



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba w składzie powiększonym)

z dnia 22 marca 2018 r.\*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Rozmowy trójstronne – Podzielone na cztery kolumny tabele dotyczące propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego Europolu i uchylającego decyzje 2009/371/WSiSW i 2005/681/WSiSW – Częściowa odmowa dostępu – Skarga o stwierdzenie nieważności – Interes prawny – Dopuszczalność – Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji – Brak ogólnego domniemania odmowy dostępu do tabel podzielonych na cztery kolumny sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych

W sprawie T-540/15

**Emilio De Capitani**, zamieszkały w Brukseli (Belgia), reprezentowany przez adwokatów O. Brouwera, J. Wolfhagena oraz E. Raedts,

strona skarżąca,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, reprezentowanemu początkowo przez N. Görlitza, A. Troupiotisa oraz C. Burgos, a następnie przez N. Görlitza, C. Burgos oraz I. Anagnostopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez

**Radę Unii Europejskiej**, reprezentowaną przez E. Rebastiego, B. Driessena oraz J.B. Laignelota, działających w charakterze pełnomocników,

oraz przez

**Komisję Europejską**, reprezentowaną przez J. Baquera Cruza oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

mającej za przedmiot skargę na podstawie art. 263 TFUE, mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji A(2015) 4931 Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2015 r., w której odmówiono udzielenia skarżącemu pełnego dostępu do dokumentów LIBE-2013-0091-02 i LIBE-2013-0091-03,

\* Język postępowania: angielski.

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. Van der Woude, pełniący obowiązki prezesa, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli i A. Kornezov (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2017 r.,  
wydaje następujący

**Wyrok**

**Okoliczności powstania sporu**

- 1 Pismem z dnia 15 kwietnia 2015 r. skarżący, Emilio De Capitani, skierował do Parlamentu Europejskiego, na podstawie 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. 2001, L 145, s. 43 – wyd. spec. w języku polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331 i sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20, Dz.U. 2013, L 333, s.83), wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów sporządzonych przez Parlament lub udostępnionych Parlamentowi (zwany dalej „pierwotnym wnioskiem”), zawierających następujące informacje: „uzasadnienie dążenia do zawarcia porozumień na wczesnym etapie dotyczących trwających procedur współdecyzji, proponowanych we wszystkich komitetach; wielokolumnowe tabele (opisujące propozycję Komisji Europejskiej, stanowisko komisji parlamentarnej, zmiany proponowane przez organy wewnętrzne Rady Unii Europejskiej i, w danym wypadku, projekty proponowanych porozumień) przedstawione w ramach rozmów trójstronnych dla celów trwających procedur współdecyzji”.
- 2 W dniu 3 czerwca 2015 r. Parlament odpowiedział skarżącemu, że ze względu na bardzo dużą liczbę dokumentów wskazanych w pierwotnym wniosku uwzględnienie go skutkowałoby nadmiernym obciążeniem administracji pracą, w związku z czym należy oddalić wspomniany wniosek.
- 3 Pismem z dnia 19 czerwca 2015 r. skarżący złożył do Parlamentu wniosek na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, w którym ograniczył dokumenty wskazane w pkt 1 powyżej do wielokolumnowych tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych w dacie złożenia pierwotnego wniosku, odnoszących się do zwykłych procedur ustawodawczych opartych na tytule V traktatu FUE („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) i na art. 16 TFUE, dotyczącym ochrony danych osobowych (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”).
- 4 W decyzji A(2015) 4931 z dnia 8 lipca 2015 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) Parlament wskazał skarżącemu, że zidentyfikował siedem wielokolumnowych tabel dotyczących wniosku potwierdzającego. Parlament udzielił pełnego dostępu do pięciu z nich. Natomiast co się tyczy dwóch pozostałych tabel, a mianowicie zawartych w dokumentach LIBE-2013-0091-02 i LIBE-2013-0091-03 (zwanymi dalej „spornymi dokumentami”), Parlament udzielił dostępu jedynie do trzech pierwszych kolumn wspomnianych tabel, odmawiając w ten sposób ujawnienia ich czwartej kolumny. Skarżący kwestionuje tę odmowę pełnego dostępu do spornych dokumentów.
- 5 Zawarte w spornych dokumentach tabele obejmują cztery kolumny: pierwsza – zawiera tekst wniosku legislacyjnego Komisji, druga – zawiera stanowisko Parlamentu i proponowane przezeń zmiany, trzecia – zawiera stanowisko Rady, a czwarta – zawiera tekst porozumienia tymczasowego (dokument LIBE-2013-0091-02) lub wstępne stanowisko prezydencji Rady dotyczące zmian proponowanych przez Parlament (dokument LIBE-2013-0091-03).

- 6 Parlament oparł zaskarżoną decyzję na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim, po pierwsze, czwarta kolumna spornych dokumentów zawiera teksty porozumień tymczasowych i wstępnych propozycji prezydencji Rady, których ujawnienie skutkowałoby rzeczywistym, szczególnym i poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji przez instytucję, a także międzyinstytucjonalnego procesu podejmowania decyzji w kontekście trwającej procedury ustawodawczej, oraz po drugie, żaden interes publiczny nadrzędny w stosunku do interesu związanego ze skutecznością wspomnianej procedury nie został w tym wypadku zidentyfikowany.
- 7 Co się tyczy podnoszonego poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji Parlament oparł się na następujących argumentach:
- proces podejmowania decyzji zostałby realnie, szczególnie i poważnie naruszony ujawnieniem czwartej kolumny spornych dokumentów;
  - dziedzina współpracy policyjnej, jaką są objęte sporne dokumenty, jest bardzo wrażliwą dziedziną i ujawnienie czwartej kolumny tych dokumentów byłoby szkodliwe dla zaufania między państwami członkowskimi oraz między instytucjami Unii Europejskiej i, w konsekwencji, dla ich dobrej współpracy, a także dla wewnętrznego procesu podejmowania decyzji w Parlamencie;
  - ujawnienie, w chwili gdy negocjacje jeszcze trwają, prawdopodobnie mogłoby skutkować wywarciem presji publicznej na sprawozdawcę, potencjalnych sprawozdawców i grupy polityczne, przy uwzględnieniu, że negocjacje odnoszą się do bardzo delikatnych kwestii dotyczących ochrony danych i rady administracyjnej Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (Europol);
  - przyznanie dostępu do czwartej kolumny spornych dokumentów zniechęciłoby prezydencję Rady do udzielania informacji i współpracy z zespołem negocjacyjnym Parlamentu, a w szczególności ze sprawozdawcą; ponadto ten ostatni zespół byłby zmuszony, ze względu na zwiększoną presję ze strony organów krajowych i grup interesów, do przedwczesnego dokonania strategicznych wyborów mających na celu określenie, w jakich wypadkach ustąpić Radzie i w jakich wypadkach wnioskować o szerszy zakres jej prezydencji – co „istotnie skomplikowałoby możliwość osiągnięcia wspólnego porozumienia”;
  - zasada, zgodnie z którą „nie ma żadnego porozumienia, gdy nie ma porozumienia co do wszystkiego”, jest bardzo ważna dla prawidłowego funkcjonowania procedury ustawodawczej i w konsekwencji ujawnienie przed zakończeniem negocjacji pewnych okoliczności, nawet jeśli nie są one samoistnie delikatnej natury, mogłoby wywołać niekorzystne skutki dla wszystkich pozostałych stron danej sprawy; co więcej, ujawnienie stanowisk, które nie są jeszcze ostateczne, mogłoby skutkować niedokładnym przedstawieniem prawdziwych stanowisk instytucji;
  - w konsekwencji należało odmówić dostępu do całej czwartej kolumny tak długo, jak długo tekst będący przedmiotem porozumienia nie został zatwierdzony przez współustawodawców.
- 8 Co się tyczy istnienia ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego Parlament twierdzi, że zasada przejrzystości i nadrzędne wymogi demokracji nie implikują, i same w sobie nie mogą implikować, nadrzędnego interesu publicznego.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 września 2015 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

- 10 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 21 stycznia 2016 r. Rada i Komisja wniosły o dopuszczenie ich do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu. W przedłożonych uwagach ani skarżący, ani Parlament nie podnieśli zarzutów wobec dopuszczenia tych interwenientów.
- 11 W dniu 9 lutego 2016 r. Parlament złożył w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 12 Postanowieniem prezesa czwartej izby Sądu z dnia 22 marca 2016 r. Rada i Komisja zostały dopuszczone do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów.
- 13 W dniu 4 kwietnia 2016 r. w sekretariacie Sądu złożono replikę.
- 14 W dniach 13 i 17 maja 2016 r., odpowiednio, Komisja i Rada złożyły w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta.
- 15 W dniu 17 maja 2016 r. w sekretariacie Sądu złożono także duplikę.
- 16 W dniu 6 lipca 2016 r. skarżący złożył w sekretariacie Sądu pismo odnoszące się do uwag interwenienta.
- 17 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sprawę przekazano siódmej izbie Sądu i nowemu sędziemu sprawozdawcy.
- 18 W dniu 5 kwietnia 2017 r. Sąd postanowił przekazać sprawę do siódmej izby w składzie powiększonym.
- 19 Jako że jeden z sędziów izby nie mógł uczestniczyć w dalszym postępowaniu, prezes Sądu wyznaczył, na podstawie art. 17 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem, wiceprezesa Sądu w celu uzupełnienia składu izby.
- 20 Postanowieniem z dnia 18 maja 2017 r. siódma izba Sądu w składzie powiększonym nakazała Parlamentowi, tytułem środków dowodowych, przekazanie jej odpisu spornych dokumentów, którego to odpisu nie przekazano skarżącemu, zgodnie z art. 104 regulaminu postępowania.
- 21 W dniu 23 maja 2017 r. siódma izba Sądu w składzie powiększonym tytułem środków organizacji postępowania zadała stronom pytania wymagające udzielenia odpowiedzi na piśmie.
- 22 W dniu 14 czerwca 2017 r. Parlament zastosował się do zarządzonych środków dowodowych.
- 23 W tym samym dniu skarżący, Parlament, Rada i Komisja złożyli w sekretariacie Sądu odpowiedzi na środki organizacji postępowania.
- 24 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.
- 25 Parlament, popierany przez Radę i Komisję, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

## Co do prawa

### *W przedmiocie interesu prawnego*

- 26 W odpowiedzi z dnia 14 czerwca 2017 r. udzielonej na pytania zadane przez Sąd tytułem środków organizacji postępowania Parlament wskazał, że w dniu 23 października 2016 r. otrzymał wniosek o udzielenie dostępu dotyczący, w szczególności, spornych dokumentów i uwzględnił go, udostępniając je publicznie w rejestrze dokumentów Parlamentu, jako że procedura ustawodawcza, do której odnoszą się owe dokumenty, została zamknięta. W przypisie nr 3 Parlament wskazał link internetowy umożliwiający dostęp do tych dokumentów.
- 27 Na rozprawie Rada i Komisja podnosiły w istocie, że w ten sposób żądania skarżącego zostały uwzględnione, stracił on zatem interes prawny i w konsekwencji nie istnieje potrzeba wydania orzeczenia.
- 28 Skarżący kwestionuje utratę interesu prawnego.
- 29 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy strona skarżąca ma interes w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu (wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 41; postanowienia: z dnia 9 listopada 2011 r., ClientEarth i in./Komisja, T-120/10, niepublikowane, EU:T:2011:646, pkt 46; z dnia 30 kwietnia 2015 r., EEB/Komisja, T-250/14, niepublikowane, EU:T:2015:274, pkt 14).
- 30 Interes prawny skarżącego dotyczący przedmiotu skargi powinien istnieć już na etapie wnoszenia skargi, pod rygorem jej odrzucenia, i trwać aż do chwili wydania orzeczenia, pod rygorem umorzenia postępowania, co oznacza, że w wyniku wniesienia skargi sytuacja skarżącego może ulec poprawie (wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 42, 43; postanowienia: z dnia 9 listopada 2011 r., ClientEarth i in./Komisja, T-120/10, niepublikowane, EU:T:2011:646, pkt 47, 49; z dnia 30 kwietnia 2015 r., EEB/Komisja, T-250/14, niepublikowane, EU:T:2015:274, pkt 15, 17).
- 31 Należy zatem rozpatrzyć, czy publiczne udostępnienie spornych dokumentów w elektronicznym rejestrze dokumentów Parlamentu po zakończeniu procedury ustawodawczej, do której się odnoszą, skutkuje bezprzedmiotowością żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.
- 32 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że strona skarżąca może zachować interes w żądaniu stwierdzenia nieważności aktu instytucji Unii, by uniknąć sytuacji, w której podnoszona niezgodność z prawem tego aktu mogłaby powtórzyć się w przyszłości. Taki interes prawny wynika z art. 266 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Jednakże ów interes prawny istnieje tylko wtedy, gdy zarzucana instytucjom niezgodność z prawem może powtórzyć się w przyszłości, niezależnie od okoliczności sprawy, której dotyczy wniesiona przez stronę skarżącą skarga (zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50–52 i przytoczone tam orzecznictwo). Sytuacja taka ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ podnoszona przez skarżącego niezgodność z prawem opiera się na wykładni jednego z wyjątków określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001, jaką Parlament może ponownie przedstawić przy rozpatrywaniu kolejnego wniosku, tym bardziej że niektóre z przywołanych w zaskarżonej decyzji podstaw odmowy udzielenia dostępu mogą być zastosowane w sposób horyzontalny do każdego wniosku o udzielenie dostępu do prac prowadzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2011 r., Access Info Europe/Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 35).

33 Ponadto zarówno pierwotny wniosek, jak i wniosek potwierdzający skarżącego wyraźnie miały na celu uzyskanie przez niego określonych dokumentów odnoszących się do trwających procedur ustawodawczych. W konsekwencji publiczne udostępnienie spornych dokumentów po zakończeniu procedury ustawodawczej, do której się odnoszą, ze względu na przedmiot wniosków skarżącego nie zaspokaja w pełni jego roszczeń, w związku z czym zachowuje on interes w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

### *Co do istoty*

34 Na poparcie skargi skarżący podnosi dwa zarzuty, dotyczące odpowiednio naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 i braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Należy rozpocząć od zbadania zarzutu pierwszego.

35 Zarzut ten obejmuje trzy części. W części pierwszej zarzucono Parlamentowi, że nie wykazał w sposób wymagany prawem – aby odmówić pełnego dostępu do spornych dokumentów – że dostęp do wspomnianych dokumentów skutkowałby poważnym naruszeniem procesu legislacyjnego, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny. W części drugiej zarzucono mu naruszenie zasady najszerszego możliwego dostępu do dokumentów ustawodawczych Unii. W części trzeciej zarzucono zaś Parlamentowi, że w niniejszym wypadku błędnie odmówił uznania istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego pełny dostęp do spornych dokumentów. Przede wszystkim należy rozpatrzyć łącznie dwie pierwsze części zarzutu pierwszego.

### *Argumenty stron*

36 W pierwszej kolejności skarżący podnosi, że można byłoby mu odmówić dostępu do czwartej kolumny spornych dokumentów, jedynie gdyby Parlament wykazał, że ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji jest racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne, oraz w jaki sposób pełny dostęp do dwóch spornych dokumentów mógłby konkretnie i faktycznie naruszyć chroniony interes. Skarżący wskazuje na znaczenie dostępu do czwartej kolumny wspomnianych dokumentów w ramach demokracji przedstawicielskiej, tak aby obywatele mogli żądać od swoich przedstawicieli uzasadnienia dokonanych wyborów i, w danym wypadku, wyrazili w odpowiedni sposób swoje zdanie dotyczące porozumień zawartych w ramach danych rozmów trójstronnych.

37 Po pierwsze, skarżący twierdzi, że Parlament nie uściślił, z jakiego powodu rozpatrywany wniosek legislacyjny – jedynie ze względu na fakt, iż jest on objęty dziedziną współpracy policyjnej – należy uznać za bardzo delikatnej natury, i nie uzasadnił, w jaki sposób naruszono by zaufanie między państwami członkowskimi lub między instytucjami, gdyby zawarty w czwartej kolumnie dwóch spornych dokumentów tekst porozumienia został ujawniony. Skarżący uściślił, iż okoliczność, że z wniosku legislacyjnego mogą wynikać lub faktycznie wynikają intensywne dyskusje, nie oznacza wcale, że dana kwestia jest tak delikatna, by uzasadnić jej nieujawnianie.

38 Po drugie, skarżący kwestionuje wskazaną przez Parlament w zaskarżonej decyzji podstawę odmowy, zgodnie z którą ujawnienie czwartej kolumny spornych dokumentów skutkowałoby wywarciem zwiększonej presji publicznej w zakresie, w jakim stanowiska różnych instytucji, z wyjątkiem tekstu porozumienia, są już znane i w jakim proces legislacyjny powinien, co do zasady, być publicznie dostępny i przejrzysty. Przeciwnie, dokładnie postrzegany przez odbiorców tymczasowy charakter informacji zawartych w czwartej kolumnie tabeli takich jak tabele zawarte w spornych dokumentach (zwane dalej „tabelami sporządzonymi w ramach rozmów trójstronnych”) wymaga nadania znaczenia dostępowi do tych informacji, aby uzmysłwić tym odbiorcom sposób, w jaki prowadzone są negocjacje ustawodawcze, a także przedstawić im różne omawiane lub omówione propozycje.

- 39 Po trzecie, skarżący podnosi, że Parlament nie przedstawił powodów umożliwiających uznanie, że zasada, zgodnie z którą „nie ma żadnego porozumienia, gdy nie ma porozumienia co do wszystkiego”, uzasadnia brak ujawnienia czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych, i zrozumienie, w jaki sposób owa zasada jest związana z poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji. Skarżący dodaje, że skuteczność procesu legislacyjnego jako taka nie jest celem przywołanym lub wyrażonym w art. 294 TFUE.
- 40 W drugiej kolejności skarżący twierdzi, że Parlament nie uwzględnił w zaskarżonej decyzji okoliczności, że w niniejszym wypadku działa w charakterze współustawodawcy i że w takiej sytuacji, co do zasady, dostęp powinien być możliwie najszerszy – w świetle szczególnego charakteru procesu legislacyjnego wskazanego w motywie 6 i art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto skarżący podnosi, że zgodnie z orzecznictwem zakres przyznanego instytucjom uznania dotyczącego nieujawniania dokumentów objętych zwykłym procesem legislacyjnym jest bardzo ograniczony, jeśli nie nawet nieistniejący (wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 63). Odmienne stwierdzenie skutkowałoby tym, że poprzez rozpoczęcie rozmów trójstronnych w ramach pierwszego czytania obchodzono by przewidzianą w traktacie procedurę ustawodawczą, a obywatele Unii nie mieliby dostępu do dokumentów, do których inaczej mają dostęp.
- 41 Ogólniej – skarżący przypomina, że przyjęty przez Unię model demokratyczny obejmuje dwie płaszczyzny, pierwszą – związaną z istnieniem demokracji przedstawicielskiej, jak wspomniano w art. 10 ust. 1 i 2 TUE, co wymaga ponoszenia przez przedstawicieli odpowiedzialności wobec obywateli za przyjęte przez nich decyzje ustawodawcze, i drugą – dotyczącą istnienia otwartej demokracji określonej zarówno w art. 10 ust. 3 TUE, jak i w motywie 2 rozporządzenia nr 1049/2001, która upoważnia obywateli Unii do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji. Pojęcie przejrzystości jest istotne na tych dwóch płaszczyznach, podczas gdy Parlament uwzględnił jedynie pierwszą z nich.
- 42 W trzeciej kolejności, co się tyczy istnienia podnoszonego przez Komisję i Radę ogólnego domniemania nieujawniania dokumentów związanych z pracami prowadzonymi w ramach rozmów trójstronnych, w piśmie dotyczącym uwag interwenientów skarżący wskazał, że wspomniane domniemanie jest niezgodne z wyrokiem z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 77, 78). W odpowiedzi na wspomniane w pkt 21 powyżej środki organizacji postępowania – dotyczące kwestii, czy tabele sporządzone w ramach rozmów trójstronnych spełniają przesłanki wymagane zgodnie z orzecznictwem w celu objęcia ich takim domniemaniem – skarżący odpowiedział precyzyjnie, podkreślając, że Trybunał dopuścił takie ogólne domniemanie nieujawniania jedynie w odniesieniu do toczących się postępowań administracyjnych lub sądowych. Tabele sporządzone w ramach rozmów trójstronnych są zaś objęte nie takimi postępowaniami, lecz procesem legislacyjnym. Nawet przy założeniu, że takie domniemanie może mieć zastosowanie w dziedzinie ustawodawczej, nie można nim objąć tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych, ponieważ aktualnie stanowią one najbardziej kluczowy etap procesu legislacyjnego w Unii.
- 43 Po pierwsze, Parlament, wspierany przez Radę i Komisję, podnosi w szczególności, że kwestia organizacji służb policyjnych jest związana z podstawowymi kompetencjami państw członkowskich i że niektóre z tych państw mogłyby uznać, że współpraca w tej dziedzinie narusza ich suwerenność. Na delikatną naturę wspomnianej dziedziny i rozpatrywanego wniosku legislacyjnego wskazują także dogłębne debaty prowadzone w toku negocjacji niektórych aspektów tej propozycji, takich jak organizacja rady administracyjnej Europolu lub ochrona danych. W tym kontekście kwestią nadrzędną jest zapewnienie tymczasowego nieujawniania czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych.
- 44 Parlament dodaje, że co się tyczy rady administracyjnej nowo utworzonej agencji – jej skład i uprawnienia zawsze są przedmiotem intensywnej debaty między instytucjami. Podobnie istnieją znaczne różnice odpowiednich wstępnych stanowisk instytucji w dziedzinie ochrony i przetwarzania danych posiadanych przez Europol. Przy uwzględnieniu okoliczności, że powyższe kwestie stanowią

centralny aspekt w toku całej procedury rozmów trójstronnych i stanowią jedynie przykłady części rozpatrywanej procedury ustawodawczej, które, zdaniem Parlamentu, są obiektywnie delikatne, zaskarżona decyzja – mająca na celu zachowanie poufności, przez bardzo krótki okres, czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych – jest uzasadniona w świetle dążenia instytucji do osiągnięcia zadowalającego porozumienia.

- 45 Zasada, zgodnie z którą „nie ma żadnego porozumienia, gdy nie ma porozumienia co do wszystkiego”, stanowi zatem zwykły środek mający na celu zapewnienie wewnętrznej i zewnętrznej spójności końcowego tekstu porozumienia. Przedwczesne ujawnienie pierwotnych propozycji instytucji naruszyłoby istotnie powagę i wiarygodność procesu legislacyjnego i samych współustawodawców, którzy byłiby zobowiązani do ponoszenia odpowiedzialności za tekst nieodzwierciedlający koniecznie ich oficjalnego stanowiska na tym etapie.
- 46 Ze względu na to, że czwarta kolumna tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych zawiera jedynie tymczasowe projekty tekstów proponowanych dla celów prac w ramach wspomnianych rozmów trójstronnych i nie ma wiążącego charakteru dla instytucji, nie można jej nawet zakwalifikować jako dokumentu przygotowawczego. Całkowita przejrzystość procesu legislacyjnego, a w szczególności rozmów trójstronnych, nie tylko pozbawiłaby racji bytu wskazany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek, lecz naruszałaby również „przewidziane w art. 15 ust. 1 TFUE cele związane z prawidłowym zarządzaniem i uczestnictwem społeczeństwa obywatelskiego”.
- 47 Ponadto Parlament wskazuje, że prawidłowy przebieg określonej w art. 294 TFUE procedury ustawodawczej jest objęty ochroną na mocy traktatu i może, po rozpatrzeniu w danym wypadku, „uzasadnić zastosowanie wyjątku określonego w art. 4 ust. 3” rozporządzenia nr 1049/2001, który również „odnosi się do prawidłowego funkcjonowania i, w konsekwencji, skuteczności procesu podejmowania decyzji”.
- 48 Rada i Komisja są w szczególności zdania, że twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym skuteczność procesu legislacyjnego jako taka nie jest celem przywołanym lub wyrażonym w art. 294 TFUE, jest oczywiście błędne.
- 49 Po drugie, Parlament, wspierany przez Radę i Komisję, jest zdania – opierając się na wykładni tych samych ram prawnych i orzeczniczych odmiennej od wykładni przedstawionej przez skarżącego – że określone w art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 pojęcia „szerszego dostępu”, i w szczególności „możliwie najszerszego dostępu”, nie mogą być uznane za równoważne „nieograniczonemu dostępowi”. Parlament twierdzi, że co się tyczy tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych, dysponuje on pewnym zakresem uznania, którego granice wyznacza zagrożenie prawidłowego funkcjonowania procesu legislacyjnego, określonego w art. 294 TFUE i uściślonego przez instytucje.
- 50 Co więcej, Parlament jest zdania, że w niniejszym wypadku zaistniały okoliczności faktyczne odmienne od okoliczności zaistniałych w sprawie leżącej u podstaw wyroku z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), a różnica polega w szczególności na tym, że mandaty negocjacyjne i skład zespołów negocjacyjnych zostały ujawnione publicznie, w związku z czym stanowisko instytucji przyjęto przy zachowaniu pełnej przejrzystości. Dopiero na dalszym etapie procedury, gdy negocjacje ustawodawcze są już prowadzone i trwa opracowanie delikatnej równowagi politycznej, jak uznał to Parlament, czwarta kolumna tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych powinna być tymczasowo, przez bardzo ograniczony okres, chroniona przed wszelkim ujawnieniem.
- 51 Po trzecie, w uwagach interwenientów Rada i Komisja zaproponowały Sądowi ustalenie istnienia ogólnego domniemania nieujawniania czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych dopóki trwa procedura rozmów trójstronnych. Domniemanie to wynika z konieczności zachowania integralności przebiegu wspomnianej procedury poprzez ograniczenie ingerencji osób



trzecich i umożliwienie instytucjom skutecznego wykonania jednego z uprawnień przyznanych im w traktatach. W odpowiedzi na wspomniane w pkt 21 powyżej środki organizacji postępowania Rada dodaje, że niezależnie od rozpatrywanej kwestii i bez względu na to, jaka jest forma tych tabel, należy zastosować ogólne domniemanie nieujawniania czwartej kolumny wspomnianych tabel w celu zachowania żywotności potencjalnego porozumienia między instytucjami oraz nastroju zaufania i woli tych ostatnich rozpatrzenia możliwości dokonania wzajemnych ustępstw. Zdaniem Rady Trybunał uznał już istnienie domniemania, nawet jeśli nie wspomniano go w zaskarżonym akcie, jak wynika to z wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50).

- 52 W odpowiedzi na wspomniane w pkt 21 powyżej środki organizacji postępowania Parlament oświadczył, że podziela zdanie Komisji i Rady, zgodnie z którym należy uznać istnienie ogólnego domniemania braku dostępu do czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych, aby zachować skuteczność procedury na tym etapie, bardzo delikatnej natury, negocjacji między instytucjami.

### *Ocena Sądu*

- 53 W zaskarżonej decyzji Parlament odmówił udzielenia dostępu do czwartej kolumny spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, stwierdzając, że jej ujawnienie skutkowałoby rzeczywistym, szczególnym i poważnym naruszeniem rozpatrywanego procesu podejmowania decyzji.
- 54 Skarżący kwestionuje zasadność zaskarżonej decyzji, ponieważ w istocie przedstawione na jej poparcie uzasadnienie ma wyłącznie ogólny i hipotetyczny charakter i nie pozwala na wykazanie istnienia ryzyka poważnego naruszenia rozpatrywanych procesów podejmowania decyzji.
- 55 Ze swej strony Rada i Komisja wnoszą do Sądu o uznanie istnienia ogólnego domniemania nieujawniania, na mocy którego dana instytucja może odmówić dostępu do czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych. Parlament, bez powołania się na takie domniemanie w zaskarżonej decyzji, przychylił się jednak do tej propozycji.
- 56 W tych okolicznościach na wstępie Sąd uznał za celowe przypomnienie orzecznictwa dotyczącego wykładni rozporządzenia nr 1049/2001, następnie głównych cech rozmów trójstronnych, aby w dalszej kolejności określić, czy należy uznać istnienie ogólnego domniemania, na mocy którego dana instytucja może odmówić dostępu do czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych. Wreszcie jeśli Sąd stwierdzi brak takiego domniemania, rozpatrzy on, czy całkowite ujawnienie spornych dokumentów skutkowałoby poważnym naruszeniem rozpatrywanego procesu podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

### *– Uwagi wprowadzające*

- 57 Zgodnie z jego motywem 1 rozporządzenie nr 1049/2001 wpisuje się w wolę utworzenia Unii, w której decyzje są podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomniano w motywie 2 wspomnianego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji nawiązuje do ich demokratycznego charakteru (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 27).

- 58 Z tego względu rozporządzenie nr 1049/2001 powinno zapewnić, jak wskazano w jego motywie 4 i art. 1, możliwie jak najszerze prawo publicznego dostępu (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 61; 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, pkt 69; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 28).
- 59 Prawo to podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 62). W szczególności, i zgodnie z jego motywem 11, w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 przewidziano system wyjątków umożliwiających instytucjom odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych na mocy tego przepisu (wyroki: 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, pkt 70, 71; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 74; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 29).
- 60 Wśród wyjątków ograniczających dostęp wskazano wyjątek wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym „[d]ostęp 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”.
- 61 Ze względu na to, że takie wyjątki stanowią odstępstwo od zasady najszerzego możliwego publicznego dostępu do dokumentów, powinny one być interpretowane i stosowane ściśle (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 63; z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 36; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 30).
- 62 Zgodnie z zasadą ścisłej interpretacji w przypadku gdy dana instytucja decyduje o odmowie 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 być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 76; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 31; z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 33). Sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego wyjątkiem, nie wystarcza, by uzasadnić jego stosowanie (wyroki: z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation /Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 69; z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 29; z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 32).
- 63 A zatem stosowanie wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 zakłada, że wykazano, iż dostęp do żądanych dokumentów może konkretnie i faktycznie naruszyć ochronę procesu podejmowania decyzji przez instytucję i że to ryzyko naruszenia jest racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Zgodnie z orzecznictwem naruszenie procesu podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 jest „poważne”, gdy w szczególności ujawnienie żądanych dokumentów wywiera istotny wpływ na proces podejmowania decyzji. Ocena stopnia naruszenia jest uzależniona od całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności od negatywnych skutków dla procesu podejmowania decyzji, przywołanych przez instytucję w odniesieniu do ujawnienia wskazanych dokumentów (wyroki: z dnia 18 grudnia 2008 r., Muñiz/Komisja, T-144/05,

niepublikowany, EU:T:2008:596, pkt 75; z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 71; z dnia 9 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, T-516/11, niepublikowany, EU:T:2014:759, pkt 62).

- 65 Orzecznictwa tego nie można interpretować jako wymagającego od instytucji, aby przedstawiły dowody mające na celu wykazanie istnienia takiego ryzyka. W tym względzie wystarczy, że zaskarżona decyzja zawiera konkretne informacje, które pozwalają uznać, iż w dniu jej wydania ryzyko naruszenia procesu podejmowania decyzji było racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne, i że wspomniano w niej w szczególności o istnieniu w tym dniu obiektywnych powodów pozwalających w rozsądny sposób założyć, że takie naruszenia będą mieć miejsce w wypadku ujawnienia żądanych dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 78, 79).
- 66 Zgodnie z orzecznictwem dopuszczalne jest jednak, by dana instytucja oparła się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50; z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 54; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 72).
- 67 W takim wypadku do właściwej instytucji należy jednak uściślenie, na jakich względach natury ogólnej opiera ona domniemanie, że ujawnienie tych dokumentów wpłynęłoby negatywnie na jeden z interesów chronionych przez dany wyjątek – w niniejszym wypadku wyjątek określony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – i to bez konieczności przeprowadzenia konkretnej oceny treści każdego z tych dokumentów (zob. podobnie wyroki: 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, pkt 76; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 73).

– *W przedmiocie charakteru rozmów trójstronnych*

- 68 Mając na względzie, że niniejszy spór dotyczy dostępu do czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych, Sąd uznał za niezbędne przypomnienie istotnych cech tych ostatnich. W tym względzie należy przypomnieć, że rozmowy trójstronne stanowią nieformalne spotkanie trzech stron, w którym udział biorą przedstawiciele Parlamentu, Rady i Komisji. Celem tych kontaktów jest szybkie osiągnięcie porozumienia w przedmiocie wszystkich zaakceptowanych przez Parlament i Radę zmian, które to porozumienie powinno następnie zostać jeszcze zatwierdzone przez te instytucje zgodnie z ich odpowiednimi procedurami wewnętrznymi. Prowadzone w ramach rozmowy trójstronnej debaty ustawodawcze mogą dotyczyć zarówno kwestii politycznych, jak i technicznych kwestii prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 56).
- 69 W ten sposób zwykła procedura ustawodawcza, o której mowa w art. 294 TFUE, składa się z trzech etapów (pierwsze czytanie, drugie czytanie i trzecie czytanie wraz z postępowaniem pojednawczym), lecz może zostać zakończona na każdym z tych etapów, jeśli Parlament i Rada osiągną porozumienie. O ile procedura może wymagać aż trzeciego czytania, wzmożone korzystanie z rozmów trójstronnych świadczy o tym, że porozumienie jest często osiąganę przy pierwszym czytaniu (wyrok z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 57).
- 70 Spotkania prowadzone w ramach rozmów trójstronnych stanowią zatem „rutynową procedurę, za pomocą której przyjmuje się większość ustawodawstwa”, i są w konsekwencji uznawane przez sam Parlament za „etapy, na których podejmowane są decyzje w procesie ustawodawczym” (zob. rezolucja

Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, pkt 22, 26). Na rozprawie Parlament wskazał, że aktualnie między 70 a 80% aktów ustawodawczych Unii przyjmuje się w następstwie rozmów trójstronnych.

- 71 Należy zatem uznać, że korzystanie z rozmów trójstronnych na przestrzeni lat wykazało efektywność i elastyczność w zakresie, w jakim przyczyniło się do istotnego zwiększenia możliwości osiągnięcia porozumienia na różnych etapach procedury ustawodawczej.
- 72 Ponadto jest bezsporne, że spotkania prowadzone w ramach rozmów trójstronnych są niejawnie i że zawarte na nich porozumienia – wskazane zazwyczaj w czwartej kolumnie tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych – są następnie przyjmowane, najczęściej bez istotnych zmian, przez współustawodawców, jak potwierdził Parlament w odpowiedzi na skargę oraz na rozprawie.
- 73 W regulaminie wewnętrznym Parlamentu, w brzmieniu mającym zastosowanie w dacie przyjęcia zaskarżonej decyzji, przewidziano w tym względzie określone reguły regulujące udział Parlamentu w rozmowach trójstronnych. Takie reguły zawarto w art. 73 i 74 rozdziału 6, zatytułowanego „Zamknięcie procedury ustawodawczej”, wspomnianego regulaminu oraz w jego załącznikach XIX i XX, co jasno wykazuje, że zgodnie z regulaminem wewnętrznym Parlamentu rozmowy trójstronne wpisują się w ramy procedury ustawodawczej.
- 74 Co więcej, z pkt 27 rezolucji Parlamentu z dnia 28 kwietnia 2016 r. (zob. pkt 70 powyżej) jednoznacznie wynika, że dokumenty sporządzone w ramach rozmów trójstronnych „są to dokumenty dotyczące procedur ustawodawczych i zasadniczo nie mogą być traktowane odrębnie od innych dokumentów ustawodawczych”.
- 75 W konsekwencji, wbrew temu, co twierdzi Rada w pkt 43 uwag interwenienta, należy stwierdzić, że tabele sporządzone w ramach rozmów trójstronnych wpisują się w procedurę ustawodawczą.
- *W przedmiocie istnienia ogólnego domniemania zasady nieujawniania czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych*
- 76 Następnie rozstrzygnięcia wymaga zagadnienie, czy – niezależnie od okoliczności, iż sporne dokumenty powinny zostać uznane za objęte procedurą ustawodawczą – należy uznać istnienie ogólnego domniemania zasady nieujawniania czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych.
- 77 W tym względzie, po pierwsze, należy podkreślić, że w prawie pierwotnym Unii ustanowiono ścisły związek zasady dotyczącej procedur ustawodawczych z zasadami jawności i przejrzystości (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, pkt 39, 40). W szczególności art. 15 ust. 2 TFUE stanowi, że „[o]brady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne”.
- 78 Ponadto to właśnie przejrzystość procesu legislacyjnego, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do większej legitymizacji instytucji w oczach obywateli Unii i do zwiększenia ich zaufania. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz również co do zgodności z prawem procedury ustawodawczej w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 59).

- 79 Trybunał miał już okazję podkreślić, że w ramach wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 pojęcia „decyzji” i „procesu podejmowania decyzji” przez daną instytucję należy rozpatrywać w szczególnym świetle, gdy ta instytucja działa w charakterze ustawodawcy (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; z dnia 22 marca 2011 r., Access Info Europe/Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 57).
- 80 O ile zasadniczo ustanowienie wspomnianego w pkt 58 powyżej możliwie najszerszego publicznego dostępu skutkuje bowiem prawem odbiorców do ujawnienia im treści wszystkich żądanych dokumentów – które to prawo można ograniczyć jedynie poprzez ściśle stosowanie wyjątków określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001 – o tyle powyższe rozważania są oczywiście szczególnie istotne, gdy te dokumenty są objęte działalnością ustawodawczą Unii, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym należy umożliwić jeszcze szerszy dostęp do dokumentów dokładnie w takim wypadku. Przejrzystość w tym względzie przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolowanie wszelkich informacji leżących u podstaw aktu prawnego. Możliwość poznania przez obywateli podstaw działań ustawodawczych jest bowiem warunkiem skutecznego wykonywania przez nich przysługujących im demokratycznych praw (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 33; z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Rada, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 35).
- 81 Zasady jawności i przejrzystości są zatem ściśle związane z procedurami ustawodawczymi Unii.
- 82 Po drugie, należy stwierdzić, że w orzecznictwie Trybunału uznano istnienie ogólnych domniemań nieujawniania jedynie w odniesieniu do dokumentów o jasno ograniczonej wspólnej przynależności do akt sprawy związanych z trwającym postępowaniem administracyjnym lub sądowym (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 77, 78), lecz jak dotąd nigdy w dziedzinie procedury ustawodawczej. Ponadto, nawet w dziedzinie administracyjnej, Sąd Unii uznawał domniemania w odniesieniu do określonych procedur [zob., co się tyczy kontroli pomocy państwa, wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 54, 55; co się tyczy kontroli koncentracji – wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 123; co się tyczy rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) – wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 93], podczas gdy prace w ramach rozmów trójstronnych obejmują co do istoty wszelką działalność ustawodawczą.
- 83 Wreszcie o ile Rada i Komisja podnoszą, że skuteczność i integralność procesu legislacyjnego określonego w art. 13 ust. 1 TUE i w art. 294 TFUE umożliwiają instytucjom oparcie się na ogólnym domniemaniu nieujawniania czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych, o tyle należy wskazać, że w żadnym z tych postanowień nie ustanowiono takiego domniemania i że żaden element ich brzmienia nie sugeruje sposobu wykładni podnoszonego przez instytucje działające w charakterze interwenientów, tym bardziej że skuteczność i integralność procesu legislacyjnego nie mogą naruszać leżących u podstaw wspomnianego procesu zasad jawności i przejrzystości.
- 84 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie można stwierdzić istnienia ogólnego domniemania nieujawniania w odniesieniu do czwartej kolumny tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych odnoszących się do trwającej procedury ustawodawczej.

– *W przedmiocie istnienia poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji*

- 85 Ze względu na to, że Parlament nie może odmówić spornego dostępu w oparciu o ogólne domniemanie zasady nieujawniania, należy rozpatrzyć, czy ta instytucja spełniła ciążący na niej obowiązek przedstawienia, zgodnie z orzecznictwem wspomnianym w pkt 62 i 63 powyżej, wyjaśnień dotyczących kwestii, w jaki sposób pełny dostęp do spornych dokumentów może konkretnie i faktycznie naruszyć interes chroniony wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ ryzyko takiego naruszenia powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne.
- 86 Na wstępie należy uściślić, że niniejsza skarga nie ma na celu uznania prawa do bezpośredniego dostępu do prac prowadzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych, w rozumieniu art. 12 rozporządzenia nr 1049/2001. Niniejszy spór dotyczy bowiem jedynie dostępu do czwartej kolumny spornych dokumentów, który to dostęp może mieć miejsce wyłącznie na podstawie konkretnego wniosku przedstawionego na mocy wspomnianego rozporządzenia.
- 87 W zaskarżonej decyzji Parlament wskazał w szczególności, że rozpatrywane tabele zostały sporządzone w kontekście trwających rozmów trójstronnych, odnoszących się do dziedziny, w której nie przyjął on jeszcze decyzji końcowej, ani nie przyjęli jej współustawodawcy, w związku z czym należy uznać proces podejmowania decyzji za nadal trwający. Zdaniem Parlamentu wspomniany proces zostałby „faktycznie, szczególnie i poważnie” naruszony poprzez ujawnienie spornej czwartej kolumny tabel, przy uwzględnieniu faktu, że dziedzina współpracy policyjnej, której dotyczą te tabele, ma bardzo delikatną naturę, w szczególności co się tyczy ochrony danych i rady administracyjnej Europolu. Parlament wskazuje także na przewidywalne ryzyko, że ujawnienie stanowiska prezydencji Rady przed zakończeniem negocjacji mogłoby zaszkodzić dobrej współpracy między instytucjami i wpłynąć na proces negocjacji – z perspektywą utraty wzajemnego zaufania i rewizji metod pracy – a ryzyka tego można jedynie uniknąć dopiero po osiągnięciu porozumienia w przedmiocie wszystkich tekstów. Co więcej, Parlament wskazał, że przekazanie rozpatrywanej czwartej kolumny tabel bardzo prawdopodobnie skutkowałoby zwiększoną presją publiczną na osoby biorące udział w negocjacjach, czyniąc przyjęcie wspólnego stanowiska niemożliwym lub, przynajmniej, bardzo utrudnionym. Parlament przywołał także zasadę „nie ma żadnego porozumienia, gdy nie ma porozumienia co do wszystkiego”, aby wykazać, że ujawnienie jednego elementu, nawet jeśli nie jest delikatnej natury, może wyrzucić negatywne skutki na inne elementy akt sprawy. Z powyższych względów Parlament stwierdził, że należy odmówić dostępu do całej rozpatrywanej czwartej kolumny tabel, „tak długo, jak długo uzgodniony tekst nie został zatwierdzony przez obydwie strony”.
- 88 Z powyższego wynika, że z jednej strony Parlament oparł się na szczególnych rozważaniach dotyczących trwającej procedury ustawodawczej odnoszącej się do bardzo delikatnej dziedziny współpracy policyjnej i, w szczególności, ochrony danych w ramach tej współpracy, a także do składu rady administracyjnej Europolu; z drugiej strony Parlament oparł się także na ogólnych rozważaniach dotyczących w istocie tymczasowego charakteru informacji zawartych w czwartej kolumnie tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych, nastroju zaufania podczas debat prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych, ryzyka zewnętrznych presji mogących wpłynąć na przebieg trwających debat, zachowania przysługującego mu zakresu refleksji oraz tymczasowego charakteru odmowy dostępu.
- 89 W pierwszej kolejności, co się tyczy wskazanych w zaskarżonej decyzji szczególnych rozważań dotyczących rozpatrywanej procedury ustawodawczej, po pierwsze, należy wskazać, że przywołana w niej okoliczność, że sporne dokumenty dotyczą dziedziny współpracy policyjnej, nie może jako taka wystarczyć, aby wykazać ich szczególnie delikatny charakter. Odmienne rozstrzygnięcie skutkowałoby bowiem wyłączeniem tej całej dziedziny prawa Unii z wymogów przejrzystości związanego z nią procesu legislacyjnego.

- 90 Po drugie, co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym polityka zarządzania danymi posiadanyimi przez Europol i zachowania tych danych ma szczególnie delikatny charakter, należy wskazać, że sporne dokumenty dotyczą projektu rozporządzenia o ogólnym zakresie stosowania, wiążącego w całości i stosowanego bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, które oczywiście dotyczy obywateli, tym bardziej że chodzi tu o wniosek legislacyjny mający bezpośredni wpływ na prawa obywateli Unii, w szczególności na ich prawo do ochrony danych osobowych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 77), co skutkuje tym, że polityki tej nie można uznać za delikatnej natury w świetle któregośkolwiek kryterium (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2013 r., *Rada/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 63).
- 91 Po trzecie, co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym obrady dotyczące składu rady administracyjnej Europolu mają bardzo delikatny charakter, należy wskazać, że kwestia ta jest raczej instytucjonalna lub organizacyjna. O ile taka kwestia może wydać się delikatna, wręcz trudna, przy uwzględnieniu istniejących interesów i potencjalnych korzyści, o tyle nie można jej uznać za szczególnie delikatną przy braku konkretnych okoliczności uzasadniających takie stwierdzenie.
- 92 Po czwarte, z pełnego tekstu spornych dokumentów, opublikowanego już obecnie przez Parlament (zob. pkt 26 powyżej), wynika, że tymczasowe propozycje lub porozumienia wpisane w czwartej kolumnie wspomnianych dokumentów dotyczyły kwestii abstrakcyjnych i ogólnych, bez wskazania jakichkolwiek delikatnych informacji dotyczących, na przykład, walki z terroryzmem lub zorganizowanej przestępczości czy też, w jakikolwiek sposób, danych policyjnych związanych z konkretnymi osobami, operacjami lub projektami.
- 93 Z dokumentu LIBE-2013-0091-02 wynika w szczególności, że teksty zawarte w jego czwartej kolumnie opisują klasyczne prace ustawodawcze dotyczące organizacji agencji, w niniejszym wypadku Europolu, zdefiniowania jej relacji z organami krajowymi i jej zadań, składu jej rady administracyjnej itd. W kolumnie tej zawarto wskazania o charakterze ogólnym ukazujące uzgodnione zmiany redakcyjne, wskazania kwestii, których omówienie odroczone lub które będą jeszcze omawiane, oznaczonych w niektórych miejscach terminem „idem”, a także szereg pustych pól.
- 94 Co się tyczy dokumentu LIBE-2013-0091-03 – w jego czwartej kolumnie również nie zawarto żadnego specyficznego elementu, lecz ograniczoną liczbę wskazań ogólnych oraz szereg wskazań takich jak „wzywa się Parlament do ponownego rozpatrzenia tej poprawki”, „można rozważyć te poprawki Parlamentu” lub jeszcze „poprawkę Parlamentu można by ewentualnie uwzględnić w motywie”, a także szereg pustych pól.
- 95 Co więcej, informacje zawarte w czwartej kolumnie spornych dokumentów nie wydają się w okolicznościach niniejszej sprawy być samoistnie bardziej delikatnej natury niż informacje zawarte w trzech pierwszych kolumnach, do których przyznano skarżącemu dostęp w zaskarżonej decyzji.
- 96 Wreszcie należy podkreślić, że w rozporządzeniu nr 1049/2001 w art. 9 przewidziano szczególną procedurę na wypadek, gdyby dokument, o dostęp do którego się zwrócono, mógł zostać zdefiniowany jako „dokument sensytywny [wrażliwy]” (wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 78), a której to procedury Parlament nie zastosował jednak w niniejszym wypadku.
- 97 W konsekwencji, mimo że odnosi się ona do kwestii o określonym znaczeniu, charakteryzujących się wprawdzie trudnością zarówno polityczną, jak i prawną, treść czwartej kolumny spornych dokumentów nie wydaje się mieć szczególnie delikatnego charakteru – w takim rozumieniu, że w wypadku ujawnienia narażono by podstawowy interes Unii lub państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 78).

- 98 W drugiej kolejności, co się tyczy przywołanych w zaskarżonej decyzji rozważań o charakterze ogólnym, po pierwsze, należy podkreślić – w odniesieniu do twierdzenia, zgodnie z którym dostęp do czwartej kolumny spornych dokumentów podczas trwających rozmów trójstronnych zwiększyłby presję publiczną na sprawozdawcę, potencjalnych sprawozdawców i grupy polityczne – że w systemie opartym na zasadzie legitymacji demokratycznej współustawodawcy powinni publicznie ponosić odpowiedzialność za przyjmowane przez siebie akty. Wykonywanie przez obywateli ich demokratycznych praw zakłada możliwość śledzenia w szczególności procesu podejmowania decyzji w instytucjach uczestniczących w procedurach ustawodawczych oraz posiadanie dostępu do ogółu istotnych informacji (wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 69). Ponadto art. 10 ust. 3 stanowi, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, zaś decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. A zatem wyrażenie opinii publicznej dotyczącej danej propozycji lub tymczasowego porozumienia ustawodawczego uzgodnionych w ramach rozmowy trójstronnej i zawartych w czwartej kolumnie tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych stanowi integralną część wykonywania demokratycznych uprawnień przez obywateli Unii, tym bardziej że – jak wskazano w pkt 72 powyżej – wspomniane porozumienia są następnie co do zasady przyjmowane przez współustawodawców bez istotnych zmian.
- 99 O ile w orzecznictwie uznano, że ryzyko zewnętrznej presji może stanowić słuszną podstawę ograniczenia dostępu do dokumentów związanych z procesem podejmowania decyzji, o tyle należy jednak stwierdzić z pewnością faktyczne występowanie takiej zewnętrznej presji oraz wykazać, iż ryzyko wywarcia istotnego wpływu na decyzję, jaka zostanie przyjęta, jest racjonalnie przewidywalne ze względu na wspomnianą zewnętrzną presję (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., *Muñiz/Komisja*, T-144/05, niepublikowany, EU:T:2008:596, pkt 86). Żaden konkretny element akt sprawy nie umożliwia zaś wykazania możliwości faktycznego występowania takiej presji zewnętrznej w wypadku ujawnienia czwartej kolumny spornych dokumentów. W konsekwencji żaden z dokumentów zawartych w aktach sprawy, jakimi dysponuje Sąd, nie sugeruje, że – co się tyczy rozpatrywanej procedury ustawodawczej – Parlament mógł racjonalnie oczekiwać publicznej reakcji przekraczającej to, czego racjonalnie może oczekiwać od opinii publicznej każdy członek organu ustawodawczego zgłaszający poprawkę do projektu ustawy (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 74).
- 100 Po drugie, co się tyczy tymczasowego charakteru informacji zawartych w czwartej kolumnie tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych – w tym rozumieniu że ich treść będzie się zmieniać wraz z postępem prac prowadzonych w ramach tych rozmów – należy wskazać, że wstępny charakter tych informacji jako taki nie umożliwia uzasadnienia zastosowania wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ w przepisie tym nie dokonano rozróżnienia według stopnia zaawansowania debaty. Wskazano w nim w sposób ogólny dokumenty odnoszące się do spraw, w przypadku których decyzja „nie została wydana” przez instytucję, w przeciwieństwie do art. 4 ust. 3 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia, obejmującego wypadek, gdy instytucja już przyjęła decyzję. W niniejszej sprawie wstępny charakter toczących się debat, jak i fakt, że niektóre z przedstawionych propozycji nie stały się jeszcze przedmiotem konsensusu lub kompromisu, nie pozwalają więc na wykazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji (wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 76).
- 101 W tym względzie nie jest istotne, czy sporne dokumenty zostały sporządzone lub otrzymane na wczesnym, zaawansowanym, czy końcowym etapie procesu podejmowania decyzji. Podobnie okoliczność, czy miało to miejsce w kontekście formalnym, czy nieformalnym, pozostaje bez wpływu na wykładnię wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., *Herbert Smith Freehills/Rada*, T-710/14, EU:T:2016:494, pkt 48).



- 102 Co więcej, Sąd wskazał już, że propozycja jest, ze swej natury, dokonywana w celu jej omówienia i nie musi pozostawać niezmienną w następstwie takiego omówienia. Opinia publiczna jest w stanie doskonale zrozumieć, że autor propozycji może ją z upływem czasu zmienić (wyrok z dnia 22 marca 2011 r., *Access Info Europe/Rada*, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 69). Dokładnie z takich samych względów podmiot składający wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów trwającej rozmowy trójstronnej będzie w pełni świadomy tymczasowego charakteru tych informacji. W ten sam sposób będzie mógł on zrozumieć, że – zgodnie z zasadą „nie ma żadnego porozumienia, gdy nie ma porozumienia co do wszystkiego” – informacje zawarte w czwartej kolumnie mogą zostać zmienione w toku całych rozmów trójstronnych aż do chwili osiągnięcia porozumienia co do całego tekstu.
- 103 Po trzecie, co się tyczy podstawy związanej z możliwą utratą zaufania między instytucjami Unii i prawdopodobnym pogorszeniem współpracy między nimi, a w szczególności z prezydencją Rady, należy przypomnieć, że instytucje Unii są zobowiązane do przestrzegania art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE, który stanowi, że „[i]nstytucje lojalnie ze sobą współpracują” (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., *Komisja/Rada*, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 64). Współpraca ta ma szczególne znaczenie dla działalności ustawodawczej Unii, która wymaga procesu ścisłej współpracy między danymi instytucjami. A zatem gdy wdrożenie danej procedury ustawodawczej Unii powierzono kilku instytucjom, są one zobowiązane – zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy, wskazanym także w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – działać i współpracować tak, aby wspomniana procedura mogła być skutecznie zastosowana, co skutkuje tym, że wszelkie pogorszenie zaufania, jakie mogłoby zdarzyć się między instytucjami, stanowiłoby uchybienie wspomnianemu obowiązkowi.
- 104 Należy zaś zauważyć, że z jednej strony to dokładnie na mocy zasady lojalnej współpracy w niniejszym wypadku Parlament przeprowadził konsultacje z Radą i Komisją, jak wskazał na rozprawie, przed przyjęciem zaskarżonej decyzji, lecz z drugiej strony na poparcie zastosowania przywołanej zasady wspomnianej w pkt 103 powyżej Parlament nie przedstawił żadnego konkretnego dowodu, co skutkuje tym, że podnoszone ryzyko jest hipotetyczne ze względu na brak jakiegokolwiek konkretnego dowodu mogącego wykazać, że – co się tyczy rozpatrywanej procedury ustawodawczej – dostęp do czwartej kolumny spornych dokumentów szkodziłby lojalnej współpracy, do jakiej są zobowiązane dane instytucje. Co więcej, ze względu na to, że w ramach rozmów trójstronnych instytucje wyrażają swe stanowiska dotyczące danego wniosku legislacyjnego i jego dalszego losu, fakt, że na wniosek owe materiały są następnie ujawniane, nie może sam w sobie stanowić przeszkody dla lojalnej współpracy, do jakiej są zobowiązane instytucje we wzajemnych relacjach na mocy art. 13 TUE.
- 105 Po czwarte, co się tyczy podnoszonej w ramach niniejszego sporu przez Parlament, Radę i Komisję konieczności posiadania przestrzeni do zastanowienia się (*space to think*), należy podkreślić, że rozmowy trójstronne wpisują się w procedurę ustawodawczą, jak wskazano w pkt 75 powyżej, i że te rozmowy są, zdaniem samego Parlamentu, „istotną fazą procedury ustawodawczej, a nie oddzielną »przestrzenią do zastanowienia się«” (rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, pkt 29).
- 106 Ponadto, jest wskazał Parlament na rozprawie, przed umieszczeniem tekstów porozumienia w czwartej kolumnie tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych mogą toczyć się nad nimi dyskusje w ramach spotkań poświęconych opracowaniu wspomnianych tekstów przez poszczególne podmioty uczestniczące, w związku z czym nie dochodzi do naruszenia możliwości swobodnej wymiany opinii, tym bardziej że – jak wskazano w pkt 86 powyżej – niniejszy spór nie dotyczy kwestii bezpośredniego dostępu do prac prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych, lecz jedynie kwestii dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach tych rozmów w następstwie złożenia wniosku o udzielenie dostępu.
- 107 Po piąte, co się tyczy podstawy związanej z tymczasowym charakterem odmowy, dotyczącej okoliczności, że po zakończeniu prac prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych zostanie udzielony, w danym wypadku, pełny dostęp do tabel sporządzonych w ramach rozmów trójstronnych – należy przede wszystkim wskazać, że prace prowadzone w ramach rozmów trójstronnych mogą

trwać przez znaczny okres czasu. Skarżący wskazał tu na rozprawie – czego nie kwestionowano – że średni czas trwania tych rozmów wynosi 7–12 miesięcy. Może zatem chodzić o znaczny okres, w którym prace prowadzone w ramach rozmów trójstronnych nie są ujawniane publicznie. Ponadto nie można określić czasu trwania tych prac, gdyż różni się on w zależności od trwającej procedury ustawodawczej.

- 108 Następnie – sprawozdania, do których sporządzenia na kolejne zebranie właściwej komisji parlamentarnej jest zobowiązany zespół negocjacyjny Parlamentu uczestniczący w rozmowach trójstronnych na mocy art. 73 ust. 4 akapit drugi regulaminu wewnętrznego Parlamentu, nie mogą zaradzić brakowi przejrzystości prac prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych w tym okresie. W odpowiedzi na środki organizacji postępowania Parlament wyjaśnił bowiem, że sprawozdania te charakteryzują się „znaczłą elastycznością formy” i że „nie istnieje żadna jednolita praktyka dotycząca formy i jawności sprawozdań między różnymi komisjami parlamentarnymi”. Wspomniane sprawozdania mogą zatem mieć formę powiadomienia przewodniczącego danej komisji lub sprawozdawcy, skierowanego do wszystkich jej członków lub jedynie do zgromadzenia koordynatorów, odbywającego się zasadniczo przy drzwiach zamkniętych, lub powiadomienia ustnego lub krótkiej informacji w dzienniku informacyjnym wspomnianej komisji. Brak szczegółowych i jednolitych sprawozdań oraz ich zmienna jawność nie umożliwiają zatem złagodzenia skutków braku przejrzystości prac prowadzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych.
- 109 Wreszcie jak wskazano w pkt 70 powyżej, prace prowadzone w ramach rozmów trójstronnych stanowią rozstrzygający etap procedury ustawodawczej, gdyż zawarte podczas nich porozumienia zostają zwykle przyjęte, najczęściej bez istotnych zmian, przez współustawodawców (zob. pkt 72 powyżej). Z powyższych względów sporna odmowa dostępu nie może być ważnie uzasadniona jej tymczasowym charakterem, bez dostosowania i bez rozróżnienia. Takie całościowe uzasadnienie mogące mieć zastosowanie do wszystkich rozmów trójstronnych wywołałoby bowiem de facto takie same skutki jak ogólne domniemanie nieujawniania, na które powołać się nie można (zob. pkt 76–84 powyżej).
- 110 Ponadto Sąd zauważa, że w rezolucji z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlament wezwał Komisję, Radę i siebie do „zapewnienia większej przejrzystości nieformalnych rozmów trójstronnych poprzez zachowanie jawności obrad, publikowania dokumentacji obejmującej kalendarze, harmonogramy, protokoły, uwzględniane dokumenty, poprawki, podjęte decyzje, informacje na temat delegatur państw członkowskich oraz ich stanowisk i protokołów, w ustandaryzowanym i łatwo dostępnym otoczeniu online, zasadniczo i bez uszczerbku dla wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001”.
- 111 W świetle wszystkich powyższych rozważań żaden ze wskazanych przez Parlament elementów uzasadnienia, rozpatrywany odrębnie lub łącznie z pozostałymi, nie wykazuje, że pełny dostęp do spornych dokumentów może konkretnie i faktycznie naruszać – w sposób racjonalnie przewidywalny, a nie wyłącznie hipotetycznie – rozpatrywany proces podejmowania decyzji, w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 112 W tym kontekście należy podkreślić, że twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym Parlament nie dysponuje żadnym zakresem uznania, aby odmówić dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach trwających rozmów trójstronnych, nie może zostać uwzględnione. Powyższa teza skutkuje bowiem pozbawieniem instytucji możliwości odmowy dostępu do dokumentów ustawodawczych na podstawie wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, podczas gdy z zakresu stosowania tego wyjątku nie wyłączono procesu legislacyjnego. W konsekwencji na podstawie tego przepisu instytucje mogą w słusznym uzasadnionych wypadkach odmówić dostępu do niektórych dokumentów o charakterze ustawodawczym.

- 113 Z wszystkich powyższych rozważań wynika, że Parlament naruszył art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, gdy odmówił w zaskarżonej decyzji ujawnienia w toku trwającej procedury czwartej kolumny spornych dokumentów ze względu na to, że miałyby to skutkować poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji.
- 114 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez potrzeby badania kwestii istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu informacji ani zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2011 r., Access Info Europe/Rada, T-233/09, EU:T:2011:105, pkt 85).

### **W przedmiocie kosztów**

- 115 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem skarżącego obciążyć go jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącego.
- 116 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Rada i Komisja pokryją zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Parlamentu Europejskiego A(2015) 4931 z dnia 8 lipca 2015 r. w zakresie, w jakim odmówiono w niej udzielenia Emiliowi De Capitaniemu pełnego dostępu do dokumentów LIBE-2013-0091-02 i LIBE-2013-0091-03.**
- 2) Parlament pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Emilia De Capitaniego.**
- 3) Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Van der Woude

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Kornezov

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 marca 2018 r.

Podpisy