



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 25 września 2014 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie —
Żądania udzielenia informacji skierowane przez Komisję do Niemiec w ramach postępowania EU
Pilot — Odmowa dostępu — Obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania —
Nadrzędny interes publiczny — Dostęp częściowy — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-306/12

Darius Nicolai Spirlea oraz **Mihaela Spirlea**, zamieszkali w Capezzano Pianore (Włochy),
reprezentowani początkowo przez adwokatów V. Foerstera oraz T. Pahla, a następnie przez adwokatów
V. Foerstera oraz E. George,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane początkowo przez V. Pasternak Jørgensen oraz C. Thorninga,
a następnie przez C. Thorninga oraz K. Jørgensena, działających w charakterze pełnomocników,

przez

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez S. Hartikainena, działającego w charakterze pełnomocnika,

oraz przez

Królestwo Szwecji, reprezentowane początkowo przez C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege,
S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre oraz H. Karlsson, a następnie przez
C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborga, C. Hagermana oraz E. Karlssona, działających
w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Costę de Oliveirę, działającą w charakterze
pełnomocnika, wspieraną początkowo przez adwokatów A. Krämera oraz R. Van der Houta,
a następnie przez R. Van der Houta,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

popieranej przez:

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

oraz przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane początkowo przez S. Centeno Huertę, a następnie przez M.J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

interwenienci,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 21 czerwca 2012 r. odmawiającej udzielenia skarżącym dostępu do dwóch żądań udzielenia informacji skierowanych przez Komisję do Niemieckiej Republiki Federalnej w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. w ramach postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO,

SĄD (ósma izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, M. Kancheva (sprawozdawca) i C. Wetter, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 marca 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

W przedmiocie dostępu do dokumentów

1 Artykuł 15 ust. 3 TFUE stanowi:

„Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem.

Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim [...]”.

- 2 Artykuł 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zatytułowany „Prawo dostępu do dokumentów”, brzmi:

„Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”.

- 3 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.

- 4 Zgodnie z motywem 4 rozporządzenia nr 1049/2001:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. [15 ust. 3 TFUE]”.

- 5 Motyw 11 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Co do zasady wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże niektóre interesy prywatne i publiczne powinny być chronione za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i obrad, tam, gdzie jest to niezbędne dla zabezpieczenia ich zdolności do wykonywania swoich zadań. W ramach oceny wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zawarte w prawodawstwie wspólnotowym zasady dotyczące ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii”.

- 6 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

- a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanymi dalej »instytucjami«) przewidzianych w art. [15 ust. 3 TFUE] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów;
 - b) ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa, oraz
 - c) promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów”.
- 7 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu.

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich dokumentów przechowywanych przez instytucję, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

[...]”.

8 Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„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”.

9 Artykuł 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione”.

W przedmiocie postępowania EU Pilot

10 Postępowanie EU Pilot to procedura współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, która pozwala upewnić się, czy prawo Unii jest w tych państwach przestrzegane i prawidłowo stosowane. Postępowanie to ma na celu usunięcie ewentualnych naruszeń prawa Unii w skuteczny sposób, a przy tym uniknięcie, o ile to tylko możliwe, wszczynania formalnego postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

11 Aspekty operacyjne postępowania EU Pilot zostały po raz pierwszy opisane w komunikacie Komisji z dnia 5 września 2007 r. zatytułowanym „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” [COM(2007) 502 wersja ostateczna]. W szczególności pkt 2.2 tego komunikatu, zatytułowany „Poprawa metod pracy”, stanowi, co następuje:

„[...] Komisja mogłaby w dalszym ciągu, tak jak ma to miejsce obecnie, rejestrować i potwierdzać odbiór wszystkich przesłanych do niej pytań i skarg dotyczących prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego [...]. Jeżeli jakieś zagadnienie wymagałoby wyjaśnienia stanu faktycznego lub prawnego w danym państwie członkowskim, przekazywano by je temu państwu. [...] [p]aństwu członkowskiemu wyznaczono by krótki termin na dostarczenie niezbędnych wyjaśnień, informacji oraz rozwiązań bezpośrednio zainteresowanemu obywatelowi lub przedsiębiorstwu oraz poinformowanie o tym Komisji. Jeżeli problem ten nosiłby cechy naruszenia prawa wspólnotowego, państwo członkowskie powinno usunąć naruszenie bądź zaproponować środki naprawcze w terminie określonym z góry. Jeżeli nie zaproponowano by żadnego rozwiązania, Komisja zapewniałaby podjęcie dalszych działań w danej sprawie, w tym poprzez wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa, zgodnie z dotychczasową praktyką [...]. Wynik każdej sprawy podlegałby rejestracji, co umożliwiłoby kontrolę skuteczności działania systemu i podjęcie ewentualnych działań następczych, w szczególności rejestrację i wszczynanie postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa. Wspomniana kontrola umożliwiłaby określenie skali, natury oraz wagi problemów pozostających bez rozwiązania, sygnalizując potrzebę wprowadzenia dodatkowych szczególnych mechanizmów rozwiązywania problemów bądź innych inicjatyw dopasowanych do potrzeb danego sektora. Wszystkie wyżej wymienione środki powinny przyczynić się do zmniejszenia liczby postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa oraz do poprawy skuteczności w prowadzeniu tych postępowań. Komisja sugeruje zaangażowanie w 2008 r. kilku państw członkowskich w program pilotażowy, który można by rozszerzyć na wszystkie państwa członkowskie po dokonaniu oceny pierwszego roku funkcjonowania [...]”.

Okoliczności powstania sporu

- 12 Skarżący, Darius Nicolai Spirlea i Mihaela Spirlea, są rodzicami dziecka zmarłego 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”).
- 13 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 zaniechania po stronie władz niemieckich, które naruszyły tym samym przepisy rozporządzenia (WE) nr 1394/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (Dz.U. L 324, s. 121).
- 14 W następstwie wniesienia tej skargi Komisja wszczęła postępowanie EU Pilot oznaczone sygnaturą 2070/11/SNCO i skontaktowała się z władzami niemieckimi w celu wyjaśnienia, w jakim stopniu związane z praktykami prywatnej kliniki zdarzenia opisane przez skarżących w ich skardze mogły naruszać rozporządzenie nr 1394/2007.
- 15 W szczególności w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec dwa żądania przedstawienia informacji, na które państwo to udzieliło odpowiedzi odpowiednio w dniach 7 lipca i 4 listopada 2011 r.
- 16 W dniach 23 lutego i 5 marca 2012 r. skarżący zażądali dostępu, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, do dokumentów zawierających informacje dotyczące postępowania w przedmiocie skargi. W szczególności zwrócili się oni do Komisji o umożliwienie im zapoznania się z uwagami przedstawionymi przez Republikę Federalną Niemiec w dniu 4 listopada 2011 r., a także z wystosowanymi przez Komisję żądaniami przedstawienia informacji.
- 17 W dniu 26 marca 2012 r., w dwóch odrębnych pismach, Komisja odmówiła skarżącym udzielenia dostępu do wskazanych dokumentów.
- 18 W dniu 30 marca 2012 r. skarżący wystąpili do Komisji z ponownym wnioskiem na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 19 W dniu 30 kwietnia 2012 r. Komisja poinformowała skarżących, że w świetle informacji zawartych w skardze, a także uwag przedstawionych przez władze niemieckie w odpowiedzi na wystosowane przez Komisję żądania przedstawienia informacji, instytucja ta nie była w stanie stwierdzić zarzucanego Republice Federalnej Niemiec naruszenia prawa Unii, w szczególności zaś naruszenia rozporządzenia nr 1394/2007. Komisja powiadomiła również skarżących, że wobec niedostarczenia przez nich dodatkowych dowodów, zamierza zamknąć dochodzenie.
- 20 W piśmie z dnia 21 czerwca 2012 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją”). Komisja odmówiła udzielenia dostępu do wskazanych we wniosku dokumentów, powołując się na art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja uznała w istocie, że ujawnienie dwóch żądań przedstawienia informacji, które skierowała do Republiki Federalnej Niemiec w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. w ramach postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO (zwanymi dalej „spornymi dokumentami”), może niekorzystnie wpłynąć na przebieg dochodzenia wszczętego wobec Republiki Federalnej Niemiec. Ponadto instytucja ta uznała, że udzielenie częściowego dostępu do spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest w tym wypadku możliwe. Komisja stwierdziła wreszcie, że nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, który uzasadniałby ujawnienie spornych dokumentów.
- 21 W dniu 27 września 2012 r. Komisja poinformowała skarżących o definitywnym zamknięciu postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lipca 2012 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę.
- 23 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio w dniach 30, 15 i 19 października 2012 r. Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji wniosły o dopuszczenie do uczestnictwa w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania skarżących.
- 24 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 22 października i 28 września 2012 r. Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii wystąpiły z wnioskiem o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.
- 25 Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2012 r. Sąd (pierwsza izba) dopuścił te interwencje.
- 26 W związku z częściowym odnowieniem składu sędziowskiego Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do ósmej izby, której wobec tego niniejsza sprawa została przekazana.
- 27 Postanowieniem z dnia 5 lutego 2014 r., na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 3 akapit trzeci regulaminu postępowania przed Sądem, Sąd nakazał Komisji przedstawić sporne dokumenty, zastrzegając przy tym, że nie zostaną one ujawnione ani skarżącym, ani interwenientom w niniejszym postępowaniu. Komisja spełniła to żądanie w wyznaczonym terminie.
- 28 W dniu 6 lutego 2014 r., w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania, Sąd wezwał skarżących i Komisję do przedstawienia uwag w przedmiocie konsekwencji dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu, jakie należy wyciągnąć z wyroku Trybunału z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawach połączonych C-514/11 P i C-605/11 P LPN przeciwko Komisji. Strony zadośćuczyniły temu żądaniu w wyznaczonym terminie.
- 29 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć ustny etap postępowania.
- 30 Na rozprawie w dniu 6 marca 2014 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 31 Skarżący, popierani przez Królestwo Danii, Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 32 Komisja, popierana przez Republikę Czeską i Królestwo Hiszpanii, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 33 Skarżący podnoszą w istocie cztery zarzuty, dotyczące odpowiednio naruszenia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, naruszenia art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia, niedopełnienia obowiązku uzasadnienia oraz naruszenia komunikatu Komisji z dnia 20 marca 2002 r. skierowanego do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącego stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego [COM(2002) 141 wersja ostateczna (Dz.U. C 244, s. 5), zwanego dalej „komunikatem z dnia 20 marca 2002 r.”].

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001

- 34 Pierwszy zarzut skarżących składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy błędnej wykładni przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku odnoszącego się do dochodzenia. Część druga dotyczy błędu w ocenie co do istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania wskazanego rozporządzenia.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącego błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

– Argumenty stron

- 35 Skarżący utrzymują, 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. Skarżący twierdzą w istocie, że nieuzasadnione jest domniemanie, zgodnie z którym wszystkie dokumenty związane z postępowaniami EU Pilot nie mogą co do zasady być ujawniane podmiotom wnioskującym o ich udostępnienie bez stwarzania zagrożenia dla realizacji celu, jakim służą te postępowania. Według skarżących postępowania EU Pilot nie należy utożsamiać z postępowaniami w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wobec czego Komisja powinna była w tym wypadku zbadać każdy ze spornych dokumentów i wyjaśnić, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jakie konkretnie względy uniemożliwiają ich udostępnienie.
- 36 Ponadto skarżący twierdzą, że wbrew temu, co wynika z zaskarżonej decyzji, ogólne domniemanie odmowy dostępu w odniesieniu do dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot nie może być wywodzone ani z orzecznictwa uznającego istnienie takiego domniemania względem dokumentów dotyczących postępowania w przedmiocie kontroli pomocy państwa (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885), ani z orzecznictwa uznającego istnienie takiego domniemania względem dokumentów dotyczących postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (wyroki Sądu z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie T-191/99 Petrie i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3677; z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-29/08 LPN przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-6021).
- 37 Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji popierają tę argumentację, podkreślając między innymi, że względy, które skłoniły Trybunał i Sąd do uznania w przytoczonych przez skarżących wyrokach, że istnieje ogólne domniemanie odmowy dostępu, nie znajdują zastosowania przez analogię w niniejszej sprawie, w szczególności dlatego że postępowania EU Pilot mają odmienny charakter, jeśli chodzi zarówno o ich istotną treść, zakres oraz znaczenie sprawy, jak i uzasadniony interes w zapoznaniu się z danymi dokumentami sprawy. Poza tym gdyby ogólne domniemanie miało tak szerokie zastosowanie, to wyrażona w rozporządzeniu nr 1049/2001 zasada przejrzystości stałaby się ewidentnie bezprzedmiotowa. Królestwo Szwecji twierdzi pomocniczo, że Komisja powinna była w każdym razie sprawdzić, czy omawiane domniemanie faktycznie stosuje się w rozpatrywanej sprawie.
- 38 Komisja, Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii kwestionują argumentację skarżących. Podnoszą między innymi, że postępowanie EU Pilot ma na celu usunięcie ewentualnych naruszeń prawa Unii w szybki i skuteczny sposób, w szczególności poprzez wypracowanie rozwiązania polubownego. Tymczasem gdyby ujawniona została wymiana pism pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim, zagrożona zostałaby, w szczególności po stronie państw członkowskich, wola współpracy w klimacie zaufania. Podmioty te utrzymują ponadto, że postępowanie EU Pilot jest jedynie wariantem postępowania w przedmiocie kontroli pomocy państwa oraz postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i że z tego powodu ogólne

domniemanie uznane w orzecznictwie w odniesieniu do dokumentów dotyczących tychże postępowań powinno być stosowane także wobec dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot. Komisja twierdzi wreszcie, iż upewniła się, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki dotyczące tego ogólnego domniemania i że w każdym wypadku przeprowadziła indywidualną i konkretną analizę spornych dokumentów.

– Ocena Sądu

- 39 Skarżący, popierani przez Królestwo Danii, Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, zarzucają Komisji, że w zaskarżonej decyzji posłużyła się ogólnym domniemaniem, w myśl którego dokumenty związane z postępowaniem EU Pilot, jako kategoria, nie mogą być ujawniane publicznie na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Skarżący utrzymują, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja była zobowiązana do zbadania w sposób konkretny i indywidualny każdego z dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu oraz do wyjaśnienia, w wypadku odmowy, powodów, dla których pełen lub częściowy dostęp mógłby zagrozić celom, których ochronie służy wskazany przepis.
- 40 Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii, z zastrzeżeniem zasad i warunków, które mają zostać określone godnie z tym przepisem.
- 41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu, jak wskazano w jego motywie 4 i art. 1, zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Z rozporządzenia tego, a zwłaszcza jego motywu 11 i art. 4 ustanawiającego system wyjątków w tym względzie, wynika również, że wspomniane prawo dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (zob. podobnie ww. wyrok Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 51; wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 69, 70; ww. wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 40).
- 42 Na podstawie wyjątku, na który Komisja powołała się w zaskarżonej decyzji i który został uregulowany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę celu kontroli, dochodzenia lub audytu, chyba że za ujawnieniem tego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 42).
- 43 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 53; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 72; z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 44).
- 44 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, po pierwsze, że skarżący wnieśli, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, o udostępnienie im zarówno żądań przedstawienia informacji wystosowanych przez Komisję do Republiki Federalnej Niemiec w ramach postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO, jak i uwag, które wskazane państwo członkowskie przedstawiło Komisji w dniu 4 listopada 2011 r.

w odpowiedzi na owe żądania. Jednakże chociaż w zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła skarżącym dostępu do wszystkich tych dokumentów, to jednak z pism skarżących wynika, że odmowa dostępu do uwag Republiki Federalnej Niemiec z dnia 4 listopada 2011 r. nie jest przedmiotem niniejszego sporu.

- 45 Po drugie, należy stwierdzić, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji postępowanie EU Pilot wszczęte wobec Republiki Federalnej Niemiec było w toku (zob. pkt 20 i 21 powyżej). W tym kontekście ani skarżący, ani interweniujące po ich stronie państwa członkowskie 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. (zob. pkt 11 powyżej) wynika w każdym wypadku, że celem postępowania EU Pilot jest zbadanie, czy prawo Unii jest przestrzegane i prawidłowo stosowane w państwach członkowskich. Aby tego dokonać, Komisja kieruje zwykle do właściwych państw członkowskich, a także do zainteresowanych obywateli i przedsiębiorstw, żądania przedstawienia informacji i wyjaśnień. W szczególności w konkretnym przypadku postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO Komisja zbadała, czy rzeczywiście okoliczności faktyczne opisane przez skarżących w ich skardze mogły stanowić naruszenie rozporządzenia nr 1394/2007 przez Republikę Federalną Niemiec. W tym celu Komisja skierowała najpierw do tego państwa członkowskiego żądania przedstawienia informacji. Następnie dokonała oceny otrzymanych odpowiedzi, by w końcu przedstawić swe wnioski, choćby tymczasowe, które zawarła w sprawozdaniu z dnia 30 kwietnia 2012 r. (zob. pkt 19 powyżej). Wszystkie te okoliczności uzasadniają wniosek, że postępowanie EU Pilot, o którym mowa w niniejszej sprawie, należy uznać za „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 46 Po trzecie, już na tym etapie należy oddalić twierdzenie, które Komisja przedstawiła posiłkowo, a w myśl którego instytucja ta zbadała oraz uzasadniła konkretnie i indywidualnie odmowę udostępnienia każdego z objętych wnioskiem o udzielenie dostępu dokumentów, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 43 powyżej. Jak podnoszą bowiem skarżący, treść zaskarżonej decyzji świadczy o tym, że Komisja poprzestała na wykazaniu, że ujawnienie skarżącym żądanych dokumentów nie wchodzi w grę, gdyż skuteczne usunięcie ewentualnego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Republikę Federalną Niemiec, bez wszczynania postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE, wymaga zapewnienia klimatu wzajemnego zaufania. W tych okolicznościach Komisja nie wyjaśniła, jakie względy stoją na przeszkodzie udzieleniu pełnego lub częściowego dostępu do dokumentów objętych wnioskiem skarżących w świetle celu określonego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto należy stwierdzić, że Komisja nie przedstawiła, choćby w sposób zwięzły, treści dokumentów, których udostępnienia zażądali skarżący. Co więcej, wyjaśnienia Komisji zawarte w zaskarżonej decyzji zostały sformułowane w sposób tak ogólny, że – jak zauważa Królestwo Szwecji – mogą one odnosić się do każdego dokumentu objętego postępowaniem EU Pilot.
- 47 W świetle powyższych uwag należy zbadać, 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. W niniejszej sprawie należy zatem wypowiedzieć się w przedmiocie charakteru i intensywności kontroli, jaką powinna przeprowadzić Komisja przy stosowaniu wskazanego przepisu do wniosków o dostęp do dokumentów objętych postępowaniem EU Pilot.
- 48 W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał orzekł, że – tytułem wyjątku od przewodniej zasady przejrzystości, która wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 powyżej – jest dopuszczalne, by w wyjątkowych przypadkach instytucje Unii opierały się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 50; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 54; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 74; wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie

C-404/10 P Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 116; wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 57; ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 45).

- 49 Konkretna i indywidualna ocena każdego dokumentu może bowiem 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 ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze lub tej samej kategorii (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta przedstawiona w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 55).
- 50 W szczególności w odniesieniu do przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku dotyczącego procedur dochodzeniowych Trybunał dopuścił stosowanie takich ogólnych domniemań w trzech wypadkach, to znaczy w odniesieniu do dokumentów z akt administracyjnych dotyczących postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61), do dokumentów wymienionych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw między Komisją a zgłaszającymi lub osobami trzecimi (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 123; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 64), jak również do pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego (ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 94). Całkiem niedawno Trybunał rozszerzył możliwość zastosowania tego ogólnego domniemania na dokumenty dotyczące postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE na etapie poprzedzającym wniesienie skargi (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 65).
- 51 Tymczasem w niniejszej sprawie należy rozstrzygnąć kwestię, czy 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 mającym zastosowanie do określonych kategorii dokumentów, by odmówić dostępu do dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot, stanowiącym etap poprzedzający ewentualne wszczęcie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 52 W tym względzie należy przede wszystkim zaznaczyć, że możliwość posłużenia się ogólnymi domniemaniami odnoszącymi się do niektórych kategorii dokumentów zamiast badania każdego dokumentu indywidualnie i konkretnie przed wydaniem odmowy dostępu nie jest sprawą błahą. Rzeczone domniemania 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 (ww. opinia rzecznika generalnego M. Watheleta przedstawiona w postępowaniu, w którym zapadł wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 57).
- 53 Ponadto zgodnie z orzecnictwem 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 ścisły (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 36; ww. wyroki: w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 36; Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 70–73).

- 54 Trybunał orzekł wreszcie, że system wyjątków przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, a zwłaszcza ust. 2 tego artykułu, opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli po pierwsze, interesów, za którymi przemawia ujawnienie danych dokumentów, a po drugie, interesów zagrożonych ujawnieniem. Decyzja wydawana w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes przeważający w danej sprawie (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 42).
- 55 W niniejszej sprawie zarówno Komisja, jak i interwenienci opisują postępowanie EU Pilot jako procedurę współpracy między tą instytucją a niektórymi państwami członkowskimi Unii, w tym Republiką Federalną Niemiec, która polega na uruchomieniu nieformalnej wymiany korespondencji w przypadkach ewentualnych naruszeń prawa Unii. Według Komisji, która opiera się w tym względzie na komunikacie z dnia 5 września 2007 r. (zob. pkt 11 powyżej), jest to postępowanie przeprowadzane przed wszczęciem poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE. Może ono dotyczyć kwestii prawidłowego stosowania prawa Unii lub zgodności prawodawstwa krajowego z przepisami prawa Unii, a u jego podstaw może leżeć skarga złożona przez obywatela lub własna inicjatywa Komisji. Tak więc jeśli w toku postępowania EU Pilot informacje na temat prawdopodobnego naruszenia prawa Unii zostaną potwierdzone, Komisja może skierować do danego państwa członkowskiego żądania przedstawienia informacji, a nawet zażądać usunięcia nieprawidłowości, względnie wezwać to państwo do podjęcia odpowiednich środków zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. Celem postępowania EU Pilot jest umożliwienie skutecznego i szybkiego zaradzania ewentualnym naruszeniom prawa Unii przez państwa członkowskie oraz, w miarę możliwości, uniknięcie wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE.
- 56 Sąd stoi jednak na stanowisku, że przytoczone przez skarżących 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 zaskarżonej 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 ww. wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, 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.
- 57 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że czynnikiem łączącym rozumowanie Trybunału we wszystkich wyrokach dotyczących dostępu do dokumentów w postępowaniach dochodzeniowych, w 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 (zob. podobnie ww. opinia rzecznika generalnego M. Watheleta przedstawiona w postępowaniu, w którym zapadł wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 68). Okazuje się, że ten czynnik łączący ma zastosowanie także do postępowania EU Pilot, w ramach którego ogólne domniemanie podyktowane jest zasadniczo koniecznością zapewnienia jego prawidłowego przebiegu oraz zagwarantowania, aby jego cele nie zostały zniweczone. W zaskarżonej decyzji Komisja wyszła z takiego właśnie założenia, 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 TFUE, które mogłoby doprowadzić do ewentualnego sporu przed Trybunałem.

- 58 Ponadto nawet jeśli – jak podnoszą skarżący – postępowanie EU Pilot nie jest we wszystkich aspektach równorzędne z postępowaniem w zakresie kontroli pomocy państwa lub kontroli koncentracji przedsiębiorstw czy z postępowaniem sądowym, to te ostatnie również nie są równorzędne między sobą (ww. opinia rzecznika generalnego M. Watheleta przedstawiona w postępowaniu, w którym zapadł wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 69). Nie przeszkodziło to Trybunałowi uznać, że w każdym przypadku istnieje możliwość powołania się na ogólne domniemania mające zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów. Troska o zapewnienie niezakłóconego przebiegu postępowania, która skłoniła Trybunał do dopuszczenia powoływania się na ogólne domniemanie w dziedzinie kontroli pomocy państwa, kontroli koncentracji, czy też w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, prowadzi zatem do dopuszczenia powoływania się na takie ogólne domniemanie w postępowaniu EU Pilot.
- 59 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że 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 tych wypadkach. Podobieństwa te przeważają nad różnicami, na które wskazali skarżący oraz interweniujące po ich stronie państwa członkowskie.
- 60 Trzeba bowiem zaznaczyć, po pierwsze, że zarówno postępowanie EU Pilot, jak i postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w fazie poprzedzającej wniesienie skargi, pozwalają Komisji lepiej wypełnić jej rolę strażnika traktatu FUE. Oba te postępowania mają na celu zagwarantowanie przestrzegania prawa Unii poprzez umożliwienie danemu państwu członkowskiemu podniesienia zarzutów na swą obronę i uniknięcie, w miarę możliwości, wkraczania na drogę sądową. W obu przypadkach do Komisji należy ocena, gdy uzna, że państwo członkowskie uchybiło swym zobowiązaniom, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko temu państwu (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Po drugie, postępowanie EU Pilot, tak jak etap poprzedzający wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ma charakter dwustronny i toczy się między Komisją a danym państwem członkowskim, i to pomimo faktu, iż mogło ono zostać uruchomione w wyniku skargi do Komisji – jak w rozpoznawanej sprawie – ponieważ w każdym wypadku ewentualny autor tej skargi nie ma żadnych praw na dalszym etapie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (pkt 7, 9 i 10 komunikatu z dnia 20 marca 2002 r.).
- 62 Po trzecie, chociaż postępowanie EU Pilot nie jest we wszystkich aspektach równorzędne z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jednak może do niego doprowadzić, gdyż po jego zakończeniu Komisja może formalnie wszcząć dochodzenie w sprawie naruszenia poprzez wystosowanie wezwania do usunięcia uchybienia i ewentualnie wystąpienie do Trybunału z żądaniem stwierdzenia przezeń uchybienia, które instytucja ta zarzuca danemu państwu członkowskiemu. 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 newralgicznych 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 informacjami. Skoro zachowanie poufności na poprzedzającym wniesienie skargi etapie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało uznane w orzecznictwie, to zachowanie takiej samej poufności jest a fortiori uzasadnione w ramach postępowania EU Pilot, którego jedynym celem jest uniknięcie dłuższego i bardziej złożonego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w stosownym wypadku wniesienia skargi o stwierdzenie takiego uchybienia.

- 63 W konsekwencji należy stwierdzić, 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.
- 64 Wniosku sformułowanego w pkt 63 powyżej nie są w stanie podważyć inne twierdzenia skarżących oraz interweniujących po ich stronie państw członkowskich.
- 65 W pierwszej kolejności skarżący podnoszą bowiem, że postępowanie EU Pilot, ze względu na swój nieformalny i nieoficjalny charakter oraz brak podstawy prawnej w traktatach, nie może być przyrównywane do oficjalnego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, przewidzianego w art. 258 TFUE.
- 66 W tym względzie należy stwierdzić, że choć postępowanie EU Pilot nie zostało wyraźnie przewidziane w traktacie, to jednak nie oznacza to, że nie ma ono podstawy prawnej. Z jednej bowiem strony należy uznać, że postępowanie EU Pilot jest przejawem realizacji uprawnień Komisji, które są nierozdzielnie związane z ciężącym na tej instytucji obowiązkiem kontroli przestrzegania prawa Unii przez państwa członkowie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 60). Tak więc mechanizm czy procedura wymiany informacji przed wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego istniała zawsze i jest niezbędna do przeprowadzenia pierwszych kontroli faktycznych oraz do odnalezienia pierwszych wskazówek świadczących o ewentualnym naruszeniu prawa Unii. Z drugiej strony celem postępowania EU Pilot jest właśnie sformalizowanie pierwszych wymian informacji między Komisją a państwami członkowskimi, dotyczących możliwych naruszeń prawa Unii. W tym stanie rzeczy chociaż postępowanie EU Pilot nie znajduje podstawy w art. 258 TFUE, to jednak strukturyzuje ono działania Komisji, które instytucja ta podejmowała zwykle po otrzymaniu skargi lub z własnej inicjatywy.
- 67 W drugiej kolejności zarówno skarżący, jak popierający ich żądania interwencji podnoszą, że orzecznictwo przytoczone przez Komisję w zaskarżonej decyzji nie może zostać zastosowane w niniejszej sprawie w drodze analogii. Chodzi tu w szczególności o ww. wyroki: w sprawie Petrie i in. przeciwko Komisji; w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau; z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding; a także wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, i wyrok Sądu z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie T-59/09 Niemcy przeciwko Komisji.
- 68 Należy jednak stwierdzić, że kwestia ta została rozstrzygnięta przez Trybunał w ww. wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji. Jak wskazano bowiem w pkt 58 powyżej, sama troska o zachowanie integralności przebiegu postępowania, która skłoniła Trybunał do dopuszczenia powoływania się na ogólne domniemanie w dziedzinie kontroli pomocy państwa (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau), kontroli koncentracji (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding) oraz na poprzedzającym wniesienie skargi etapie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji), ma zastosowanie mutatis mutandis do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Tymczasem, jak wynika z pkt 59–62 powyżej, troską tą należy kierować się również w odniesieniu do postępowania EU Pilot.
- 69 W trzeciej kolejności skarżący i interweniujące po ich stronie państwa członkowskie podnoszą, że ogólne domniemanie odmowy dostępu, mające co do zasady zastosowanie do całej kategorii dokumentów, nie jest uzasadnione, ponieważ dokumenty postępowania w sprawie uchybienia

zobowiązaniom, w tym dokumenty postępowania EU Pilot, obejmują dokumenty o zróżnicowanym charakterze, które nie muszą być newralgiczne i w zasadzie mogą być dostępne publicznie, jak na przykład sprawozdania naukowe czy wyjaśnienia dotyczące obowiązujących przepisów.

- 70 Z jednej strony należy jednak przypomnieć, że – jak stwierdził Trybunał – w wypadku odmowy dostępu na podstawie ogólnego domniemania zainteresowani mogą, jeśli sobie tego życzą, wykazać, że dany dokument, o ujawnienie którego się wnosi, nie jest objęty tym domniemaniem lub że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentu, przewidziany w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 103; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 126; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 68).
- 71 Z drugiej strony trzeba zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja nie jest zobowiązana do tego, by oprzeć swą decyzję na domniemaniu ogólnym. Instytucja ta może zawsze przystąpić do badania określonych we wniosku o udzielenie dostępu dokumentów *in concreto* i przedstawić takie uzasadnienie. Co więcej, jeśli stwierdzi, że postępowanie EU Pilot, którego dotyczy dany wniosek o udzielenie dostępu, posiada cechy pozwalające na całkowite lub częściowe ujawnienie dokumentów zawartych w aktach, jest ona zobowiązana je ujawnić (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 67).
- 72 W czwartej kolejności skarżący oraz interweniujące po ich stronie państwa członkowskie podniosły na rozprawie, że w świetle pkt 47 ww. wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji domniemanie ogólne odnoszące się do dokumentów objętych postępowaniem EU Pilot może w każdym wypadku 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 dokumentów.
- 73 Nie można jednak zgodzić się z taką interpretacją ww. wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji.
- 74 Należy bowiem zaznaczyć, że wymóg minimalnej liczby dokumentów, jakie powinny być objęte wnioskiem o udzielenie dostępu, aby możliwe było zastosowanie ogólnego domniemania odmowy dostępu, nie tylko napotyka na trudności związane z wprowadzeniem go w życie, gdy chodzi o określenie w konkretny sposób owej minimalnej liczby, ale także jest nie do pogodzenia z racją bytu takiego ogólnego domniemania w dziedzinie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i postępowania EU Pilot, którą jest zapewnienie sprawnego przebiegu tych postępowań i uniknięcie ryzyka zniweczenia ich rezultatów (zob. pkt 57 powyżej).
- 75 Kryterium decydującym o zastosowaniu ogólnego domniemania odmowy dostępu jest zatem kryterium jakościowe, a mianowicie fakt, że dokumenty dotyczą samego postępowania EU Pilot (ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 45), a nie – jak utrzymują skarżący – kryterium ilościowe, czyli większa lub mniejsza liczba dokumentów objętych danym wnioskiem o udzielenie dostępu.
- 76 Na marginesie należy stwierdzić, że w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob (pkt 127, 130) Trybunał uznał, że ogólne domniemanie może być stosowane przez Komisję do kategorii dokumentów nawet wtedy, gdy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy – jak w niniejszej sprawie – jedynie dwóch konkretnych dokumentów.
- 77 W piątej kolejności skarżący utrzymują, że w rozporządzeniu nr 1049/2001 sformułowania takie jak „postępowanie EU Pilot” czy „oparty na pełnym zaufaniu dialog między państwem członkowskim a Komisją” nie występują w charakterze kategorii w wykazie wyjątków przewidzianych w art. 4 wskazanego rozporządzenia. W tym względzie należy jednak stwierdzić, że Trybunał posłużył się takim rozumowaniem, by uzasadnić wykładnię wyjątku określonego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie

rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącego czynności dochodzeniowych, a tym samym uzasadnić konieczność zastosowania ogólnego domniemania do niektórych kategorii dokumentów związanych z postępowaniem w sprawie uchybienia, takim jak postępowanie EU Pilot.

- 78 W szóstej kolejności skarżący podnoszą, że Komisja mogła doprowadzić do wstrzymania zastosowania terapii przez prywatną klinikę, gdyby podjęła działania niezwłocznie po otrzymaniu skargi. Skarżący twierdzą w szczególności, że Komisja „pozwoliła [prywatnej klinice] [...] na bezkarne kontynuowanie stosowania niezgodnej z prawem terapii i wykorzystanie w tym celu innowacyjnego środka leczniczego, który nie został dopuszczony do użytku”.
- 79 Należy jednak zaznaczyć, że wniosek, który skarżący złożyli w niniejszej sprawie, dotyczy – jak wynika z treści żądań skargi – stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Ponieważ z jednej strony skarżący powołują się w swej argumentacji na odpowiedzialność Komisji wynikającą z zarzucanej jej niezgodnej z prawem beczynności po otrzymaniu ich skargi, a z drugiej strony argumenty te nie są w stanie podważyć legalności zaskarżonej decyzji, należy je oddalić jako nieskuteczne.
- 80 W konsekwencji w świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Komisja nie naruszyła prawa, interpretując art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w ten sposób, że możliwe było oddalenie wniosku o udzielenie dostępu do spornych dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot bez zbadania ich w sposób konkretny i indywidualny.
- 81 Posiłkowo Królestwo Szwecji podnosi w istocie, że Komisja powinna była w każdym wypadku uzasadnić zaskarżoną decyzję poprzez wskazanie w sposób wyraźny, że owo ogólne domniemanie rzeczywiście ma zastosowanie do spornych dokumentów.
- 82 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem instytucja Unii, która zamierza oprzeć się na ogólnym domniemaniu, powinna w każdym konkretnym przypadku zbadać, czy względy ogólne stosowane zwykle do określonego rodzaju dokumentów mogą być rzeczywiście zastosowane do danego dokumentu, o ujawnienie którego wystąpiono (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50).
- 83 Ponadto wymóg, by zbadać, czy rozpatrywane ogólne domniemanie znajduje faktycznie zastosowanie, nie może być interpretowany w ten sposób, że Komisja powinna badać indywidualnie wszystkie żądane w danym wypadku dokumenty. Taki wymóg pozbawiałby to ogólne domniemanie skuteczności, czyli pozbawiłby Komisję możliwości ustosunkowania się do wniosku o udzielenie dostępu w sposób całościowy (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 68).
- 84 W niniejszej sprawie wystarczy zaznaczyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja wskazała przede wszystkim, iż spornymi dokumentami, o udostępnienie których wnieśli skarżący, są dwa pisma, które instytucja ta skierowała do niemieckich władz w ramach postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO. Następnie Komisja wyjaśniła, że postępowanie to jest dochodzeniem, które ma na celu ustalenie, czy w świetle okoliczności faktycznych, które skarżący przedstawili w swej skardze, Republika Federalna Niemiec naruszyła prawo Unii. Ponadto Komisja wyjaśniła, że dochodzenie to jest etapem poprzedzającym ewentualne wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Instytucja ta stwierdziła wreszcie, że ze względu na fakt, iż dochodzenie to wciąż jest w toku i nie zostało zamknięte, ujawnienie spornych dokumentów zagroziłoby realizacji jego celów.
- 85 Wynika stąd, że wbrew temu, co podnosi Królestwo Szwecji, Komisja upewniła się, że sporne dokumenty, o których udostępnienie wnieśli skarżący, były przedmiotem trwającego jeszcze dochodzenia i że w konsekwencji omawiane tu ogólne domniemanie rzeczywiście ma zastosowanie do owych dokumentów.

86 Pierwszą część zarzutu pierwszego należy zatem oddalić.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej istnienia nadrzędnego interesu publicznego

– Argumenty stron

87 Skarżący, popierani przez Królestwo Szwecji, podnoszą, że Komisja nie wyważyła prawidłowo interesów, które w niniejszej sprawie są ze sobą sprzeczne, a w efekcie kwestionują oni wniosek, że żaden interes nadrzędny nad interesem postępowania EU Pilot nie mógł uzasadnić ujawnienia spornych dokumentów. Skarżący podnoszą w istocie, że cel ochrony zdrowia powinien przeważać nad własnym interesem Komisji w prowadzeniu dochodzenia.

88 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżących.

– Ocena Sądu

89 Skarżący, popierani przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, podnoszą, że Komisja popełniła błąd w ocenie, uznając, iż żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001 nie uzasadnia ujawnienia spornych dokumentów.

90 Na wstępie należy zaznaczyć, że nawet w wypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – Komisja opiera się na ogólnym domniemaniu w celu odmówienia, na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dostępu do dokumentów, o ujawnienie których wnioskowano, nie jest wyłączona możliwość wykazania, że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie owych dokumentów zgodnie z ostatnią częścią zdania tego przepisu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 126).

91 Tymczasem zgodnie z orzecnictwem ten, kto powołuje się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, powinien w sposób konkretny wskazać okoliczności uzasadniające ujawnienie danych dokumentów (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 103; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 68; z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 94).

92 Ponadto przedstawienie rozważań o charakterze wyłącznie ogólnym nie wystarczy do wykazania, że nadrzędny interes publiczny przeważa nad względami uzasadniającymi odmowę udostępnienia danych dokumentów (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 93).

93 Poza tym nadrzędny interes publiczny, który mógłby uzasadniać ujawnienie dokumentu, niekoniecznie musi się różnić od zasad stanowiących podstawę rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 74, 75; z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 92).

94 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, gdyż w tym wypadku interesowi ogólnemu najlepiej przysłużyłoby się doprowadzenie wraz z Republiką Federalną Niemiec postępowania EU Pilot do końca. Według Komisji pozwoliłoby to zbadać, czy prawo Unii zostało rzeczywiście naruszone w świetle okoliczności, na które powołali się skarżący w swej skardze przeciwko władzom niemieckim.

- 95 Ta ocena Komisji nie jest obarczona żadnym błędem.
- 96 Po pierwsze, szereg argumentów przedstawionych przez skarżących w ramach tej części zarzutu zmierza bowiem do wykazania, że Komisja naruszyła domniemywany obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania, któremu powinna była poddać dokumenty, o ujawnienie których wnioskowano, na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Należy jednak zaznaczyć, że argumenty te były przedmiotem analizy w ramach pierwszej części zarzutu pierwszego, a także, w szczególności, że zostały one oddalone jako bezzasadne, wobec czego nie mogą one zostać uwzględnione w ramach rozpatrywanej części zarzutu.
- 97 Po drugie, trzeba zaznaczyć, że skarżący, oprócz ogólnych twierdzeń dotyczących wagi zarzucanego Komisji naruszenia, konieczności ochrony zdrowia publicznego oraz okoliczności, że terapia stosowana w prywatnej klinice doprowadziła do śmierci szeregu pacjentów w Niemczech, nie przedstawił konkretnych względów, które w tym wypadku uzasadniałyby ujawnienie spornych dokumentów. W szczególności skarżący nie wyjaśnili, w jakim zakresie ujawnienie im owych dokumentów, a mianowicie dwóch wystosowanych przez Komisję do Republiki Federalnej Niemiec żądań przedstawienia informacji, leżałoby w interesie ochrony zdrowia publicznego. W tym względzie należy podkreślić, że – jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 91 i 92 powyżej – chociaż przy stosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 ciężar dowodowy spoczywa na instytucji, która powołuje się na ów wyjątek, to jednak gdy chodzi o art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania tego rozporządzenia, istnienie nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu ostatniej części zdania tego przepisu powinien wykazać ten, kto powołuje się na taki interes.
- 98 Po trzecie, nawet gdyby założyć, że ogólnikowe twierdzenia co do istnienia ogólnego interesu ochrony zdrowia należałoby uwzględnić, to i tak nie można uznać, że ujawnienie żądanych dokumentów w tym wypadku umożliwiłoby zaspokojenie takiego interesu. Należy bowiem stwierdzić, że zadaniem skarżących nie jest wykazanie, w jakim zakresie prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 1394/2007, było przestrzegane przez władze niemieckie w kontekście przedstawionego w skardze stanu faktycznego. Przeciwnie, należy przychylić się do oceny Komisji, w myśl której najskuteczniejszym sposobem ochrony zdrowia publicznego jest realizacja interesu publicznego polegającego na tym, aby instytucja ta sama ustaliła, czy prawo Unii było przestrzegane przez Republikę Federalną Niemiec.
- 99 Po czwarte, skarżący podnoszą, że sporne dokumenty mogłyby być podstawą powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej, jakie mogłyby oni ewentualnie wytoczyć przed niemieckimi sądami krajowymi. Wniosek skarżących zmierza w istocie do uzyskania dowodów na poparcie powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej, za pośrednictwem Komisji i przy wykorzystaniu kompetencji śledczych, jakie posiada ta instytucja jako strażnik traktatu FUE. Tymczasem interesu skarżących w przedłożeniu materiałów dowodowych przed sądem krajowym nie można uznać za nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, ale za interes prywatny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 86). Nie można zatem zgodzić się na to, aby Komisja została potraktowana instrumentalnie w celu uzyskania dowodów, których nie da się uzyskać w inny sposób. W tym względzie należy zaznaczyć, że jakkolwiek skłaniające skarżących do wytoczenia powództwa przed sądami niemieckim i unijnym okoliczności faktyczne są ewidentnie niefortunne i godne współczucia, to jednak Komisja słusznie podkreśliła, że skarżący powinni wkroczyć na drogę sądową, korzystając ze środków zaskarżenia i środków dowodowych, które są przewidziane w krajowym porządku prawnym (pkt 5 zaskarżonej decyzji).
- 100 Po piąte, skarżący zarzucają Komisji, że nie udzieliła im dostępu do spornych dokumentów, ze względu na wskazany interes publiczny, nawet po zamknięciu postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO. W tym względzie wystarczy przypomnieć, 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 (zob. wyrok Sądu z dnia 30 września 2009 r. w sprawie T-432/07 Francja przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo) Należy jednak stwierdzić, że postępowanie EU Pilot 2070/11/SNCO zostało zakończone po wydaniu zaskarżonej decyzji. Argument skarżących należy zatem oddalić.

101 W każdym wypadku nie można wykluczyć, że – jak wynika, po pierwsze, z pkt 12 ww. wyroku z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie LPN przeciwko Komisji, a po drugie, z wyjaśnień udzielonych przez Komisję na rozprawie – pełen lub częściowy dostęp do dokumentów, o których mowa w niniejszej sprawie, mógł zostać udzielony skarżącym, gdy wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 przestał mieć zastosowanie, czyli po zakończeniu przez Komisję postępowania w przedmiocie skargi, pod warunkiem że nie okazałoby się, iż owe dokumenty są objęte innym wyjątkiem w rozumieniu tego rozporządzenia. Ewentualność taka mogłaby jednak powstać, tylko jeśli do Komisji wpłynąłby nowy wniosek o udzielenie dostępu.

102 Drugą część zarzutu pierwszego należy zatem oddalić.

103 Wobec powyższego należy stwierdzić, że Komisja nie popełniła błędu, uznając, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 pozwala jej na odmowę przyznania skarżącym pełnego dostępu do spornych dokumentów.

104 Pierwszy zarzut skarżących należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001

Argumenty stron

105 Skarżący utrzymują, że Komisja naruszyła ich prawo do uzyskania częściowego dostępu do spornych dokumentów.

106 Komisja kwestionuje argumenty skarżących.

Ocena Sądu

107 Zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości mającym zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 akapit pierwszy statutu oraz z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem każda skarga musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Wskazanie to powinno być wystarczająco jasne i precyzyjne, aby pozwolić stronie pozwanej na przygotowanie swojej obrony, a Sądowi na dokonanie kontroli sądowej. Aby zagwarantować pewność prawa i prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości, konieczne jest, aby istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których oparta jest skarga, wynikały z samej jej treści, choćby w zwięzłej formie, lecz w sposób spójny i zrozumiały (postanowienia Sądu: z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie T-85/92 De Hoe przeciwko Komisji, Rec. s. II-523, pkt 20; z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie T-294/04 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2719, pkt 23).

108 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że poza sformułowaniem w skardze, w sposób abstrakcyjny, zarzutu dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 skarżący nie przedstawili żadnych argumentów na jego poparcie.

109 Wobec powyższego zarzut drugi należy odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

Argumenty stron

- 110 Oprócz zastrzeżeń dotyczących nieprzeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania, które zostały przedstawione w ramach zarzutu pierwszego, skarżący podnoszą zastrzeżenie, że Komisja nie dopełniła obowiązku uzasadnienia, który ciąży na niej na mocy art. 296 TFUE. W szczególności twierdzą oni, że wbrew wymogom wynikającym z utrwalonego orzecznictwa zaskarżona decyzja nie umożliwia ani zrozumienia, ani zweryfikowania, jakie konkretnie powody uzasadniają odmowę udzielenia im dostępu do dokumentów. Poza tym skarżący utrzymują, że odesłania do orzecznictwa przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji mają charakter arbitralny i fragmentaryczny.
- 111 Ponadto skarżący zarzucają Komisji, że rozpatrzyła wnioski o udzielenie dostępu do spornych dokumentów w ramach jednej decyzji, bez rozróżniania owych dokumentów pod względem treści. W efekcie skarżący nie byli w stanie ustalić, jakie podstawy odmowy odnosiły się do poszczególnych dokumentów, których udostępnienia się domagają.
- 112 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżących.

Ocena Sądu

- 113 Skarżący utrzymują w istocie, że Komisja nie dopełniła obowiązku uzasadnienia, jaki ciąży na niej na mocy art. 296 TFUE, gdyż w żaden sposób nie wyjaśniła, w jakim zakresie udzielenie dostępu do spornych dokumentów mogłoby stać w sprzeczności z wyjątkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.
- 114 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie decyzje instytucji podjęte na podstawie wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątków muszą być uzasadnione (ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 48; wyroki Sądu: z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-166/05 Borax Europe przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 44; z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-331/11 Besselink przeciwko Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 96).
- 115 Instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i kontrolę, po pierwsze, czy żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem, oraz po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista (wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 61).
- 116 Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

117 W niniejszej sprawie należy wskazać, że w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, co następuje:

„3. OCHRONA CELU DOCHODZENIA Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że »[i]nstytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę [...] celu kontroli, dochodzenia lub audytu«. Dokumentami, o udostępnienie których wnioskowano, są pisma, które Komisja wystosowała do władz niemieckich w celu poznania ich stanowiska w związku z postępowaniem [EU Pilot] 2070/11/SNCO, a także odpowiedź władz niemieckich na owe pisma. Projekt EU Pilot poprzedza ewentualne wszczęcie formalnego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Zawarte w objętych Państwa wnioskami dokumentach wyjaśnienia Komisji i postawione tam pytania, jak również odpowiedzi udzielone przez rząd federalny, świadczą o istnieniu zasadniczych problemów związanych z postępowaniem [EU Pilot] 2070/11/SNCO. W tych okolicznościach przedwczesne ujawnienie żądanych dokumentów wywarłoby wpływ na dialog między władzami niemieckimi a Komisją, który to dialog jest jeszcze w toku. Aby Komisja mogła wypełnić swe zadanie i znaleźć sposób na usunięcie ewentualnego uchybienia, konieczne jest utrzymanie klimatu wzajemnego zaufania między Komisją a wskazanym państwem członkowskim na wszystkich etapach postępowania, aż do jego definitywnego zakończenia. [...]

4. DOSTĘP CZĘŚCIOWY Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 [Komisja] wzięła także pod uwagę udzielenie częściowego dostępu do objętego wnioskiem dokumentu. Udzielenie takiego częściowego dostępu nie jest jednak możliwe, ponieważ na obecnym etapie postępowania [EU Pilot] wskazane dokumenty są w całości objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności żadna z części trzech dokumentów objętych Państwa wnioskiem nie może zostać ujawniona bez jednoczesnego ujawnienia przynajmniej części pytań, jakie zostały podniesione w tym postępowaniu [EU Pilot], co zagroziłoby klimatowi wzajemnego zaufania w relacji z władzami niemieckimi.

5. NADRZĘDNY INTERES PUBLICZNY UZASADNIAJĄCY UJAWNIENIE DOKUMENTÓW [...] położenie kresu naruszeniu prawa Unii, do czego zmierza toczące się postępowanie [EU Pilot], jest kwestią leżącą w interesie publicznym, w szczególności ze względu na to, że – jak Państwo podnoszą – okoliczności sprawy są szczególnie poważne. To właśnie z tego względu Komisja wszczęła owo postępowanie. Jednakże potwierdzone orzecznictwem doświadczenie Komisji nauczyło nas, że interesowi publicznemu w rozwiązaniu problemu i ewentualnie w przestrzeganiu prawa Unii przez państwo członkowskie lepiej przysłuży się zachowanie klimatu wzajemnego zaufania między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Dotyczy to również sytuacji, w której wskazywane uchybienie może mieć bardzo poważne konsekwencje, w tym dla zdrowia obywateli. Zwłaszcza w szczególnie ciężkich przypadkach decydujące znaczenie ma wypracowanie szybkiego i skutecznego rozwiązania problemu, jeśli po przeprowadzonym przez Komisję badaniu okaże się, że wystąpiło uchybienie. [Komisja stoi na stanowisku], że najlepszym sposobem na wypracowanie szybkiego rozwiązania jest utrzymanie klimatu wzajemnego zaufania między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. [...]”.

118 Z powyższego wynika, że w zaskarżonej decyzji Komisja wskazała najpierw wyjątek stanowiący podstawę odmowy udostępnienia dokumentów objętych wnioskiem skarżących, czyli przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek dotyczący interesu publicznego w dziedzinie dochodzenia, wyjaśniając w tym względzie, że przedwczesne ujawnienie spornych dokumentów mogłoby wyrzucić wpływ na prowadzony w toczącym się jeszcze postępowaniu EU Pilot dialog między władzami niemieckimi a tą instytucją. Następnie instytucja ta uznała, że dostęp częściowy, na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, nie może zostać udzielony, ponieważ nie ma możliwości ujawnienia dokumentów objętych wnioskiem skarżących bez ujawnienia przy tym przynajmniej części zagadnień istotnych dla postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO. Komisja

wyjaśniła wreszcie, że w jej ocenie skarżący nie mogą powoływać się na żaden nadrzędny interes publiczny, gdyż problemy opisane w ich skardze będzie można skuteczniej rozwiązać, jeżeli utrzymana zostanie atmosfera wzajemnego zaufania między tą instytucją a Republiką Federalną Niemiec.

- 119 W konsekwencji, wbrew stanowisku skarżących, informacje przedstawione przez Komisję w zaskarżonej decyzji w rozpatrywanych okolicznościach pozwalały skarżącym na zrozumienie, a Sądowi na kontrolę, po pierwsze, czy sporne dokumenty faktycznie objęte są wskazanym wyjątkiem, oraz po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista.
- 120 Powyższego stwierdzenia nie są w stanie podważyć pozostałe argumenty przedstawione przez skarżących.
- 121 W pierwszej kolejności skarżący zarzucają bowiem Komisji, że w jednej decyzji potwierdzającej rozstrzygnęła łącznie dwa odrębne wnioski o udzielenie dostępu do skierowanych do władz niemieckich żądań przedstawienia informacji odpowiednio z dnia 10 maja i 10 października 2011 r.
- 122 W tym względzie należy od razu zaznaczyć, że skarżący nie wyjaśnili, w jakim zakresie łącznie rozstrzygnięcie tych wniosków skutkowało naruszeniem obowiązku uzasadnienia. W każdym wypadku, po pierwsze, należy stwierdzić, że – jak utrzymuje Komisja – nic nie może uniemożliwić tej instytucji rozstrzygnięcia dwóch lub większej liczby wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów, pochodzących od tego samego wnioskodawcy, w ramach jednej odpowiedzi, o ile odpowiedź ta odnosi się do całości przedmiotu poszczególnych wniosków i jest wystarczająco jasna, aby wnioskodawca mógł zrozumieć, do którego z wniosków o udzielenie dostępu odnoszą się poszczególne jej części. W tym wypadku Komisja rozróżniła w zaskarżonej decyzji sporne dokumenty i – jak wynika z pkt 119 powyżej – wskazała powody, które skłoniły ją do odmowy udzielenia dostępu do tychże dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Po drugie, jak twierdzi Komisja, taki sposób postępowania jest zasadny zwłaszcza w sytuacji, gdy – jak w tym wypadku – istnieje faktyczne powiązanie między kilkoma wnioskami o udzielenie dostępu.
- 123 W drugiej kolejności skarżący zarzucają Komisji, że przytoczyła orzeczenia sądów europejskich w sposób fragmentaryczny. Z argumentem tym nie można jednak się zgodzić. W tym względzie wystarczy bowiem stwierdzić, że Komisja powołała się na orzeczenia Trybunału i Sądu pozwalające na poparcie jej ocen prawnych dotyczących posłużenia się ogólnym domniemaniem w celu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów (ww. wyroki: w sprawie *Petrie i in. przeciwko Komisji*; w sprawie *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau*; z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie *LPN przeciwko Komisji*). Z zaskarżonej decyzji wynika, że są to cytaty z orzecznictwa w dziedzinie dostępu do dokumentów związanych z dochodzeniem, odnoszące się do wyjaśnienia przyczyn, które – zdaniem Komisji – uzasadniają jej decyzję o oddaleniu wniosków skarżących. Poza tym przedstawione przez Komisję cytaty były wystarczająco precyzyjne, by skarżący mogli zidentyfikować będące ich źródłem wyroki Trybunału i Sądu oraz zakwestionować ich znaczenie dla sprawy, co uczynili oni w rozpatrywanym żądaniu stwierdzenia nieważności, w ramach skargi przed sądami europejskimi.
- 124 Wobec powyższego należy stwierdzić, że Komisja nie uchybiła obowiązkowi uzasadnienia, jaki ciąży na niej na mocy art. 296 TFUE.
- 125 Należy więc oddalić zarzut trzeci.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia komunikatu z dnia 20 marca 2002 r.

Argumenty stron

- 126 Skarżący twierdzą, że Komisja naruszyła wynikające z komunikatu z dnia 20 marca 2002 r. reguły dotyczące rozpatrywania skarg wnoszonych przez obywateli Unii. Podkreślają oni, że reguły te mają na celu ochronę skarżących poprzez zagwarantowanie, że skargi będą rozpatrywane w ramach przejrzystego, obiektywnego i zgodnego z prawem Unii postępowania. W szczególności skarżący zarzucają Komisji, że nie poinformowała ich o korespondencji, którą wymieniła z władzami niemieckimi, i że nie dochowała przewidzianego w rzeszonym komunikacie terminu rozpoznania skargi.
- 127 Komisja podnosi w istocie, że zarzut czwarty jest nieskuteczny na gruncie sformułowanego przez skarżących żądania stwierdzenia nieważności.

Ocena Sądu

- 128 Na wstępie należy zaznaczyć, że komunikat z dnia 20 marca 2002 r. określa wewnętrzne reguły Komisji mające zastosowanie przy rozpatrywaniu skarg wnoszonych przez obywateli Unii. Zgodnie z orzecznictwem wskazany komunikat zawiera wewnętrzne środki administracyjne, które Komisja powinna stosować przy rozpatrywaniu skargi w odniesieniu do skarżącego (postanowienie Sądu z dnia 7 września 2009 r. w sprawie T-186/08 LPN przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 55).
- 129 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że rozpatrywana skarga zmierza do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji w przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do dwóch żądań przedstawienia informacji skierowanych do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Oznacza to, że w bieżącym postępowaniu należy jedynie rozstrzygnąć kwestię zgodności zaskarżonej decyzji ze wskazanym rozporządzeniem.
- 130 Ponadto komunikat z dnia 20 marca 2002 r. nie może stanowić podstawy prawnej umożliwiającej ocenę legalności decyzji w przedmiocie odmowy dostępu do spornych dokumentów. Nie ustanawia on bowiem żadnej normy regulującej dostęp do dokumentów w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego czy postępowania EU Pilot i nie przyznaje skarżącym żadnego prawa w tym względzie. Przeciwnie, w komunikacie tym ograniczono się do wskazania, że w odniesieniu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dostęp do dokumentów powinien być udzielany zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001. W tych okolicznościach wskazany komunikat nie może mieć żadnego wpływu na ocenę wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 131 W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić jako nieskuteczny.
- 132 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 133 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron oraz w wypadkach szczególnych Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty.
- 134 Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, należy postanowić, że każda ze stron pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Każda ze stron pokrywa własne koszty.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 25 września 2014 r.

Podpisy