



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 17 października 2013 r. *

Odwołanie — Prawo dostępu do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 —
Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy — Ochrona procesu podejmowania decyzji przez instytucje —
Notatka służbowa sekretarza generalnego Rady w sprawie propozycji przedstawionych w ramach
procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany rozporządzenia nr 1049/2001 — Dostęp częściowy —
Odmowa dostępu do danych dotyczących tożsamości państw członkowskich, będących
autorami propozycji

W sprawie C-280/11 P

mającej za przedmiot odwołanie na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 31 maja 2011 r.,

Rada Unii Europejskiej, reprezentowana przez B. Driessena oraz C. Fekete, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka oraz D. Hadrouška, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez S. Centeno Huertę, działającą w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz N. Rouam, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną jest:

Access Info Europe, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowana przez O. Brouwera oraz J. Blockxa, advocaten,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

popierana przez:

Parlament Europejski, reprezentowany przez A. Caiolę oraz M. Dean, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

Republikę Grecką, reprezentowaną przez E.M. Mamounę oraz K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano (sprawozdawca), prezes izby, K. Lenaerts, wiceprezes Trybunału, sprawujący funkcję sędziego pierwszej izby, A. Borg Barthet, E. Levits i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 lutego 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Rada Unii Europejskiej żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie T-233/09 Access Info Europe przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1073 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”) stwierdzającego nieważność decyzji odmownej Rady z dnia 26 lutego 2009 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) w sprawie udzielenia Access Info Europe (zwanej dalej „Access Info”) dostępu do pewnych informacji zawartych w notatce służbowej sekretariatu generalnego Rady z dnia 26 listopada 2008 r., skierowanej do utworzonej w jej ramach grupy roboczej ds. informacji, na temat wniosku dotyczącego nowego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanej dalej „żądanym dokumentem”).

Ramy prawne

- 2 Motyw 6 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 następujące brzmienie:

„Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy, w tym także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu przez instytucje skuteczności procesu podejmowania decyzji. Dokumenty takie powinny być udostępnione bezpośrednio w najszerszym możliwym zakresie”.

3 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

- a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [...] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów;

[...]”.

4 Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia brzmi:

„Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.

Okoliczności powstania sporu

- 5 Pismem z dnia 3 grudnia 2008 r. Access Info zwróciła się do Rady o udzielenie dostępu do żadanego dokumentu. Rada zebrała propozycje zmian lub nowych sformułowań przepisów zgłoszone przez kilka państw członkowskich podczas odbytego w dniu 25 listopada 2008 r. spotkania grupy roboczej ds. informacji, o której mowa w pkt 1 niniejszego wyroku.
- 6 Rada w drodze spornej decyzji przyznała częściowy dostęp do żadanego dokumentu. W szczególności wersja przekazana Access Info nie pozwalała na identyfikację państw członkowskich będących autorami wspomnianych propozycji.
- 7 Rada uzasadniła swą odmowę ujawnienia tożsamości rozpatrywanych państw członkowskich, powołując się na odstępstwo przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Rada wskazała, że ujawnienie tożsamości tych państw członkowskich poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji w ramach Rady, a jednocześnie za ujawnieniem nie przemawiał nadrzędny wzgląd interesu publicznego. Z uwagi bowiem na to, że proces podejmowania decyzji znajdował się wówczas w fazie początkowej, ujawnienie tożsamości tych państw członkowskich zawęziłoby margines swobody delegacji w trakcie negocjacji, która to swoboda cechuje postępowanie legislacyjne w ramach Rady, i w ten sposób stanowiłoby zagrożenie dla zdolności Rady do osiągnięcia porozumienia w tej sprawie.
- 8 W dniu 26 listopada 2008 r., czyli w dniu sporządzenia żadanego dokumentu, jego pełna wersja została udostępniona publicznie na stronie internetowej organizacji Statewatch, mimo że na takie upowszechnienie nie uzyskano zgody (zwane dalej „ujawnieniem, na które nie uzyskano zgody”).

Zaskarżony wyrok

- 9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 czerwca 2009 r. Access Info wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, która to skarga została uwzględniona na mocy zaskarżonego wyroku.
- 10 Na wstępie swej analizy Sąd opisał podstawowe zasady w zakresie dostępu do dokumentów. W szczególności w pkt 55–58 tego wyroku przypomniano, że prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem owych instytucji, a celem

rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z jego art. 1, jest zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów, tak by wyjątki od tego prawa do rozpowszechniania były interpretowane i stosowane w sposób ścisły. Zasady te zyskują szczególnie istotny charakter wówczas, gdy Rada, jak w niniejszym wypadku, działa w charakterze organu prawodawczego.

- 11 Następnie Sąd uściślił w pkt 59 i 60 zaskarżonego wyroku, że sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego odstępstwem od rozpowszechniania, nie wystarcza, by uzasadnić jego stosowanie, bowiem stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu. Ryzyko takie powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Zdaniem Sądu zadaniem danej instytucji jest znalezienie równowagi między konkretnym interesem podlegającym ochronie poprzez nieujawnianie części żądanego dokumentu, w tym przypadku tożsamości państw członkowskich – autorów propozycji, a ogólnym interesem w pełnej dostępności tego dokumentu.
- 12 W oparciu o te zasady Sąd zbadał w pkt 68–80 zaskarżonego wyroku główny z podnoszonych przez Radę powodów uzasadniających częściowe ujawnienie żądanego dokumentu, to znaczy rzekome zmniejszenie marginesu swobody delegacji w ramach Rady wynikające z okoliczności, że ujawnienie tożsamości stojących za propozycjami państw członkowskich powodowałoby ze strony opinii publicznej wywieranie na te państwa członkowskie presji tego rodzaju, iż delegacja nie mogłaby przedstawić propozycji zmierzającej w kierunku ograniczenia przejrzystości.
- 13 Sąd stwierdził w pierwszej kolejności w pkt 69–74 zaskarżonego wyroku, że to właśnie zasada legitymacji demokratycznej wymaga od autorów propozycji zawartych w żądanym dokumencie, by odpowiadali za swoje czyny wobec opinii publicznej, tym bardziej że dokument ten stanowi część procesu legislacyjnego. Dalej Sąd orzekł, że ujawnienie tożsamości autorów propozycji nie stanęłoby na przeszkodzie temu, by delegacje następnie je odrzuciły. Propozycja bowiem zgłaszana jest po to, by stała się przedmiotem dyskusji, niezależnie od tego, czy jest anonimowa czy nie, i nie jest tak, że w sytuacji gdy znana jest tożsamość jej autora, propozycja ta ma pozostawać niezmienną po zakończeniu dyskusji. Opinia publiczna jest w stanie zrozumieć, że zmiana propozycji stanowi cechę procesu legislacyjnego. Ponadto zdaniem Sądu nie można zakładać, że opinia publiczna w całości sprzeciwi się ograniczaniu zasady przejrzystości. Wreszcie Sąd orzekł, że nawet ujawnienie, na które nie uzyskano zgody, nie miało niekorzystnych konsekwencji dla procesu podejmowania decyzji w ramach Rady.
- 14 W drugiej kolejności Sąd odrzucił w pkt 75 i 76 zaskarżonego wyroku argument Rady, zgodnie z którym należałoby wziąć pod uwagę wstępny charakter trwających dyskusji w celu dokonania oceny ryzyka naruszenia procesu podejmowania decyzji związanego z zawężeniem marginesu swobody delegacji państw członkowskich. Zdaniem Sądu wstępny charakter dyskusji nie pozwala jako taki uzasadnić stosowania odstępstwa przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ przepis ten nie dokonuje rozróżnienia ze względu na stan zaawansowania dyskusji.
- 15 W trzeciej kolejności Sąd odrzucił w pkt 77 i 78 wspomnianego wyroku argument, zgodnie z którym należałoby uwzględnić szczególnie sensytywny charakter propozycji zgłoszonych przez delegacje państw członkowskich w niniejszej sprawie. Sąd orzekł w tym względzie, że rozpatrywane propozycje zmian mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego. W rezultacie kwestie te nie są szczególnie sensytywne w takim rozumieniu, że w przypadku ujawnienia tożsamości autorów propozycji zagrożony byłby podstawowy interes Unii lub państw członkowskich, tym bardziej że istotą sprawy jest nie treść propozycji zgłoszonych przez delegacje państw członkowskich, lecz tylko tożsamość delegacji będących ich autorami. Ponadto Sąd stwierdził, że w samej naturze debaty demokratycznej leży to, iż propozycja zmiany projektu rozporządzenia może być ze strony opinii publicznej i mediów przedmiotem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych komentarzy.

- 16 W czwartej kolejności Sąd odrzucił w pkt 79 zaskarżonego wyroku argument, zgodnie z którym nadzwyczaj długi czas trwania procedury uchwalania nowego rozporządzenia w sprawie dostępu do dokumentów był spowodowany trudnościami, jakie wywołało w ramach negocjacji ujawnienie, na które nie uzyskano zgody. W rzeczywistości zdaniem Sądu wiele innych powodów natury politycznej i prawnej pozwalałoby tłumaczyć czas trwania procedury legislacyjnej.
- 17 Wreszcie w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił argument Rady mający na celu wykazanie, że sprawozdania ze spotkań grup roboczych miały mniej wyczerpujący charakter, zwłaszcza odnośnie do identyfikacji delegacji, z uwagi na ujawnienie, na które nie uzyskano zgody. W tym względzie Sąd stwierdził, że zmianę tę można było również wytłumaczyć wniesieniem przez Access Info skargi na sporną decyzję. W każdym razie brak związku przyczynowo-skutkowego między ujawnieniem opinii publicznej tożsamości delegacji a poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji został potwierdzony dokumentem sporządzonym po ujawnieniu, na które nie uzyskano zgody, który to dokument nie ograniczał się do anonimowego wskazywania propozycji zmian tekstów prawnych, lecz uściślał tożsamość delegacji, przynajmniej w swej wersji oryginalnej.
- 18 Właśnie w świetle powyższych rozważań Sąd uwzględnił skargę i stwierdził nieważność spornej decyzji.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 19 Postanowieniem z dnia 17 października 2011 r. Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii zostali dopuszczeni do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, a Parlament Europejski w charakterze interwenienta popierającego żądania Access Info. Postanowieniem z dnia 2 lutego 2012 r. Republika Francuska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.
- 20 Rada, Republika Czeska, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - wydanie prawomocnego wyroku rozstrzygającego kwestie będące przedmiotem niniejszego odwołania; oraz
 - obciążenie Access Info kosztami postępowania w obu instancjach.
- 21 Access Info i Parlament Europejski wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Rady kosztami.

W przedmiocie odwołania

- 22 W uzasadnieniu odwołania Rada podnosi zasadniczo trzy zarzuty.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 23 W swoim zarzucie pierwszym Rada, popierana w tym zakresie przez Królestwo Hiszpanii, podnosi, że Sąd dopuścił się naruszenia równowagi ustanowionej zarówno w prawie pierwotnym – art. 207 ust. 3 WE i art. 255 WE, wiążących *ratione temporis* – jak i w prawie wtórnym – motyw 6 i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – pomiędzy z jednej strony poszerzonym prawem

dostępu do dokumentów mających związek z działalnością legislacyjną instytucji a z drugiej strony koniecznością ochrony skuteczności procesu podejmowania decyzji. W szczególności Sąd dokonał zdaniem Rady, zwłaszcza w pkt 69 zaskarżonego wyroku, takiej wykładni wspomnianego art. 4 ust. 3 akapit pierwszy, która nadaje nienależnie nadmierne znaczenie zasadzie przejrzystości procesu podejmowania decyzji bez jakiegokolwiek uwzględnienia wymogów związanych z zasadą skuteczności tej procedury.

- 24 Rada, popierana w tym względzie przez Republikę Czeską, Republikę Grecką i Królestwo Hiszpanii, podnosi, że jej proces legislacyjny jest bardzo płynny i wymaga dużej elastyczności ze strony państw członkowskich w modyfikowaniu ich pierwotnych stanowisk, maksymalizując w ten sposób możliwość osiągnięcia porozumienia. Aby zapewnić „przestrzeń negocjacyjną” i zachować tym samym skuteczność tego procesu legislacyjnego, konieczne jest zapewnienie tym państwom maksymalnego marginesu swobody w dyskusjach, i to od pierwszych etapów procedury. Tymczasem taki margines swobody zostałby zmniejszony, gdyby tożsamość delegacji została ujawniona zbyt wcześnie w trakcie postępowania, w zakresie, w jakim skutkowałoby to presją ze strony opinii publicznej, która pozbawiłaby delegacje koniecznej elastyczności do zapewnienia skuteczności procesu podejmowania decyzji w ramach Rady.
- 25 Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii dodają w tym względzie, że w niniejszym wypadku ujawnienie tożsamości delegacji nie było konieczne do osiągnięcia celu rozporządzenia nr 1049/2001. Pełny dostęp do zasadniczej treści żadanego dokumentu wystarczałby bowiem do zapewnienia demokratycznej debaty na temat kwestii, których ten dokument dotyczy. Ponadto jedyną konsekwencją ujawnienia tożsamości delegacji było zezwolenie na stosowanie presji nie wobec Rady, lecz wobec państw członkowskich.
- 26 Access Info odpowiada, że Rada na podstawie swojego zarzutu pierwszego poddaje krytyce jedynie trzy punkty zaskarżonego wyroku, czyli pkt 57 i 58 zaskarżonego wyroku, w których Sąd ograniczył się jedynie do przypomnienia właściwego orzecznictwa, oraz pkt 69 tego wyroku, w którym zdaniem Access Info, popieranej w tym względzie przez Parlament, Sąd dokonał właśnie wyważenia pomiędzy wymogami przejrzystości a wymogami ochrony procesu podejmowania decyzji i w wyniku tego uznał, że ujawnienie tożsamości państw członkowskich w rozpatrywanym przypadku nie mogło naruszyć procesu podejmowania decyzji w Radzie.

Ocena Trybunału

- 27 W celu dokonania oceny zarzutu pierwszego należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 1 rozporządzenia nr 1049/2001 jest przejawem wyrażonej w art. 1 akapit drugi TUE woli wyznaczenia nowego etapu w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem tych instytucji (wyroki: 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 34; z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 68; a także z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb.Orz. s. I-6237, pkt 72).
- 28 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (ww. wyroki: w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 33; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 69; a także w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 73).

- 29 Oczywiście prawo to podlega jednak pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. W szczególności i zgodnie z motywem 11 omawiane rozporządzenie przewiduje w swym art. 4 system odstępstw zezwalający na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten przepis (zob. wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 62; ww. wyroki: w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 70, 71; w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 74).
- 30 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu (ww. wyroki: w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 63; w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 36; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 73; a także w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 75).
- 31 Tym samym, po pierwsze, gdy instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (ww. wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Po drugie, jeśli instytucja zastosuje jedno z odstępstw przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to jej zadaniem jest zestawienie i wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, i 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 (ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 45).
- 33 Ponadto, jak Trybunał już również orzekł, względy te nabierają w sposób oczywisty szczególnego znaczenia, gdy Rada działa w charakterze organu prawodawczego, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie w takim przypadku. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie ogółu informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień (ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 46).
- 34 W oparciu o te właśnie zasady należy zbadać zarzut pierwszy, w którym Rada podnosi zasadniczo, że Sąd w żadnym razie nie uwzględnił wymogów związanych z ochroną jej procesu podejmowania decyzji.
- 35 Tymczasem trzeba stwierdzić, że Sąd przypomniał dokładnie w pkt 69 zaskarżonego wyroku, zgodnie z orzecznictwem wymienionym w pkt 30 niniejszego wyroku, że publiczny dostęp do pełnej treści dokumentów Rady stanowi zasadę i że od tej zasady przewiduje się odstępstwa, które powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu.
- 36 W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Rada, Sąd uwzględnił wymogi związane ze skutecznością procesu podejmowania decyzji. W pkt 69–83 zaskarżonego wyroku przeprowadził on bowiem pogłębioną analizę argumentów wysuniętych przez Radę w celu uzasadnienia zastosowania w niniejszym przypadku odstępstwa dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji w instytucji.

- 37 Tym samym, nie naruszając równowagi pomiędzy zasadą przejrzystości a zachowaniem skuteczności procesu podejmowania decyzji w Radzie, Sąd zbadał co do istoty, zgodnie z zasadami przypomnianymi w pkt 31–33 niniejszego wyroku, wszystkie argumenty wysunięte przez Radę w celu uzasadnienia zastosowania w niniejszym wypadku odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 38 Dopiero po zbadaniu tych argumentów i stwierdzeniu, że żaden z nich nie pozwalał na ustalenie, iż ujawnienie informacji dotyczących tożsamości rozpatrywanych państw członkowskich spowodowałoby konkretne ryzyko poważnego naruszenia interesu chronionego przedmiotowym odstępstwem, Sąd uznał w pkt 84 zaskarżonego wyroku, że sprzeciwiając się na mocy spornej decyzji ujawnieniu tych informacji, Rada naruszyła art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 39 Ponadto w zakresie, w jakim krytyka Rady mogłaby być rozumiana w ten sposób, że podważa dokonaną przez Sąd ocenę tych argumentów, należy stwierdzić, iż Rada nie podnosi na poparcie niniejszego zarzutu żadnej okoliczności dla odparcia wniosku Sądu, zgodnie z którym argumenty Rady przedstawione w pierwszej instancji nie wystarczyły do wykazania, że ujawnienie informacji dotyczących tożsamości rozpatrywanych państw członkowskich spowodowałoby konkretne ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji w Radzie.
- 40 Co się wreszcie tyczy argumentu Republiki Czeskiej i Królestwa Hiszpanii, jakoby ujawnienie tożsamości delegacji nie było konieczne do osiągnięcia celu rozporządzenia nr 1049/2001, wystarczy stwierdzić, jak przypomniano w pkt 28 niniejszego wyroku, że art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 zmierza do zapewnienia możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów. To właśnie w świetle tej zasady Sąd słusznie uściślił w pkt 69 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie publicznego dostępu do pełnej treści dokumentów Rady, w tym – jak w niniejszym przypadku – do tożsamości autorów różnych propozycji, ponieważ pełny dostęp do tych dokumentów może być ograniczony jedynie na podstawie odstępstw od tego prawa zawartych w omawianym rozporządzeniu, które to odstępstwa z kolei muszą być uzasadnione konkretnym ryzykiem naruszenia podlegających ich ochronie interesów. Skoro Sąd wykluczył w niniejszym przypadku istnienie takiego ryzyka, nie można uznać, by częściowy dostęp do żadanego dokumentu był wystarczający do osiągnięcia celu omawianego rozporządzenia.
- 41 W tych okolicznościach zarzut pierwszy odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 42 W swoim składającym się z trzech części zarzucie trzecim, który należy zbadać w drugiej kolejności, Rada zarzuca Sądowi popełnienie kilku błędów co do prawa. Błędy te miałyby jakoby doprowadzić Sąd do wniosku, że Rada nie wykazała „w sposób wystarczający pod względem prawnym i faktycznym” istnienia poważnego ryzyka naruszenia procesu podejmowania decyzji.
- 43 Rada, popierana przez Republikę Grecką i Królestwo Hiszpanii, w części pierwszej zarzutu trzeciego twierdzi, że Sąd wymagał w pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku udowodnienia rzeczywistej szkody dla interesu chronionego rozpatrywanym odstępstwem. Tymczasem zdaniem Rady w celu zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 samo ryzyko naruszenia wystarczy, by uzasadnić skorzystanie z tego odstępstwa, tak że instytucja, która otrzymała wniosek o dostęp do dokumentów, powinna ograniczyć się do wykazania prawdopodobieństwa naruszenia procesu podejmowania decyzji tej instytucji, wynikającego z ujawnienia tego dokumentu.

- 44 Access Info oraz Parlament podnoszą ze swej strony, że Sąd nie wymagał od Rady przedstawienia dowodu na rzeczywiste naruszenie procesu podejmowania decyzji, lecz ograniczył się jedynie do zbadania we wspomnianych pkt 73 i 74 podniesionego przez samą Radę argumentu, jakoby proces podejmowania decyzji w tej instytucji był narażony na rzeczywiste i konkretne naruszenie z uwagi na ujawnienie, na które nie uzyskano zgody.
- 45 W części drugiej zarzutu trzeciego Rada, popierana w tym zakresie przez Republikę Grecką, uznała, że Sąd w pkt 76 zaskarżonego wyroku nienależycie uwzględnił wagę stanu zaawansowania dyskusji w celu dokonania oceny ryzyka poważnej szkody grożącej procesowi podejmowania decyzji wskutek ujawnienia tożsamości delegacji. Rada utrzymuje, że okoliczność przyznania opinii publicznej prawa pełnego wglądu do prac przygotowawczych w trakcie całego procesu podejmowania decyzji zniechęciłaby delegacje do wyrażania ich punktu widzenia na początkowym etapie procedury. Zważywszy bowiem na specyfikę funkcjonowania Rady, jej opinie, zwłaszcza gdy dotyczą spraw technicznych, mają często charakter rozpoznawczy i niekoniecznie odzwierciedlają dokładne i ostateczne stanowisko państwa członkowskiego, z którego pochodzą te delegacje, a więc owe opinie mogą ewoluować w trakcie postępowania. Przyznanie prawa wglądu od tego wstępnego etapu procedury skutkowałoby tym, że delegacje wyrażałyby swój punkt widzenia dopiero po uzyskaniu ze strony swych rządów stanowiska negocjacyjnego, co mogłoby usztywniać proces legislacyjny.
- 46 W odpowiedzi na te argumenty Access Info podnosi najpierw, że Rada nie uściśliła, na czym miałyby polegać rzekoma specyfika jej procesu podejmowania decyzji. Ponadto dopiero na etapie odwołania Rada podniosła argument dotyczący rzekomego naruszenia możliwości zmiany przez delegacje państw członkowskich ich punktów widzenia w trakcie procedury. W każdym razie, jak Sąd orzekł w pkt 76 zaskarżonego wyroku, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie wymienia stadium negocjacji jako kryterium podlegającego uwzględnieniu celem uzasadnienia zastosowania odstępstwa od prawa dostępu. Wprawdzie okoliczność ta mogłaby być uwzględniona do celów dokonania oceny ryzyka naruszenia interesu chronionego tym przepisem, jednak tożsamość delegacji, które przedstawiają propozycje w początkowym stadium dyskusji, nie jest w stanie stanąć na przeszkodzie późniejszej ewentualnej zmianie stanowiska przez te delegacje. Wreszcie Access Info podnosi, że to właśnie w chwili rozpoczęcia procedury powinna istnieć możliwie najszersza przejrzystość. Na etapie, na którym dyskusje już się odbyły i znaleziono kompromisowe rozwiązania, przejrzystość i debata publiczna nie przynoszą już bowiem pożytku.
- 47 W części trzeciej zarzutu trzeciego Rada podnosi zasadniczo, że w przeciwieństwie do wymogów postawionych w pkt 69 ww. wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie Sąd nienależycie uwzględnił w pkt 72 i 79–83 zaskarżonego wyroku sensytywny charakter żadanego dokumentu celem dokonania oceny ryzyka poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji spowodowanego pełnym ujawnieniem tego dokumentu. Zdaniem Rady sensytywny charakter wspomnianego dokumentu wynika w niniejszym przypadku z tego, że rozpatrywane propozycje dotyczą odstępstw od zasady przejrzystości, które to odstępstwa miały zostać przewidziane przez nowe rozporządzenie w sprawie dostępu do dokumentów. Wrażliwość tych kwestii została ponadto potwierdzona, po pierwsze, okolicznością, że sądy Unii wypowiadały się ostatnio w przedmiocie wykładni tych odstępstw, i po drugie, debatą, jaką kwestie te wywołują, i związaną z tym presją opinii publicznej.
- 48 Na poparcie tej części zarzutu Rada podnosi kilka argumentów. W pierwszej kolejności utrzymuje ona, że ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie pozwala instytucji powoływać się na odstępstwo przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, jeśli żądany akt ma szczególnie sensytywny charakter. Tymczasem Sąd dokonał wykładni tego przepisu w pkt 78 zaskarżonego wyroku w ten sposób, że znajduje on zastosowanie tylko wówczas, gdy zostaje zagrożony podstawowy interes Unii lub państw członkowskich. Taka wykładnia nie znajduje uzasadnienia ani w brzmieniu rozpatrywanego przepisu czy innych częściach rozporządzenia, ani w samym omawianym wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko

Radzie. Ponadto gdyby przyjąć taką wykładnię w połączeniu z wysokim stopniem dowodzenia wymaganym przez Sąd celem wykazania naruszenia, powoływanie się na wspomniany przepis byłoby prawie niemożliwe.

- 49 Następnie w celu dalszego podkreślenia sensytywnego charakteru rozpatrywanych kwestii Rada zarzuca Sądowi błąd polegający na tym, że w pkt 79 zaskarżonego wyroku stwierdził on, iż nadzwyczaj długi czas trwania procedury legislacyjnej spowodowany był względami prawnymi i politycznymi, związanymi z wejściem w życie traktatu z Lizbony, wyborami do Parlamentu i ukonstytuowaniem się nowej Komisji. Rada – odnosząc się do pewnych zmian, które zaszły w sposobie redagowania dokumentów jej grup roboczych, poczynawszy od drugiego semestru 2008 r., czyli po ujawnieniu, na które nie uzyskano zgody – twierdzi, że w rzeczywistości opóźnienie to co najmniej częściowo było spowodowane mniej wyczerpującym charakterem dyskusji oraz brakiem otwartości w jej ramach, wynikającym z ujawnienia, na które nie uzyskano zgody, co pociągnęło za sobą utratę skuteczności procesu podejmowania decyzji w ramach tej instytucji.
- 50 Wreszcie blokada rozpatrywanych akt legislacyjnych spowodowana była również co najmniej częściowo okolicznością, że dla państw członkowskich odejście od ich początkowych stanowisk negocjacyjnych okazało się bardzo trudne właśnie ze względu na ujawnienie, na które nie uzyskano zgody. W szczególności delegacje tych państw, które chciały zaproponować zmiany mogące być postrzegane przez opinię publiczną jako ograniczające prawo publicznego dostępu, zamilkły. Rada uważa, że Sąd niesłusznie nie uznał takich negatywnych skutków dla procesu podejmowania decyzji w Radzie wywołanych ujawnieniem, na które nie uzyskano zgody. Po pierwsze, Sąd dopuścił się błędu, uznając taki argument za bezzasadny w pkt 72 zaskarżonego wyroku z uwagi na to, że jedna z rozpatrywanych propozycji, wysunięta po ujawnieniu, na które nie uzyskano zgody, ograniczała prawo publicznego dostępu, podczas gdy propozycja ta, w przeciwieństwie do tego, co utrzymywał Sąd, została przedstawiona nie przez delegację państwa członkowskiego, lecz przez samą Komisję. Po drugie, w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku Sąd niesłusznie odrzucił dowody przedstawione przez Radę celem wyjaśnienia mniej wyczerpującego charakteru sprawozdań z rozpatrywanych akt i dotyczących imiennego wskazania delegacji w grupach roboczych. Podczas gdy Sąd wyjaśnił tę okoliczność wniesieniem do niego skargi, zdaniem Rady, zważywszy na sensytywny charakter rozpatrywanych kwestii, zmiana ta była właśnie spowodowana ujawnieniem, na które nie uzyskano zgody. Dla zilustrowania zmniejszenia poziomu szczegółowości Rada powołuje się na sprawozdanie rozpatrywanej grupy roboczej z lipca 2009 r., w którym nie wymieniano już nazw delegacji, lecz używano odtąd wyrażen takich jak „pewna liczba delegacji” czy „inne delegacje”.
- 51 Access Info odpowiada w pierwszej kolejności, że Sąd odniósł się do sytuacji, w której „podstawowy interes Unii lub państw członkowskich” jest zagrożony, tylko tytułem przykładu sytuacji, w której jakaś kwestia mogłaby być uznana za „szczególnie wrażliwą”, nie wymagając, by jedynie takie sytuacje mogły być uznane za wrażliwe. Następnie, w przeciwieństwie do dokumentu rozpatrywanego w ww. wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, żądany dokument zawierał nie opinię prawną, lecz tylko propozycje zmian projektu aktu prawnego. Access Info dodaje wreszcie, że Rada nie podała szczegółowego uzasadnienia swojej odmowy, czego wymaga ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie.
- 52 Access Info utrzymuje, że część trzecią zarzutu trzeciego Rady należy uznać za niedopuszczalną w związku z tym, że podważa ona ocenę Sądu co do sensytywnego charakteru żadanego dokumentu i co do względów, które uzasadniały nadzwyczaj długi czas trwania rozpatrywanej procedury legislacyjnej. W każdym razie Access Info, popierana zasadniczo przez Parlament, utrzymuje, po pierwsze, że dla Rady podstawą sensytywnego charakteru kwestii stanowiących przedmiot żadanego dokumentu jest okoliczność, iż kwestie te wywołują debatę publiczną i stanowią przedmiot orzecznictwa sądów Unii. Tymczasem zdaniem Access Info Rada nie przedstawiła żadnych argumentów na poparcie swych twierdzeń w tym względzie. Ponadto duża część procedur legislacyjnych dotyczy kwestii mogących powodować presję ze strony grup interesów czy debatę w mediach. Jednakowoż to właśnie oznacza przejrzystość i demokrację, a nie wskazuje na wrażliwość

charakter kwestii uzasadniający poufność prac nad dokumentem takim jak żądany. Co więcej, gdyby analizowane kwestie były do tego stopnia wrażliwe, to nie tylko tożsamość państw członkowskich, lecz również treść propozycji nie powinna była zostać ujawniona. Po drugie, Access Info kwestionuje argument Rady, zgodnie z którym nadzwyczajne opóźnienie w rozpatrywanej procedurze legislacyjnej było spowodowane ujawnieniem, na które nie uzyskano zgody. W rzeczywistości opóźnienie mogło równie dobrze być uzasadnione brakiem politycznego porozumienia pomiędzy Radą a Parlamentem w przedmiocie zmiany rozporządzenia. Po trzecie, Access Info kwestionuje okoliczność, że ujawnienie, na które nie uzyskano zgody, pociągnęło za sobą zmiany w stopniu szczegółowości sprawozdań grupy roboczej.

Ocena Trybunału

- 53 W kwestii części pierwszej zarzutu trzeciego Rady należy stwierdzić, że wynika ona z błędnego rozumienia zaskarżonego wyroku.
- 54 Sąd słusznie bowiem uściślił w pkt 59 tego wyroku, że stosowanie odstępstw od prawa dostępu do dokumentu jest uzasadnione w obliczu ryzyka naruszenia jednego z chronionych interesów, przy czym ryzyko takie powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.
- 55 W celu ustalenia, czy w niniejszym przypadku istniało takie ryzyko, Sąd w pierwszej kolejności stwierdził w pkt 70–72 zaskarżonego wyroku, że Rada nie wskazała założeń, na którym oparła swoje argumenty, czyli okoliczności, że ujawnienie tożsamości delegacji spowodowałoby tak dużą presję ze strony opinii publicznej, że delegacje te nie mogłyby już dalej przedstawiać propozycji idącej w kierunku ograniczenia przejrzystości. W braku takiego wskazania Sąd słusznie stwierdził, że ujawnienie tożsamości delegacji, które pragnęły sformułować takie propozycje, nie mogło stanowić naruszenia procesu podejmowania decyzji w Radzie.
- 56 Sąd zbadał następnie w pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku argument – streszczony w pkt 50 tego wyroku, który nie stanowi przedmiotu krytyki Rady – zgodnie z którym ujawnienie, na które nie wyrażono zgody, „odbiło się niekorzystnie na szczerości i wyczerpującym charakterze dyskusji w grupie roboczej Rady, nie pozwalając delegacjom na rozważanie różnych rozwiązań czy zmian w celu osiągnięcia zbieżności stanowisk w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach”.
- 57 Tymczasem we wspomnianych pkt 73 i 74 Sąd ograniczył się do udzielenia odpowiedzi na ten zarzut i stwierdził, że w przeciwieństwie do twierdzeń Rady omawiane ujawnienie nie mogło w niniejszym wypadku stanowić naruszenia procesu podejmowania decyzji w tej instytucji.
- 58 W tych okolicznościach pierwszą część zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.
- 59 W kwestii części drugiej zarzutu trzeciego, zgodnie z którą Sąd nie uwzględnił znaczenia stanu zaawansowania dyskusji w celu oceny ryzyka poważnej szkody grożącej procesowi podejmowania decyzji w Radzie wskutek pełnego ujawnienia stanowisk delegacji, należy stwierdzić, że ta część wynika również z błędnego odczytania zaskarżonego wyroku.
- 60 W pkt 76 tego wyroku Sąd bowiem uściślił, że wstępny charakter dyskusji sam w sobie nie pozwalał na uzasadnienie stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Tym samym Sąd, po tym jak wykluczył okoliczność, by inne argumenty Rady były w stanie wykazać ryzyko naruszenia procesu podejmowania decyzji, słusznie stwierdził, że sama okoliczność, iż wniosek w sprawie ujawnienia został złożony na bardzo wczesnym etapie procedury legislacyjnej, nie wystarczy do zastosowania omawianego odstępstwa.
- 61 W rezultacie druga część jest bezzasadna.

- 62 Wreszcie w kwestii części trzeciej przedstawionego przez Radę zarzutu trzeciego należy, po pierwsze, zauważyć, że o ile Sąd stwierdził w pkt 78 zaskarżonego wyroku, że kwestie stanowiące przedmiot żadanego dokumentu nie były szczególnie sensytywne, o tyle nie odniósł się on do ww. wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie – i słusznie, zważywszy na to, że pkt 69 tego ostatniego wyroku, na którym opiera się omawiana część zarzutu, dotyczy jedynie szczególnych dokumentów, a konkretnie opinii prawnych. W niniejszym przypadku żądany dokument nie tylko został sporządzony w ramach procedury legislacyjnej, lecz również nie należy do żadnej z kategorii dokumentów, którym rozporządzenie nr 1049/2001 przyznaje interes zasługujący na szczególną ochronę, takim jak opinie prawne.
- 63 W każdym razie, zakładając nawet, że Sąd niesłusznie stwierdził, że kryterium, na którego podstawie można wykazać szczególnie sensytywny charakter dokumentu, jest kryterium ryzyka, że ujawnienie tego dokumentu zagrozi podstawowemu interesowi Unii lub państw członkowskich, należy stwierdzić, że to nie na podstawie tego kryterium Sąd wykluczył w niniejszym przypadku w pkt 77 zaskarżonego wyroku szczególnie sensytywny charakter żadanego dokumentu. W tym celu stwierdził on bowiem, że różne propozycje zmian lub nowego brzmienia przepisów zgłoszone przez cztery delegacje państw członkowskich, odnotowane w żądanym dokumencie, mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego, co oznacza, że nie mogą one być uznane za sensytywne nie tylko w odniesieniu do samego kryterium zagrożenia podstawowego interesu Unii czy państw członkowskich, lecz także w odniesieniu do jakiegokolwiek innego kryterium.
- 64 W rezultacie Rada niesłusznie zarzuca Sądowi, że ten nie uznał szczególnie sensytywnego charakteru żadanego dokumentu.
- 65 W drugiej kolejności, co się tyczy innych argumentów powołanych przez Radę na poparcie części trzeciej zarzutu trzeciego, należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym z art. 256 TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania, po pierwsze, ustaleń faktycznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z przedłożonych mu akt sprawy, a po drugie, oceny tych okoliczności faktycznych. Kiedy jednak Sąd dokona ustaleń lub oceny okoliczności faktycznych, Trybunał jest właściwy na podstawie art. 256 TFUE do kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd. Trybunał nie jest zatem właściwy do ustalania okoliczności faktycznych ani też zasadniczo do badania dowodów, które Sąd dopuścił na poparcie tych okoliczności. Dlatego z wyłączeniem przypadków wypaczenia tych dowodów ocena ta nie stanowi zagadnienia prawnego, które jako takie poddane jest kontroli Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie C-510/06 P Archer Daniels Midland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1843, pkt 105; a także postanowienie z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie C-626/10 P Agapiou Joséphidès przeciwko Komisji i EACEA, pkt 107).
- 66 Tymczasem poprzez swój argument, zgodnie z którym Sąd niesłusznie przypisał nadzwyczaj długi czas trwania danej procedury legislacyjnej względem prawnym i politycznym, związanym zwłaszcza z wejściem w życie traktatu z Lizbony, wyborami do Parlamentu i ukonstytuowaniem się nowej Komisji, Rada ma na celu, nie powołując się na wypaczenie środków dowodowych, podważyć ocenę Sądu, zgodnie z którą nadzwyczaj długi czas trwania procedury legislacyjnej spowodowany był nie trudnościami wywołanymi przez ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji, ale takimi względami natury politycznej i prawnej, jakie sama Rada ponadto podnosi, jak wynika z pkt 46 zaskarżonego wyroku.
- 67 Podobnie, co się tyczy rzekomych konsekwencji ujawnienia, na które nie uzyskano zgody dla procesu podejmowania decyzji w Radzie, instytucja ta jedynie usiłuje zakwestionować, nie powołując się jasno na wypaczenie środków dowodowych, po pierwsze, dokonaną przez Sąd w pkt 72 zaskarżonego wyroku ocenę środka dowodowego – czyli upublicznionej wersji dokumentu zawierającego pisemne propozycje sformułowane przez delegacje dotyczące rozpatrywanej procedury legislacyjnej, a zatem dokumentu nr 9716/09 z dnia 11 maja 2009 r. – wnioskując, że ujawnienie to, w przeciwieństwie do

tego, co podnosiła Rada w pierwszej instancji, nie zmusiło delegacji do niepoddania pod dyskusję propozycji idących w kierunku ograniczenia przejrzystości. Po drugie, Rada podważa dokonaną przez Sąd w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku ocenę innego środka dowodowego – czyli dokumentu 10859/1/09 REV 1 – z którego Sąd wywiódł, że praktyka Rady po ujawnieniu, na które nie uzyskano zgody, zmieniła się w takim zakresie, że dane identyfikujące państwa członkowskie, które sformułowały uwagi i propozycje w przedmiocie propozycji Komisji były odtąd pomijane, ponieważ taką zmianę mógł tłumaczyć fakt, że Access Info wniosła skargę celem podważenia zgodności z prawem spornej decyzji.

- 68 W rezultacie, ponieważ ostatnie argumenty są niedopuszczalne, należy oddalić zarzut trzeci jako częściowo niedopuszczalny i częściowo bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 69 W zarzucie drugim odwołania Rada wskazuje zasadniczo na to, że rozumowanie Sądu stoi w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału, które pozwala instytucjom powołać się na względy interesu ogólnego w celu odmowy ujawnienia określonych kategorii dokumentów. Sporna decyzja, jak to również podnosi Republika Grecka, wskazuje bowiem na względy interesu ogólnego uzasadniające powody, dla których żądany dokument nie mógł zostać ujawniony, jak również powody, dla których względy te znalazły skuteczne zastosowanie wobec żadanego dokumentu. Tym samym Rada nie ograniczyła swego badania do charakteru dokumentu, lecz oparła swą odmowę na szczegółowych wyjaśnieniach dotyczących sensytywnego charakteru diskutowanych kwestii oraz na okoliczności, że pojawiły się one w ramach dyskusji poprzedzających procedurę legislacyjną we właściwym tego słowa znaczeniu.
- 70 Access Info podnosi najpierw, że ponieważ zarzut drugi nie odnosi się wyraźnie do żadnego z punktów zaskarżonego wyroku, jest on niedopuszczalny i bezskuteczny. W każdym razie zdaniem Access Info, popieranej w tym względzie przez Parlament, Rada nie uściśliła ani w swoim odwołaniu, ani w spornej decyzji, na jakim ogólnym założeniu opierała się jej odmowa dostępu do dokumentu w niniejszym przypadku. Ponadto, w przeciwieństwie do wymogów orzecznictwa w tym obszarze, żaden przepis prawa Unii ani żadna ogólna zasada prawa nie pozwalają oprzeć dokumentów takich jak żądany dokument na ogólnym domniemaniu poufności, tym bardziej że dokument ten wpisywał się w ramy procedury legislacyjnej.

Ocena Trybunału

- 71 Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do tego, co podnosi Access Info, zarzut ten jest dopuszczalny, bowiem o ile prawdą jest, że Rada nie wskazała dokładnie punktu zaskarżonego wyroku zawierającego naruszenie prawa, o tyle z argumentów podanych w uzasadnieniu tego zarzutu wynika jasno, że Rada zarzuca Sądowi, że ten nie stwierdził, że miała ona prawo uzasadnić odmowę dostępu do żadanego dokumentu w oparciu o domniemanie poufności oparte na względach ogólnych.
- 72 Co się tyczy istoty zarzutu, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami lub interesem wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ właściwa instytucja powinna również wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie, o tyle jednak jest dopuszczalne, by ta instytucja oparła się w tym względzie 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 (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50; wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, pkt 54; a także z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 57).

- 73 W takim przypadku do właściwej instytucji należy jednak uściślenie, na jakich względach natury ogólnej opiera ona domniemanie, że ujawnienie tych dokumentów wpłynęłoby negatywnie na interesy chronione odstępstwami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, i to bez konieczności przeprowadzenia konkretnej oceny treści każdego z tych dokumentów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 76).
- 74 Tymczasem w niniejszym przypadku, zakładając nawet, że Rada utrzymywała w pierwszej instancji, że miała prawo odmówić dostępu do dokumentu takiego jak żądany dokument w oparciu o domniemanie bazujące na względach streszczonych w pkt 43 zaskarżonego wyroku i dotyczących konieczności zachowania marginesu swobody delegacji w trakcie wstępnych dyskusji na temat propozycji Komisji, należy stwierdzić, że po pierwsze, Sąd zbadał owe względy w pkt 70–79 zaskarżonego wyroku, a w pkt 80 tego wyroku stwierdził, że nie wystarczyły one do ustalenia zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Po drugie, Rada bezskutecznie próbowała podważyć tę ocenę w ramach zarzutu trzeciego odwołania, ponieważ zarzut ten nie został uwzględniony.
- 75 W rezultacie Rada nie może skutecznie podnosić, że miała prawo odmówić dostępu do żadanego dokumentu na podstawie domniemania opartego na takich względach.
- 76 Biorąc powyższe pod uwagę, argumenty mające na celu wykazanie, że Sąd nie uwzględnił powodów, dla których Rada uznała, że względy o charakterze ogólnym znajdowały zastosowanie w stosunku do żadanego dokumentu, w niniejszym przypadku są bezskuteczne.
- 77 Z tego wynika, że drugi zarzut należy oddalić jako bezzasadny.
- 78 Mając na względzie całość powyższych rozważań, odwołanie należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 79 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Artykuł 140 § 1 tego regulaminu stanowi, że państwa członkowskie i instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- 80 Ponieważ odwołanie Rady zostało oddalone, należy zgodnie z żądaniami Access Info obciążyć Radę, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Access Info.
- 81 Republika Czeska, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Parlament pokrywają własne koszty.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Access Info Europe.**

- 3) Republika Czeska, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Parlament Europejski pokryją własne koszty.**

Podpisy