analizy dokumentu w świetle przywołanego wyjątku i stwierdziła, w oparciu o wystarczające i prawidłowe uzasadnienie, że istnieje dające się w rozsądny sposób przewidzieć ryzyko naruszenia celu rzeczowego

śledztwa. W tym względzie, jak zostało to wskazane w wyraźnej decyzji, stwierdzenie nieważności co do istoty decyzji 2007/730 w zawisłych przed Sądem sprawach T-55/08 UEFA przeciwko Komisji i T-66/08 FIFA przeciwko Komisji spowodowałoby ponowne wszczęcie postępowania i nową ocenę informacji zebranych przez Komisję przed wydaniem tej decyzji, w tym również informacji zawartych w dokumentach, do których dostęp nie został udzielony.

88 Komisja wyjaśnia ponadto, że jeśli chodzi o pismo z dnia 2 sierpnia 2006 r., nie oparła się ona na wyjątkach przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret drugie i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

89 Wreszcie Komisja odpiera zarówno zarzut skarżącego dotyczący niezbadania możliwości przyznania dostępu częściowego, stwierdzając, że dokonała ona oceny zastosowania wyjątku do konkretnego dokumentu, o którym mowa, jak i argument, jakoby nie uwzględniła nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r.

– Ocena Sądu

90 Co się tyczy pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r., skarżący wskazuje nielogiczność stwierdzenia zawartego w wyraźnej decyzji, zgodnie z którym rzeczony pismo zawiera informacje dostarczone przez Zjednoczone Królestwo, gdy tymczasem chodzi o pierwsze pismo wysłane przez Komisję po otrzymaniu przez nią skargi. Jak wynika z pkt 3.1 wyraźnej decyzji, Komisja uzasadniła bowiem nieujawnienie tego dokumentu, powołując się na ryzyko, iż państwa członkowskie, wiedząc że przekazywane przez nie informacje mogą zostać następnie udostępnione osobom trzecim, nie będą chciały współpracować w ramach postępowania przewidzianego w art. 3a dyrektywy 89/552. Natomiast z przedmiotowego pisma przedstawionego przez Komisję w ramach

środków organizacji postępowania (zob. pkt 20 i 21 powyżej) wynika, że nie zawiera ono informacji pochodzących od władz Zjednoczonego Królestwa. Pismo to stanowi streszczenie skargi, a jego przedmiotem jest zwrócenie się do władz państwa członkowskiego o ich opinię na temat zarzutów Infront WM. Jedyne nawiązanie do informacji dostarczonych przez Zjednoczone Królestwo odnosi się do danych dotyczących oglądalności, które jednak zostały poddane krytyce w skardze do Komisji, a zatem były już w posiadaniu skarżącego jako doradcy Infront WM (zob. pkt 5 i 6 powyżej). Z tego wynika, że powód podany przez Komisję w wyraźnej decyzji w celu uzasadnienia nieujawniania przedmiotowego dokumentu nie odpowiada treści tego dokumentu.

⁹¹ W każdym razie, nawet abstrahując od tego faktu, należy stwierdzić, że okoliczności przywołane przez Komisję w wyraźnej decyzji nie są wystarczające, aby spełnić przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001.

⁹² W tym względzie należy wskazać, że jak podkreśla Komisja (zob. pkt 87 powyżej), śledztwo, w odniesieniu do którego został przywołany rozpatrywany wyjątek, polega na ocenie zgodności środków przyjętych przez Zjednoczone Królestwo z prawem wspólnotowym na podstawie art. 3a ust. 1 dyrektywy Rady 89/552.

⁹³ Jednak działanie Komisji w tym postępowaniu ma na celu zbadanie, czy w danym przypadku może zostać uruchomiony mechanizm przewidziany w ust. 3 tego przepisu, który powoduje powstanie obowiązków po stronie innych państw członkowskich i stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług. Ponadto skoro w następstwie

wpłynięcia skargi do Komisji ta ostatnia zażądała wyjaśnień od władz państwa członkowskiego, oczywiście jest, że były jej one potrzebne do dokonania oceny.

⁹⁴ W tej sytuacji należy stwierdzić, że jeśli państwo członkowskie nie chce przekazać Komisji dokumentów potrzebnych w celu dokonania tej oceny, ponieważ sprzeciwia się ich ewentualnemu ujawnieniu przez Komisję osobom trzecim na mocy rozporządzenia nr 1049/2001, jedyną konsekwencją będzie niedokonanie przez tę instytucję, na mocy art. 3a dyrektywy 89/552, oceny zgodności tych środków z prawem wspólnotowym i pełne stosowanie prawa pierwotnego. W tym względzie należy dodać, że w ramach art. 3a dyrektywy 89/552 Komisja nie realizuje polityki Unii w dziedzinie publicznego dostępu do wydarzeń mających doniosłe znaczenie dla społeczeństwa, lecz ogranicza się do udostępnienia instrumentu zapobiegającego obchodzeniu ewentualnych środków krajowych dotyczących tej polityki, jeśli są one zgodne z prawem wspólnotowym. Ponadto państwa członkowskie mają prawo zdecydować, czy chcą realizować politykę w dziedzinie wydarzeń mających doniosłe znaczenie dla ich społeczeństwa, na co wskazuje użycie słowa „może” w art. 3a ust. 1 dyrektywy 89/552.

⁹⁵ Wobec tego celem śledztwa Komisji nie jest przyznanie dostępu, poprzez ogólnodostępną telewizję, do wydarzeń mających doniosłe znaczenie dla społeczeństwa, lecz upewnienie się o przestrzeganiu prawa wspólnotowego, jeśli państwo członkowskie zamierza skorzystać z mechanizmu wzajemnego uznania środków, które przyjmuje w ramach polityki w tej dziedzinie. Tymczasem cel polegający na przestrzeganiu prawa wspólnotowego nie jest zagrożony w przypadku, kiedy państwo członkowskie nie chce współpracować w ramach oceny zgodności z prawem wspólnotowym środków, które przyjmuje lub zamierza przyjąć. W takim bowiem wypadku środki te nie zostaną zbadane przez Komisję, nie będą korzystały z wzajemnego uznania i pełne zastosowanie będzie miała swoboda świadczenia usług zapewniona przez prawo pierwotne.

- ⁹⁶ Oznacza to, że Komisja naruszyła prawo, powołując się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmówienia ujawnienia skarżącemu pisma z dnia 2 sierpnia 2006 r.
- ⁹⁷ Należy zatem stwierdzić nieważność wyraźnej decyzji, z zastrzeżeniem zakresu, w jakim dotyczy ona danych zawartych w dwóch pierwszych załącznikach do pisma z dnia 19 lutego 2007 r., w odniesieniu do których przywołany został wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie kosztów

- ⁹⁸ Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja w zasadniczej części przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącego należy obciążyć ją kosztami postępowania, z wyłączeniem kosztów poniesionych przez skarżącego spowodowanych przystąpieniem Zjednoczonego Królestwa do sprawy w charakterze interwenienta. W związku z tym zgodnie z żądaniem skarżącego należy obciążyć Zjednoczone Królestwo poniesionymi przez skarżącego kosztami wynikającymi z przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do sprawy w charakterze interwenienta.
- ⁹⁹ Zjednoczone Królestwo i Królestwo Danii pokrywają własne koszty, zgodnie z art. 87 § 4 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga na dorozumianą decyzję odmowną uważaną za wydaną w dniu 9 kwietnia 2008 r. zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**
- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji sekretarza generalnego Komisji Europejskiej z dnia 16 maja 2008 r., z zastrzeżeniem zakresu, w jakim dotyczy ona danych zawartych w dwóch pierwszych załącznikach do pisma z dnia 19 lutego 2007 r., w odniesieniu do których przywołany został wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.**
- 3) **Komisja zostaje obciążona kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez Edwarda Williama Batchelora.**
- 4) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez E.W. Batchelora w związku z przystąpieniem Zjednoczonego Królestwa do sprawy w charakterze interwenienta.**
- 5) **Królestwo Danii pokrywa koszty własne.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 maja 2011 r.

Podpisy