



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 17 listopada 2016 r.¹

Sprawa C-562/14 P

Królestwo Szwecji przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Dostęp do dokumentów instytucji Unii Europejskiej — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Wyjątek od prawa dostępu — Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie — Ochrona celu dochodzenia — Dokumenty w aktach postępowania EU Pilot — Odmowa dostępu — Ciężący na instytucji obowiązek przeprowadzenia przez nią konkretnego i indywidualnego badania dokumentów, o udostępnienie których zawnioskowano

1. W niniejszym odwołaniu Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 25 września 2014 r. w sprawie Spirlea/Komisja². Wyrokiem tym Sąd oddalił skargę Dariusa Nicolai Spirlei i Mihaeli Spirlei (zwanym dalej „państwem Spirlea”) mającą za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 21 czerwca 2012 r. odmawiającej udzielenia skarżącym dostępu do dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot (zwanej dalej „sporną decyzją”)³.

2. Artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001⁴ określa wyjątki od prawa do publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje Unii. Trybunał w swoim orzecznictwie stwierdzał, że instytucje Unii mogą odmówić dostępu do dokumentów, opierając się na ogólnym domniemaniu odmowy dostępu, jeśli dokumenty te kwalifikują się do jednej z pięciu kategorii⁵. W takim przypadku dana instytucja przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu nie ma obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy każdego dokumentu⁶.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

3 — Zobacz pkt 9–12 poniżej.

4 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

5 — Kategorie te są następujące: (i) dokumenty akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa; (ii) pisma procesowe złożone przez instytucję w ramach postępowania sądowego; (iii) dokumenty wymienione między Komisją a przedsiębiorstwami dokonującymi zgłoszenia lub osobami trzecimi w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw; (iv) dokumenty dotyczące postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi i (v) dokumenty zawarte w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE. Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, zwany dalej „wyrokiem ClientEarth”, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz pkt 38–41 poniżej.

6 — Zobacz np. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, zwany dalej „wyrokiem LPN”, pkt 39.

3. Podstawowym zagadnieniem w niniejszym odwołaniu jest to, czy Trybunał powinien dodać szóstą kategorię dokumentów, do której miałyby zastosowanie ogólne domniemanie odmowy dostępu, a mianowicie dokumenty przechowywane przez Komisję w ramach postępowania EU Pilot⁷. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, konieczne jest stwierdzenie, czy cechy tego postępowania oraz postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE (w szczególności na etapie poprzedzającym rozpoczęcie postępowania w sprawie uchybienia) są na tyle zbliżone, aby ogólne domniemanie odmowy dostępu, stosowane wobec tego drugiego postępowania, obejmowało również dokumenty postępowania EU Pilot.

Ustawodawstwo

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

4. Artykuł 15 ust. 1 TFUE ustanawia między innymi ogólną zasadę, zgodnie z którą instytucje Unii powinny działać z możliwie największym poszanowaniem zasady otwartości. Na podstawie art. 15 ust. 3 akapity pierwszy i drugi TFUE obywatelom Unii przysługuje prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii. Prawo to podlega określonym zasadom i warunkom, w tym ograniczeniom z uwagi na interes publiczny lub prywatny, określanym w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

5. Prawo dostępu do dokumentów zawarte jest w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸.

Rozporządzenie nr 1049/2001

6. Motywy rozporządzenia nr 1049/2001 stanowią, że jego celem jest zapewnienie możliwie największej skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów oraz ustanowienie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 15 TFUE (motyw 4). Co do zasady, wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne, jednakże niektóre interesy prywatne i publiczne powinny być chronione za pomocą wyjątków (motyw 11).

7. Artykuł 1 rozporządzenia określa zasady, warunki i ograniczenia na podstawie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów instytucji, przewidzianych w art. 15 TFUE, w taki sposób, by zapewnić „możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”.

8. Artykuł 4 nosi tytuł „Wyjątki”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret trzecie:

„Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

— celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.

7 — Zobacz pkt 9 poniżej.

8 — Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”).

Postępowanie EU Pilot

9. Komisja po raz pierwszy zasugerowała wprowadzenie programu pilotażowego w celu poprawy stosowania prawa Unii w swoim komunikacie zatytułowanym „Skuteczna Europa – stosowanie prawa [Unii]”⁹. Postępowanie to, które funkcjonuje od kwietnia 2008 r., nie ma określonej podstawy prawnej w traktatach. W 2010 r. Komisja stwierdziła, że:

„[...] Celem projektu jest stosowanie systemu wobec wszystkich pytań i problemów dotyczących stosowania prawa Unii, gdy niezbędne są informacje lub wyjaśnienia państwa członkowskiego [...]. Uważa się także, że zgodne z tym celem jest zapewnienie przynajmniej minimalnej możliwości znalezienia konstruktywnego rozwiązania przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co zastąpiłoby obecną praktykę administracyjną polegającą na wysyłaniu pism administracyjnych [tak zwane »pismo poprzedzające podjęcie działań przewidzianych w art. 258 TFUE«] [...]”¹⁰ [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności faktyczne i sporna decyzja

10. Państwo Spirlea mieli dziecko, które zmarło w sierpniu 2010 r., najprawdopodobniej w wyniku terapii wykorzystującej autologiczne komórki macierzyste, która została zastosowana w prywatnej klinice z siedzibą w Düsseldorfie (Niemcy) (zwanej dalej „prywatną kliniką”). Pismem z dnia 8 marca 2011 r. skarżący wnieśli do dyrekcji generalnej ds. zdrowia i konsumentów Komisji Europejskiej skargę, w której podnoszą zasadniczo, że prywatna klinika mogła prowadzić działalność terapeutyczną w wyniku uchybienia przez Niemcy zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia (WE) nr 1394/2007¹¹ w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej. Komisja wszczęła wówczas postępowanie EU Pilot¹² w celu wyjaśnienia, czy doszło do naruszenia rozporządzenia nr 1394/2007. W ramach tego postępowania w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. Komisja skierowała do władz niemieckich dwa żądania przedstawienia informacji. Państwo to udzieliło odpowiedzi, odpowiednio, w dniach 7 lipca i 4 listopada 2011 r.

11. Państwo Spirlea zażądali dostępu, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, do dokumentów zawierających informacje dotyczące postępowania w przedmiocie skargi. W dniu 26 marca 2012 r., w dwóch odrębnych pismach, Komisja odmówiła skarżącym udzielenia dostępu do wskazanych dokumentów. W dniu 30 kwietnia 2012 r. Komisja poinformowała państwa Spirlea, że nie była w stanie stwierdzić, iż władze niemieckie naruszyły prawo Unii, w szczególności rozporządzenie nr 1394/2007.

12. Zaskarżoną decyzją z dnia 21 czerwca 2012 r. Komisja odmówiła udzielenia dostępu do wskazanych we wniosku dokumentów, powołując się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja uznała w istocie, że ujawnienie dwóch żądań przedstawienia informacji, które Komisja skierowała do władz niemieckich w dniach 10 maja i 10 października 2011 r., w ramach postępowania 2070/11 (zwanymi dalej „spornymi dokumentami”)¹³, może niekorzystnie wpłynąć na przebieg dochodzenia wszczętego wobec władz niemieckich. Ponadto instytucja ta wykluczyła

9 — Odnoszę się do niego poniżej jako do „komunikatu Komisji z dnia 5 września 2007 r.” [COM(2007) 502 wersja ostateczna]. Początkowo w programie pilotażowym uczestniczyło 15 państw członkowskich: Austria, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Niderlandy, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Obecnie wszystkie 28 państw bierze udział w postępowaniu znanym pod nazwą postępowanie EU Pilot.

10 — Zobacz pkt 3.1 dokumentu roboczego Komisji z dnia 3 marca 2010 r. „Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010 accompanying document to the Report from the Commission EU Pilot Evaluation Report” [COM(2010) 70 wersja ostateczna].

11 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniające dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (Dz.U. 2007, L 324, s. 121).

12 — Postępowanie EU Pilot oznaczone sygnaturą 2070/11/SNCO (zwane dalej „postępowaniem 2070/11”).

13 — Sporne dokumenty obejmują tylko dwa wystosowane przez Komisję żądania przedstawienia informacji, nie zaś odpowiedzi państwa członkowskiego. Zobacz także pkt 21 poniżej.

udzielenie częściowego dostępu do spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja stwierdziła następnie, że nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 część ostatnia zdania rozporządzenia nr 1049/2001, który uzasadniałby ujawnienie spornych dokumentów. Wreszcie, w dniu 27 września 2012 r. Komisja poinformowała państwa Spirlea o definitywnym zamknięciu postępowania 2070/11.

Postępowanie przez Sądem i zaskarżony wyrok

13. W dniu 6 lipca 2012 r. państwo Spirlea wszczęli postępowanie przed Sądem, domagając się stwierdzenia nieważności spornej decyzji. Dania, Finlandia i Szwecja przystąpiły do postępowania w charakterze interwenientów popierających ich żądania. Republika Czeska i Hiszpania przystąpiły do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Na podstawie postanowienia Sądu Komisja przedłożyła do zbadania sporne dokumenty. Dokumenty te nie zostały ujawnione państwu Spirlea ani interwenientom.

14. Państwo Spirlea w zarzucie pierwszym twierdzą, że Komisja naruszyła prawo, dokonując wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, w myśl której instytucja ta może odmówić ujawnienia dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot bez zbadania ich w sposób konkretny i indywidualny. Oddalając ten zarzut, Sąd stwierdził, że Komisja nie naruszyła prawa, interpretując w ten sposób wskazany przepis¹⁴. Sąd orzekł, iż wbrew temu, co podnosi Królestwo Szwecji, Komisja upewniła się, że sporne dokumenty były przedmiotem trwającego jeszcze dochodzenia i że w konsekwencji ogólne domniemanie odmowy dostępu rzeczywiście ma wobec nich zastosowanie¹⁵. Sąd oddalił następnie argument państwa Spirlea, że Komisja nie wyważyła prawidłowo wzajemnie sprzecznych interesów, określając istnienie nadrzędnego interesu publicznego¹⁶.

15. W zarzucie drugim państwo Spirlea twierdzili, że Komisja naruszyła ich prawo do uzyskania częściowego dostępu do spornych dokumentów. Sąd odrzucił ten zarzut jako niedopuszczalny¹⁷. Następnie Sąd odrzucił zarzut trzeci państwa Spirlea, że Komisja nie dopełniła obowiązku uzasadnienia, jaki ciąży na niej na mocy art. 296 TFUE¹⁸. Wreszcie, Sąd oddalił zarzut czwarty, że Komisja naruszyła wynikające z komunikatu z dnia 20 marca 2002 r. reguły dotyczące rozpatrywania skarg wnoszonych przez obywateli Unii¹⁹.

Odwołanie i postępowanie przez Trybunałem

16. Rząd szwedzki wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

14 — Punkt 80 zaskarżonego wyroku.

15 — Punkt 85 zaskarżonego wyroku.

16 — Punkt 102 zaskarżonego wyroku.

17 — Punkt 107 zaskarżonego wyroku.

18 — Punkt 124 zaskarżonego wyroku.

19 — Komunikat Komisji skierowany do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczący stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa [Unii] [COM(2002) 141 wersja ostateczna]. Zobacz pkt 130 zaskarżonego wyroku.

17. Szwecja podnosi na poparcie odwołania trzy zarzuty. Dwa pierwsze dotyczą dokonanej przez Sąd błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w dwóch aspektach: po pierwsze, stwierdzenia, że Komisja może – w sytuacji, gdy powołuje się na odstępstwo dotyczące postępowań dochodzeniowych – oprzeć się na ogólnym domniemaniu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot, i po drugie, stwierdzenia, iż ocena Komisji, zgodnie z którą nie istniał żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine tego rozporządzenia, nie jest wadliwa. Zarzut trzeci jest oparty na twierdzeniu, że Sąd błędnie zastosował prawo Unii, gdy stwierdził, iż w ramach wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skargi o stwierdzenie nieważności zgodność zaskarżonego aktu z prawem powinna – nawet jeśli akt ten dotyczy oceny wniosku złożonego na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 – być oceniana w świetle okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym akt ten został wydany.

18. Dania i Finlandia popierają odwołanie wniesione przez Szwecję.

19. Niemcy przystąpili do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, którą poparły także Republika Czeska i Hiszpania.

Zarzut pierwszy: błędna wykładnia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – ogólne domniemanie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot

20. Na poparcie pierwszego zarzutu odwołania Szwecja podnosi, że zasadą ogólną, która powinna być stosowana przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów, jest zapewnienie możliwie największej przejrzystości. Wobec tego wyjątki od tej zasady powinny być interpretowane i stosowane w sposób zawężający.

Zaskarżony wyrok

21. Po pierwsze, Sąd stwierdził, że jasne jest, iż przedmiotem postępowania była dokonana przez Komisję odmowa udzielenia dostępu do wystosowanych przez tę instytucję do władz niemieckich żądań przedstawienia informacji z dnia 10 maja i 10 października 2011 r., a nie do uwag, które wskazane państwo członkowskie przedstawiło Komisji w dniu 4 listopada 2011 r.²⁰ Sąd wskazał, że w chwili wydania spornej decyzji postępowanie EU Pilot wszczęte wobec Niemiec było wciąż w toku. Strony nie kwestionują okoliczności, że sporne dokumenty są związane z „dochodzeniem” w rozumieniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Z komunikatu z dnia 5 września 2007 r. wynika w każdym razie, że celem postępowania EU Pilot jest zbadanie, czy prawo Unii jest przestrzegane i prawidłowo stosowane w państwach członkowskich²¹.

22. Sąd zbadał następnie, czy Komisja była jednak zobowiązana do dokonania konkretnej oceny treści każdego ze spornych dokumentów, czy też mogła poprzestać na powołaniu się na ogólne domniemanie naruszenia celów, które chroni wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Przeprowadzając to badanie, Sąd wskazał, że Trybunał orzekł, iż – tytułem wyjątku od przewodniej zasady przejrzystości – jest dopuszczalne, by instytucje Unii opierały się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów²². Konkretna i indywidualna ocena każdego dokumentu może nie być konieczna, gdy ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy odmówić dostępu bądź, przeciwnie, udzielić dostępu. W takich przypadkach dana instytucja może oprzeć się na ogólnym domniemaniu

20 — Punkt 44 zaskarżonego wyroku.

21 — Punkt 45 zaskarżonego wyroku.

22 — Punkt 48 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

mającym zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze²³. Trybunał dopuścił stosowanie takich ogólnych domniemań w odniesieniu do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w określonych wypadkach²⁴.

23. Sąd wskazał, że posługiwanie się ogólnymi domniemaniami odmowy dostępu nie jest sprawą błahą: domniemania takie skutkują nie tylko ograniczeniem podstawowej zasady przejrzystości usankcjonowanej w art. 11 TUE, art. 15 TFUE, jak również w rozporządzeniu nr 1049/2001, lecz także ograniczeniem w praktyce dostępu do danych dokumentów. W konsekwencji posługiwanie się takimi domniemaniami powinno opierać się na solidnych i przekonujących podstawach, a każdy wyjątek od prawa podmiotowego lub od zasady ogólnej wynikających z prawa Unii, w tym od prawa dostępu przewidzianego w art. 15 ust. 3 TFUE w związku z rozporządzeniem nr 1049/2001, powinien być stosowany i interpretowany w sposób ścisły²⁵.

24. Sąd doszedł do wniosku, że „[...] przytoczone przez [państwa Spirlea] oraz przez interweniujące w niniejszej sprawie po ich stronie państwa członkowskie argumenty odnoszące się zarówno do nieformalnego charakteru postępowania EU Pilot, jak i do różnic między tym postępowaniem a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie wystarczają, by stwierdzić wadliwość przesłanki zawartego w [spornej] decyzji rozumowania, w myśl której ze względu na cel postępowania EU Pilot ogólne domniemanie odmowy dostępu, uznane w orzecznictwie w odniesieniu do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w tym ich etapu poprzedzającego wniesienie skargi, powinno być stosowane także w ramach postępowania EU Pilot. Ratio decidendi, którym kierował się Trybunał w [wyroku LPN/Komisja²⁶], [...] a także podobieństwa między postępowaniem EU Pilot a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE przemawiają bowiem na rzecz uznania takiego domniemania”²⁷.

25. Sąd zważył, po pierwsze, że czynnikiem łączącym rozumowanie Trybunału w odniesieniu do różnych kategorii dokumentów, wobec których dopuszcza się stosowanie ogólnego domniemania odmowy dostępu, jest okoliczność, iż ów dostęp jest całkowicie nie do pogodzenia z ich prawidłowym przebiegiem i może je zniweczyć. Ten czynnik łączący ma zastosowanie także do postępowania EU Pilot. Z tego samego założenia wyszła Komisja w spornej decyzji, gdy wyjaśniła, że w postępowaniu EU Pilot między Komisją a danym państwem członkowskim powinien panować klimat wzajemnego zaufania, który umożliwi tym stronom uruchomienie procesu negocjacji i wypracowanie kompromisu pozwalającego na polubowne rozstrzygnięcie sporu, bez potrzeby wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE²⁸. Jest tak nawet pomimo tego, że postępowanie EU Pilot nie jest we wszystkich aspektach równorzędne z postępowaniem w zakresie kontroli pomocy państwa lub kontroli koncentracji przedsiębiorstw czy z postępowaniem sądowym, a te ostatnie również nie są równorzędne względem siebie. Nie przeszkodziło to Trybunałowi uznać, że w każdym z tych przypadków istnieje możliwość powołania się na ogólne domniemania mające zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów²⁹.

23 — Punkt 49 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — W pkt 50 zaskarżonego wyroku Sąd odniósł się do czterech kategorii ogólnych domniemań. Trybunał dodał później jeszcze jedną kategorię: zob. przypis 5 powyżej.

25 — Punkty 52 i 53 zaskarżonego wyroku.

26 — Zobacz przypis 6 powyżej.

27 — Punkt 56 zaskarżonego wyroku.

28 — Punkt 57 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Punkt 58 zaskarżonego wyroku.

26. Po drugie, między postępowaniem EU Pilot a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a zwłaszcza jego etapem poprzedzającym wniesienie skargi, istnieją podobieństwa, które uzasadniają przyjęcie wspólnego podejścia w obu wypadkach. Podobieństwa te przeważają nad różnicami³⁰. Oba te postępowania umożliwiają Komisji wypełniać jej rolę strażnika traktatów w najlepszy możliwy sposób. Celem postępowania EU Pilot i postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zagwarantowanie przestrzegania prawa Unii poprzez umożliwienie danemu państwu członkowskiemu podniesienia zarzutów na swą obronę i uniknięcie, w miarę możliwości, wkraczania na drogę sądową. Gdy w obu przypadkach Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło swym zobowiązaniom, to do niej należy ocena, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko temu państwu³¹. Postępowania te mają także charakter dwustronny i toczą się między Komisją a danym państwem członkowskim³². Wreszcie, chociaż postępowanie EU Pilot nie jest we wszystkich aspektach równorzędne z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jednak może doprowadzić do wszczęcia postępowania na podstawie art. 258 TFUE, gdyż po zakończeniu postępowania EU Pilot Komisja może formalnie wszcząć dochodzenie w sprawie naruszenia poprzez wystosowanie wezwania do usunięcia uchybienia i ewentualnie wystąpienie do Trybunału z żądaniem stwierdzenia, że dane państwo członkowskie uchybiło ciężącym na nim zobowiązaniom. W tych okolicznościach ujawnienie dokumentów w postępowaniu EU Pilot mogłoby zaszkodzić kolejnemu etapowi, czyli postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Poza tym, gdyby Komisja była zobowiązana do udzielenia dostępu do szczególnie chronionych informacji przekazanych przez państwa członkowskie i do ujawnienia argumentów podnoszonych przez nie na swą obronę w postępowaniu EU Pilot, to państwa te od początku mogłyby niechętnie dzielić się takimi informacjami³³.

27. Sąd stwierdził zatem, że „[...] w sytuacji gdy dana instytucja powołuje się na przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek dotyczący procedur dochodzeniowych, może ona oprzeć się na ogólnym domniemaniu, by odmówić dostępu do dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot, stanowiącym etap poprzedzający ewentualne wszczęcie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego”³⁴.

28. Następnie Sąd odrzucił argumentację państwa Spirlea, w tym twierdzenie, że ogólne domniemanie odnoszące się do dokumentów objętych postępowaniem EU Pilot może w każdym razie zostać uznane jedynie wówczas, gdy mamy do czynienia z wnioskiem o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów, a nie – jak w niniejszej sprawie – tylko do dwóch dokumentów³⁵.

Twierdzenia stron

29. Rząd szwedzki twierdzi, że Sąd naruszył prawo w następujących aspektach. Po pierwsze, pozwolił, aby Komisja oparła się na ogólnym domniemaniu odmowy dostępu w celu oddalenia wniosku państwa Spirlea o dostęp do dokumentów. Sąd powinien był stwierdzić, że Komisja obowiązana jest zbadać zawartość każdego dokumentu w sposób indywidualny. Po drugie, pomimo że istnieje ogólne domniemanie przeciwko ujawnianiu dokumentów w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, to jednak nie powinno ono uzasadniać przyjęcia wspólnego podejścia w przypadku

30 — Punkt 59 zaskarżonego wyroku.

31 — Punkt 60 zaskarżonego wyroku.

32 — Punkt 61 zaskarżonego wyroku.

33 — Punkt 62 zaskarżonego wyroku.

34 — Punkt 63 zaskarżonego wyroku.

35 — Punkty 72–76 zaskarżonego wyroku.

postępowania EU Pilot, gdyż różnice pomiędzy obydwojema tymi postępowaniami przeważają nad podobieństwami. Po trzecie, o ile domniemanie ogólne odnoszące się do dokumentów objętych postępowaniem EU Pilot może zostać uznane, o tyle wniosek o udzielenie dostępu powinien dotyczyć „wszystkich dokumentów”, a nie – jak w niniejszej sprawie – tylko dwóch.

30. Dania na poparcie powyższych argumentów dodaje, że postępowanie EU Pilot obejmuje sytuacje inne niż postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i ma szerszy zakres niż jego etap poprzedzający wniesienie skargi. W przybliżeniu jedna czwarta postępowań EU Pilot z udziałem Danii dotyczyła kwestii czysto faktycznych. W takim przypadku nie można przyjąć, że można odmówić dostępu do korespondencji na podstawie ogólnego domniemania.

31. Finlandia dodaje, że nie można zakładać, iż dokumenty postępowania EU Pilot zawierają wstępne stanowiska Komisji i państwa członkowskiego w odniesieniu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w związku z czym dostęp do nich miałby zagrozić celom postępowania na podstawie art. 258 TFUE. Finlandia podziela także zdanie Szwecji, że ogólne domniemanie przeciwko ujawnieniu dokumentów ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy dotyczy ono wielu dokumentów. Sąd niesłusznie przyjął, że właściwe kryterium decydujące o zastosowaniu ogólnego domniemania poufności jest kryterium jakościowym, a nie ilościowym.

32. Komisja twierdzi, że argumentacja rządu szwedzkiego jest pozbawiona znaczenia dla sprawy oraz że w każdym przypadku z orzecznictwa Trybunału wynika, iż instytucja może oddalić wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w oparciu o ogólne domniemanie nawet wtedy, gdy wniosek taki dotyczy tylko kilku dokumentów.

33. Republika Czeska i Hiszpania również są zadania, że wyrok Sądu jest prawidłowy. Państwa te twierdzą w szczególności, że wszystkie postępowania EU Pilot mają na celu sprawdzenie, czy państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii. Dodają one, że praktyczne czy funkcjonalne podobieństwa pomiędzy postępowaniem EU Pilot i postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oznaczają, że obie te procedury są porównywalne.

34. Niemcy także zgadzają się z zaskarżonym wyrokiem. Wskazują one, że od czasu wprowadzenia postępowania EU Pilot liczba naruszeń prawa Unii zmalała, bowiem możliwe jest szybkie zaradzenie ewentualnym naruszeniom i uniknięcie wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Bardzo istotne jest zatem utrzymanie klimatu wzajemnego zaufania na przyszłość. Obowiązek ujawniania dokumentów postępowania EU Pilot mógłby zagrozić sprawnemu przebiegowi tego postępowania. Istnieje wiele podobieństw pomiędzy postępowaniem EU Pilot i postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi. Niemcy nie zgadzają się z twierdzeniem Szwecji, że postępowania EU Pilot mają szerszy zakres zastosowania niż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przedmiotem postępowania EU Pilot są jedynie kwestie, które mogą być badane w trybie art. 258 TFUE. Czysto faktyczne wnioski o udzielenie informacji (jak wspomniane przez Szwecję i Danię) mogą stanowić przedmiot postępowania EU Pilot jedynie wtedy, gdy wiążą się z możliwym naruszeniem prawa Unii.

35. W odpowiedzi na uwagi Niemiec Szwecja wskazuje, że jej doświadczenie dotyczące postępowania EU Pilot jest różne od tego dotyczącego Niemiec. W Szwecji przypadki dotyczące obszernego materiału i informacji szczególnie chronionych stanowią wyjątki. Różnice te stanowią odbicie różnic pomiędzy państwami członkowskimi w poglądach na to, z czym wiąże się to postępowanie, i przemawiają przeciwko stosowaniu ogólnego domniemania poufności we wszystkich sprawach dotyczących postępowania EU Pilot. Finlandia dodaje, że nieformalny charakter postępowania EU Pilot oznacza, iż wymiana informacji oraz wszelkie dyskusje pomiędzy Komisją a państwem członkowskim różnią się bardzo od przebiegu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Prowadzi to do wniosku, że ogólne domniemanie odmowy dostępu nie powinno mieć zastosowania do

dokumentów postępowania EU Pilot³⁶.

Ocena

Uwagi wstępne

36. Artykuł 42 karty stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo dostępu do dokumentów instytucji³⁷. Rozporządzenie nr 1049/2001 samo wyraźnie stanowi, że jego celem jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii³⁸. Jednocześnie w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków od tego prawa, a instytucje Unii powinny mieć możliwość wykonywania swoich zadań³⁹. Wszelkie wyjątki muszą być zarówno właściwe, jak i konieczne⁴⁰ oraz, ze względu na to, że wprowadzają odstępstwo od ogólnej zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu⁴¹. Zasadniczo jest dopuszczalne, by instytucja Unii oparła decyzję o odmowie udzielenia dostępu do dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze⁴².

37. Z ustaleń Sądu zawartych w pkt 45 zaskarżonego wyroku wynika, że postępowanie 2070/11 stanowiło dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Jeżeli nie istnieje ogólne domniemanie, że można odmówić udzielenia dostępu do dokumentów wytworzonych w ramach tego postępowania, to do Komisji należy indywidualna ocena każdego dokumentu i decyzja, czy należy udzielić dostępu. Nie wynika z tego automatycznie, że dokumenty powinny zostać ujawnione⁴³.

Ogólne domniemania odmowy dostępu

38. Wszystkie pięć kategorii, w odniesieniu do których Trybunał odmówił dostępu do dokumentów na podstawie ogólnego domniemania z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczy kompletów dokumentów, jasno zdefiniowanych poprzez odniesienie do faktu, że stanowiły one dokumentację zawisłej sprawy sądowej lub administracyjnej. Udzielenie ogólnego prawa dostępu do dokumentów mogłoby zatem wywołać ryzyko zmiany charakteru i przebiegu tych postępowań⁴⁴.

39. W wypadku czterech z tych pięciu kategorii Trybunał zbadał i zinterpretował przepisy Unii regulujące dane postępowanie wraz z przepisami dotyczącymi dostępu do dokumentów zawartymi w rozporządzeniu nr 1049/2001. Przedmiotem wyroku TGI⁴⁵ były przepisy dotyczące pomocy państwa, wyroku API⁴⁶ – przepisy dotyczące postępowania przed sądami Unii, w wyroku Éditions

36 — Finlandia powołuje się na wyrok ClientEarth, który został wydany już po wydaniu przez Sąd zaskarżonego wyroku.

37 — Zobacz pkt 4 i 5 powyżej.

38 — Zobacz motyw 4.

39 — Zobacz motyw 11.

40 — Zobacz wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, pkt 27, 28.

41 — Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

42 — Zobacz wyrok ClientEarth, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Zobacz pkt 74 poniżej.

44 — Zobacz przypis 5 powyżej.

45 — Zobacz wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, zwany dalej „wyrokiem TGI”, pkt 55–58.

46 — Zobacz wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, zwany dalej „wyrokiem API”, pkt 96–100.

Odile Jacob⁴⁷ analizowano przepisy regulujące kontrolę koncentracji przedsiębiorstw, a w wyroku EnBW⁴⁸ – przepisy w dziedzinie karteli. Postępując w ten sposób, Trybunał zamierzał uzyskać spójną wykładnię konkretnych przepisów proceduralnych i przepisów rozporządzenia nr 1049/2001. Te wyroki Trybunału utrzymują równowagę, jaka zgodnie z zamierzeniem prawodawcy Unii powinna istnieć pomiędzy przepisami regulującymi dane postępowanie a rozporządzeniem.

40. Nie istnieją ustawodawstwo ani szczególne przepisy proceduralne, które regulowałyby postępowanie EU Pilot. Nie istnieje zatem w kontekście tej procedury odpowiednik przepisów regulujących pomoc państwa, postępowanie przed sądami, kontrolę koncentracji przedsiębiorstw czy praktyki niezgodne ze wspólnym rynkiem.

41. W odniesieniu do piątej kategorii Trybunał stwierdził, że ogólne udostępnienie dokumentów zawartych w aktach dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi może zmienić charakter tego postępowania oraz jego przebieg i że tym samym ujawnienie zagrażałoby zasadniczo ochronie celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ujawnienie dokumentów mogłoby jeszcze bardziej utrudnić podjęcie negocjacji i zawarcie porozumienia pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim, które to porozumienie zakończyłoby trwanie zarzucanego uchybienia, celem umożliwienia poszanowania prawa Unii i uniknięcia postępowania przed sądami Unii⁴⁹.

42. W zakresie, w jakim nie istnieją szczególne przepisy, które regulowałyby postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, Trybunał nie miał obowiązku badać, czy udzielenie ogólnego dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 zagrażałoby szczególnym przepisom proceduralnym. To samo odnosi się do postępowania EU Pilot.

43. Czy podobieństwa pomiędzy postępowaniem EU Pilot a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w szczególności na jego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, są tego rodzaju, że ogólne domniemanie przeciwko ujawnianiu dokumentów powinno także odnosić się do pierwszego z nich?

44. Moim zdaniem, chociaż oba te postępowania pokrywają się w pewnym stopniu, okoliczności nie są całkowicie te same.

45. Nie ma formalnej definicji postępowania EU Pilot. W swoim komunikacie „Skuteczna Europa – stosowanie prawa [Unii]” Komisja dokonuje rozróżnienia pomiędzy pytaniami i skargami. Pytania wymagają wyjaśnienia stanu faktycznego lub prawnego w danym państwie członkowskim. Skargi dotyczą zarzucanego naruszenia prawa Unii, które państwo członkowskie powinno usunąć w określonym terminie. W braku rozwiązania Komisja może podjąć dalsze działania, które mogą obejmować wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego⁵⁰. Ostatnio Komisja stwierdziła: „Komisja, zanim zdecyduje się zainicjować formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, współpracuje z państwami członkowskimi w dążeniu do rozwiązania problemów w sposób skuteczny i zgodny z prawem Unii poprzez specjalny proces zorganizowanego dialogu z wyraźnie określonymi terminami. Proces ten określany jest jako »EU Pilot«”⁵¹.

47 — Zobacz wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, zwany dalej „wyrokiem Éditions Odile Jacob”, pkt 118–121. Zobacz także wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 60, 64–66.

48 — Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, zwany dalej „wyrokiem EnBW”, pkt 86–90, 93.

49 — Zobacz wyrok LPN, pkt 55–65.

50 — Zobacz komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r., pkt 2.2, s. 7 (zob. przypis 9 powyżej).

51 — Zobacz sprawozdanie Komisji: Kontrola stosowania prawa UE, sprawozdanie roczne za 2014 r. [COM(2015) 329 final], s. 5.

46. Pomiędzy państwami członkowskimi biorącymi udział w niniejszym postępowaniu istnieje pewna zgoda w zakresie, w jakim zgadzają się one co do tego, że postępowanie EU Pilot zastąpiło fazę poprzedzającą wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jednakże Szwecja (popierana przez Danię i Finlandię) twierdzi, że postępowanie EU Pilot ma zakres szerszy niż poprzedzająca wniesienie skargi faza postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE oraz że obejmuje ono także inne dochodzenia dotyczące stosowania prawa Unii. Państwa te twierdzą, że niektóre postępowania EU Pilot dotyczą pytań co do stanu faktycznego, nie stanowią zaś poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Te różnice pomiędzy obydwojma postępowaniami przeważają zatem nad ich podobieństwami. Dania wskazuje, że jedna czwarta postępowań EU Pilot, w których państwo to brało udział, dotyczyła kwestii czysto faktycznych. Szwecja dodaje, że z jej doświadczenia w zakresie postępowania EU Pilot wynika, iż wymiana informacji szczególnie chronionych stanowi wyjątek.

47. Komisja, a także Republika Czeska, Niemcy i Hiszpania nie zgadzają się z tym poglądem.

48. Chociaż jest dla mnie jasne, że postępowanie EU Pilot rzeczywiście „zastępuje uciążliwą procedurę [przekazywania] »pisma poprzedzającego podjęcie działań przewidzianych w art. 258 [TFUE]« za pośrednictwem stałych przedstawicielstw państw członkowskich bardziej uporządkowanym i jaśniejszym systemem”⁵², to jednak postępowanie EU Pilot może także być wykorzystane dla ustalenia stanu faktycznego lub prawnego w danym państwie członkowskim w odniesieniu do stosowania prawa Unii poza kontekstem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Rząd duński wyraźnie potwierdza, że takie jest właśnie jego doświadczenie w zakresie stosowania postępowania EU Pilot.

49. W zaskarżonym wyroku Sąd także przyznał, że nie wszystkie postępowania EU Pilot są równorzędne z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵³. Ogólny cel kontroli stosowania prawa Unii w pierwszym z nich obejmuje także bardziej szczegółowy cel tego drugiego, którym jest umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu z jednej strony zastosowania się do zobowiązań, które nakłada na nie prawo Unii, a z drugiej strony przedstawienia w sposób skuteczny swoich środków obrony w stosunku do zarzutów sformułowanych przez Komisję⁵⁴.

50. Niezbędne jest zatem dokonanie rozróżnienia pomiędzy postępowaniami EU Pilot, które faktycznie zastępują poprzedzającą wniesienie skargi fazę postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, a tymi, które nie zastępują tej fazy.

51. Ze względu na to, że zakres postępowania EU Pilot jest szerszy niż zakres postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie można precyzyjnie określić, jakie aspekty celu i przebiegu postępowania EU Pilot byłyby zagrożone w wyniku ujawnienia dokumentów⁵⁵. Ponadto brak szczególnych przepisów regulujących postępowanie EU Pilot sprawia, że zakres każdego wyjątku od ogólnej zasady przejrzystości będzie szczególnie trudny do określenia.

52. Nie zgadzam się zatem z tezą, że postępowanie EU Pilot w ogólności stwarza nową, szóstą kategorię dokumentów, wobec której powinno mieć zastosowanie ogólne domniemanie przeciwko ujawnianiu dokumentów. Moim zdaniem wniosek ten jest zgodny z wymogiem, aby takie ogólne domniemanie podlegało ścisłej wykładni i stosowaniu, gdyż stanowi ono wyjątek od zasady, zgodnie

52 — Jak stwierdziła dykcja generalna Parlamentu Europejskiego ds. polityki wewnętrznej, praw obywatelskich i spraw konstytucyjnych, „Tools for ensuring implementation and application of EU law and evaluation of their effectiveness”, 2013, pkt 5.3.1.

53 — Zobacz pkt 62 zaskarżonego wyroku.

54 — Zobacz wyrok LPN, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

55 — Zobacz np. pkt 9 powyżej.

z którą dana instytucja powinna badać w sposób konkretny i indywidualny wszystkie dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, czy też bardziej ogólnie, od zasady (wynikającej z art. 15 TFUE i art. 42 karty) możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii.

53. Jak wynika z powyższego, stwierdzając w pkt 63 zaskarżonego wyroku, że ogólne domniemanie przeciwko ujawnianiu dokumentów odnosi się do dokumentów zawartych w aktach postępowania EU Pilot, Sąd naruszył prawo.

54. Jednakże sytuacja jest inna w przypadku, gdy postępowanie EU Pilot zastępuje etap poprzedzający wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W takim przypadku ogólne domniemanie poufności znajdzie w istocie zastosowanie, bowiem całkowite ujawnienie dokumentów mogłoby zagrozić przebiegowi negocjacji pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim w tej fazie postępowania na podstawie art. 258 TFUE w klimacie wzajemnego zaufania i w konsekwencji naruszyć ochronę celu dochodzenia prowadzonego przez instytucję⁵⁶.

55. Czy ogólne domniemanie przeciwko ujawnianiu dokumentów postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi ma zastosowanie w przypadku wniosku państwa Spirlea na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001?

56. Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie powinna być przecząca.

57. W wyroku ClientEarth Trybunał wyjaśnił swoje orzecznictwo dotyczące ogólnych domniemań nieujawniania w sytuacji, gdy instytucje powołują się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, oddalając wnioski o dostęp do dokumentów. Trybunał częściowo uwzględnił odwołanie wniesione przez ClientEarth od wyroku Sądu, który oddalił wniesioną przez tę organizację skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji odmawiającej udzielenia pełnego dostępu do pewnych badań dotyczących zgodności ustawodawstw różnych państw członkowskich z prawem ochrony środowiska Unii.

58. Trybunał podzielił badania będące przedmiotem tamtego postępowania na dwie kategorie. Dokonał on rozróżnienia pomiędzy z jednej strony badaniami, które jeszcze przed dniem wydania przez Komisję decyzji odmawiającej pełnego dostępu zostały włączone do akt dotyczących poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętego poprzez skierowanie do zainteresowanego państwa wezwania do usunięcia uchybienia. W przypadku tej kategorii dokumentów ujawnienie naruszyłoby ochronę celu dochodzenia w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵⁷. Z drugiej strony Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo, przyznając, iż Komisja może rozszerzyć zakres domniemania nieujawniania na drugą kategorię badań, a mianowicie na te, które przed wydaniem tej decyzji *nie* doprowadziły do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia. W tym stadium nie było wciąż jasne, czy badania te doprowadzą do wszczęcia poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja była zatem zobowiązana do indywidualnego zbadania każdego wniosku o udzielenie dostępu⁵⁸.

59. Analogiczne rozumowanie ma zastosowanie tym bardziej w przypadku państwa Spirlea. Przed dniem wydania decyzji (21 czerwca 2012 r.) Komisja poinformowała ich (w dniu 30 kwietnia 2012 r.), że jej zdaniem *nie* miało miejsce naruszenie rozporządzenia nr 1394/2007 oraz że nie zostanie wszczęte postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko

56 — Zobacz wyrok ClientEarth, pkt 74–76 i przytoczone tam orzecznictwo.

57 — Zobacz wyrok ClientEarth, pkt 71–76.

58 — Zobacz wyrok ClientEarth, pkt 77–82.

Niemcom. Wydaje się zatem, że z podjęciem tej decyzji ogólne domniemanie przeciwko ujawnieniu nie mogło mieć zastosowania wobec dokumentów postępowania EU Pilot. Nie tylko postępowanie 2070/11 nie doprowadziło jeszcze do skierowania do władz niemieckich wezwania do usunięcia uchybień: w istocie Komisja postanowiła *nie* wszczynać poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

60. Uważam zatem, że Sąd naruszył prawo, przyjmując w zaskarżonym wyroku, iż Komisja może rozszerzyć zakres domniemania nieujawniania na dwa dokumenty będące przedmiotem postępowania 2070/11.

61. Doszedłszy do tego wniosku, nie podzielałam poglądu Szwecji i Finlandii, że ogólne domniemanie nieujawniania może mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy wniosek o dostęp dotyczy dużej liczby dokumentów. W niniejszej sprawie państwo Spirlea wnioskowali o dostęp do tylko dwóch dokumentów. Moim zdaniem liczba dokumentów będących przedmiotem wniosku jest nieistotna. W przypadku powołania się na wyjątek z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 decydującą kwestią dla określenia, czy zastosowanie znajdzie ogólne domniemanie nieujawniania, jest kwestia, czy cel danego postępowania byłby zagrożony w przypadku uwzględnienia ogólnego wniosku o udzielenie dostępu. Jest to kryterium jakościowe, a nie ilościowe. Biorąc pod uwagę ogólne prawo dostępu do dokumentów przyznane przez prawodawcę Unii, dodam jeszcze, że niedogodność dla administracji, jaką niesie ze sobą konieczność zbadania dużej liczby dokumentów, nie może co do zasady zostać uznana za odpowiedni powód niewywiązania się przez instytucję z prawnego obowiązku dotyczącego przejrzystości⁵⁹.

62. Nie stwierdzając istnienia po stronie Komisji obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania każdego z dwóch dokumentów objętych złożonym przez państwa Spirlea wnioskiem o udzielenie dostępu, Sąd naruszył prawo. Dlatego uważam, że zarzut pierwszy odwołania jest uzasadniony.

Drugi i trzeci z zarzutów odwołania: błędna wykładnia art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 – nadrzędny interes publiczny i okoliczności, które należy uwzględnić w spornej decyzji

63. Jeżeli Trybunał zgodzi się z moim wnioskiem dotyczącym pierwszego zarzutu odwołania, nie będzie potrzeby rozważać zarzutów drugiego i trzeciego. Jednakże dla kompletności wywodu dokonam ich krótkiej analizy.

Drugi zarzut odwołania

64. W drugim zarzucie odwołania Szwecja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni pojęcia nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001.

65. Z pkt 94 zaskarżonego wyroku wynika, że Komisja uznała, iż interesowi ogólnemu najlepiej przysłużyłoby się doprowadzenie do końca postępowania EU Pilot bez badania spornych dokumentów czy też uwzględnienia wniosku państwa Spirlea. Sąd zaaprobował pogląd Komisji, w myśl którego w interesie publicznym jest, aby instytucja ta sama ustaliła, w ramach postępowania EU Pilot, czy prawo Unii było przestrzegane przez władze niemieckie⁶⁰.

59 — Jest to stanowisko w odniesieniu do wykładni wyjątku zawartego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, niezależnie od tego, że w przypadku bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia pozwala danej instytucji nieformalnie porozumieć się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania. Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2009:520, pkt 63–69.

60 — Zobacz pkt 98 zaskarżonego wyroku.

66. Jednakże Komisja postanowiła uznać, że doszło do naruszenia prawa Unii, już przed wydaniem spornej decyzji. Wydaje mi się, że na tym etapie interes publiczny był już zatem zabezpieczony. Równowaga interesów przesunęła się, przynajmniej w zakresie, w jakim Komisja powinna była zbadać sporne dokumenty w celu stwierdzenia, czy należy je udostępnić. Uważam zatem, że Sąd naruszył prawo, dokonując oceny interesu publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001.

Trzeci zarzut odwołania

67. Państwo Spirlea w postępowaniu przed Sądem podnosili, że Komisja odmówiła im dostępu do spornych dokumentów ze względu na interes publiczny, nawet po zamknięciu postępowania 2070/11 (w dniu 27 grudnia 2012 r.). W pkt 100 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „[...] w myśl utrwalonego orzecznictwa, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, zgodność z prawem zaskarżonego aktu winna być oceniana w świetle okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym akt ten został wydany [...] Należy jednak stwierdzić, że [postępowanie 2070/11] zostało zakończone po wydaniu [spornej decyzji]. Argument [państwa Spirlea] należy zatem oddalić”⁶¹.

68. W trzecim zarzucie odwołania Szwecja kwestionuje to rozstrzygnięcie. Twierdzi ona, że na równi z okolicznościami istniejącymi w chwili przyjęcia przez instytucję Unii decyzji odmawiającej dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, w ramach postępowania na podstawie art. 263 TFUE przed sądami Unii badającymi zgodność z prawem takich decyzji, pod uwagę powinny być brane fakty zaistniałe po przyjęciu tej decyzji. Na poparcie tego poglądu Szwecja wskazuje, że w przeciwnym wypadku nowe okoliczności mogłyby zostać uwzględnione jedynie poprzez złożenie nowego wniosku do danej instytucji. Prowadziłoby to do wzrostu liczby postępowań i wynikających z tego opóźnień. Szwecja dodaje, że zasady wynikające z orzecznictwa przytoczonego przez Sąd w zaskarżonym wyroku dotyczą postępowań w sprawie pomocy państwa. Nie powinno się odnosić ich do decyzji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, gdyż każdy z tych rodzajów spraw ma właściwe sobie cechy⁶².

69. Komisja, popierana przez Niemcy, nie zgadza się z tym poglądem.

70. Zgodnie z art. 263 TFUE kontrola sprawowana przez Trybunał i Sąd ogranicza się do badania zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Sprawując tę kontrolę, sądy Unii nie zastępują wniosku autora zaskarżonego aktu swoim własnym wnioskiem⁶³. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kontrola tych aktów dokonywana jest w świetle okoliczności i stanu prawa obowiązującego w chwili przyjęcia aktu⁶⁴.

71. Gdyby sądy Unii miały brać pod uwagę okoliczności powstałe po przyjęciu zaskarżonego aktu (w niniejszej sprawie w sytuacji, gdy postępowanie EU Pilot zostało zamknięte), sprowadzałoby się to do zastępowania wniosku autora aktu własnym wnioskiem. Wiązałoby się to z rozpatrywaniem kwestii, które nie były oceniane przez autora przed przyjęciem zaskarżonego aktu lub podczas jego przyjmowania.

61 — Na poparcie tego stanowiska Sąd przywołał swój wyrok z dnia 30 września 2009 r., Francja/Komisja, T-432/07, niepublikowany, EU:T:2009:373, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Szwecja odnosi się w szczególności do spraw dotyczących umów, które uniemożliwiają, ograniczają lub zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym w sposób sprzeczny z art. 101 TFUE, w których to sprawach możliwe jest podnoszenie nowych kwestii nawet po złożeniu wniosku, tak jak w przypadku wyroku z dnia 15 września 2011 r., Koninklijke Grolsch/Komisja, T-234/07, EU:T:2011:476, zwanego dalej „wyrokiem Koninklijke Grolsch”, pkt 37–41.

63 — Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo.

64 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Komisja, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

72. Decyzje w przedmiocie odmowy dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 nie wymagają wprowadzania wyjątku w odniesieniu do zakresu oceny faktów i okoliczności. Szwecja nieprawidłowo interpretuje wyrok Sądu w sprawie Koninklijke Grolsch. Sąd nie twierdził tam, że sprawy dotyczące karteli naruszających art. 101 TFUE stanowią wyjątek od zasady, iż zaskarżony akt podlega kontroli w świetle okoliczności istniejących w chwili jego przyjęcia. Jak słusznie wskazują Niemcy, w sprawie tej Sąd potwierdził jedynie, że w administracyjnej fazie takiego postępowania adresat może podważyć istniejące indywidualne kwestie faktyczne i prawne, zgłaszając zastrzeżenia, lub może to uczynić w późniejszym postępowaniu sądowym.

73. Uważam zatem, że trzeci zarzut odwołania jest bezzasadny.

Uwagi końcowe

74. Przedmiotem niniejszego odwołania *nie* jest automatyczne ujawnianie korespondencji między Komisją a państwem członkowskim w kontekście postępowania EU Pilot. Odwołanie to dotyczy kwestii, czy pięć istniejących kategorii przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 należy rozszerzyć w taki sposób, aby Komisja mogła powoływać się w takich sytuacjach na *domniemanie* nieujawniania. Jeżeli odwołanie zostanie uwzględnione – zgodnie z moją sugestią – to Komisja wciąż będzie mogła, po zbadaniu akt sprawy, odmówić dostępu do określonych dokumentów, jeśli odmowa taka będzie właściwa.

75. Ostatnie wydarzenia bardzo wyraźnie ukazały zagrożenia związane z prowokowaniem lub aprobowaniem sytuacji, w których zwykły obywatel ma wrażenie, że władze są od niego daleko, nie komunikują się z nim, ani nie współpracują. Dodatkowy ciężar administracyjny po stronie służb Komisji, które powinny badać poszczególne dokumenty i podejmować decyzje w sprawie ich ujawnienia, jest niewygodną ceną za uzyskanie wzrostu przejrzystości i zaufania w stosunkach między administracją Unii a obywatelami Unii.⁶⁵ Nalegam, aby Trybunał wziął te zasady pod uwagę przy rozstrzygnięciu niniejszego odwołania.

W przedmiocie kosztów

76. Zgodnie z art. 138 § 1 i art. 140 § 1 regulaminu postępowania Komisja, która przegrała sprawę, powinna zostać obciążona kosztami niniejszego postępowania odwoławczego. Rządy Republiki Czeskiej, Danii, Finlandii, Niemiec i Hiszpanii powinny pokryć własne koszty.

Wnioski

77. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał:

- uwzględnił odwołanie;
- obciążył Komisję kosztami postępowania;
- obciążył rządy Republiki Czeskiej, Królestwa Danii, Republiki Finlandii, Republiki Federalnej Niemiec i Królestwa Hiszpanii ich własnymi kosztami.

⁶⁵ — Zobacz pkt 4 powyżej.