# WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 lipca 2011 r.*

W sprawie C-506/08 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 14 listopada 2008 r.,

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez K. Petkovską oraz A. Falk, działające w charakterze pełnomocników,

wnoszące odwołanie,

popierane przez:

**Królestwo Danii**, reprezentowane przez B. Weis Fogh oraz V. Pasternak Jørgensen, działające w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Niderlandów**, reprezentowane przez C. Wissels oraz J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski

**Republikę Finlandii**, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną są:

**MyTravel Group plc**, z siedzibą w Rochdale (Zjednoczone Królestwo),

strona skarżąca w pierwszej instancji,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez X. Lewisa oraz przez P. Costę de Oliveirę oraz C. O'Reilly, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierane przez:

**Republikę Federalną Niemiec**, reprezentowaną przez M. Lummę oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

**Republikę Francuską**, reprezentowaną przez E. Belliard, G. de Bergues'a oraz A. Adama, działających w charakterze pełnomocników,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Ossowskiego, działających w charakterze pełnomocników,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano (sprawozdawca), prezes izby, A. Borg Barthet, M. Ilešič, M. Safjan i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 października 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 marca 2011 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 W drodze odwołania Królestwo Szwecji domaga się uchylenia wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 9 września 2008 r. w sprawie T-403/05 MyTravel przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2027 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), na mocy którego Sąd oddalił skargę wniesioną przez MyTravel Group plc (zwaną dalej „MyTravel") na decyzję Komisji D(2005) 8461 z dnia 5 września 2005 r. (zwaną dalej „pierwszą sporną decyzją") oraz decyzję Komisji D(2005) 9763 z dnia 12 października 2005 r. (zwaną dalej „drugą sporną decyzją") o częściowym oddaleniu wniosku MyTravel mającego na celu uzyskanie dostępu do określonych dokumentów przygotowawczych Komisji z dziedziny kontroli koncentracji (zwanych dalej łącznie „spornymi decyzjami").

### Ramy prawne

2 Motywy 2, 4 i 11 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) brzmią następująco:

„(2) [Przejrzystość] pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym.

[Przejrzystość] przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[…]

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największej skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów oraz ustanowienie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[…]

(11) 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".

3 Artykuł 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanych dalej »instytucjami«) przewidzianych w art. 255 traktatu WE 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".

4 Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia:

„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".

5 Artykuł 4 ust. 2, 3 i 6 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

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

— […]

— postępowania sądowego lub opinii prawnej,

— celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

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

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

6. Jeśli jakiekolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione".

6 Zgodnie z art. 7 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia:

„W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwraca się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji".

## Okoliczności powstania sporu

7 Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-342/99 Airtours przeciwko Komisji, Rec. s. II-2585, Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji 2000/276/WE z dnia 22 września 1999 r. uznającej koncentrację za niezgodną ze wspólnym rynkiem i porozumieniem EOG (sprawa IV/M.1524 — Airtours/First Choice) (Dz.U. 2000, L 93, s. 1, zwanej dalej „decyzją w sprawie Airtours"). Decyzja ta dotyczyła koncentracji między brytyjskim biurem podróży Airtours plc, które później przekształciło się w MyTravel, i jego konkurentem First Choice plc (zwanym dalej „First Choice").

8 Następnie Komisja utworzyła grupę roboczą skupiającą urzędników Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Konkurencji i służby prawnej w celu zbadania, czy właściwe byłoby wniesienie odwołania od tego wyroku, oraz w celu oceny wpływu tego wyroku na procedury stosowane do kontroli koncentracji lub w innych dziedzinach. W dniu 25 lipca 2002 r., a więc jeszcze przed upływem terminu na złożenie odwołania, sprawozdanie grupy roboczej (zwane dalej „sprawozdaniem") zostało przedłożone członkowi Komisji właściwemu do spraw konkurencji.

9 Pismem z dnia 23 maja 2005 r. MyTravel wniosła do Komisji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 o udostępnienie jej sprawozdania, dokumentów związanych z jego przygotowaniem (zwanych dalej „dokumentami roboczymi"), a także dokumentów znajdujących się w aktach dotyczących rozpatrywanej koncentracji, na których zostało oparte sprawozdanie lub na które się w nim powołano (zwanych dalej „innymi dokumentami wewnętrznymi").

10 Z uwagi na liczbę dokumentów objętych wnioskiem My Travel i Komisja doszli do porozumienia, zgodnie z którym Komisja miała traktować odrębnie z jednej strony sprawozdania i dokumenty robocze, a z drugiej strony inne dokumenty wewnętrzne.

11 Komisja początkowo odmówiła, a przynajmniej w części odmówiła dostępu do wszystkich powyższych dokumentów w drodze dwóch pism, odpowiednio z dnia 12 lipca 2005 r. i z dnia 1 sierpnia 2005 r. W konsekwencji MyTravel złożyła dwa wnioski potwierdzające na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, w odpowiedzi na które Komisja przyjęła sporne decyzje.

12 W drodze pierwszej spornej decyzji Komisja w szczególności odmówiła udostępnienia MyTravel sprawozdania i dokumentów roboczych, uznając po pierwsze, że są one objęte zakresem przynajmniej jednego z wyjątków od prawa dostępu wymienionych w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, które dotyczą odpowiednio ochrony postępowania sądowego i opinii prawnych, celu kontroli, dochodzenia lub audytu a także procesu podejmowania decyzji, oraz po drugie, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia wspomnianych dokumentów.

13 W drodze drugiej spornej decyzji Komisja odmówiła również dostępu do części innych dokumentów wewnętrznych. Uznała ona bowiem, iż wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rzeczonego rozporządzenia, odnoszące się do ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu, a także procesu podejmowania decyzji, znajdowały zastosowanie w szczególności do:

— uwag skierowanych przez dyrektora generalnego DG ds. konkurencji do członka Komisji zajmującego się zagadnieniami konkurencji (zwanych dalej „uwagami do komisarza”);

— pięciu uwag skierowanych przez DG ds. Konkurencji do innych służb Komisji, w tym do służby prawnej, w których udzielano i zasięgano opinii adresatów na temat określonych projektów tekstów (zwanych dalej „uwagami do innych służb”), oraz

— uwag innych służb Komisji sporządzonych w odpowiedzi na pięć wyżej wymienionych uwag DG ds. Konkurencji w celu przedstawienia analizy tych służb dotyczącej wspomnianych projektów tekstów (zwanych dalej „uwagami stanowiącymi odpowiedź innych służb niż służba prawna").

14 Jeżeli chodzi o pięć uwag przedstawionych przez służbę prawną w odpowiedzi na pięć wyżej wymienionych uwag DG ds. Konkurencji (zwanych dalej „uwagami stanowiącymi odpowiedź służby prawnej") Komisja powołała się w celu uzasadnienia odmowy dostępu na art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, który to przepis dotyczy ochrony postępowania sądowego i opinii prawnych.

15 Ponadto Komisja powołała się na szczególny charakter określonych dokumentów, do których odmówiono częściowego lub pełnego dostępu. Chodzi w szczególności o sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań, uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego oraz uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice.

16 Wreszcie Komisja podkreśliła, że MyTravel nie przedstawiła żadnego argumentu, który mógłby świadczyć o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie dokumentów objętych wnioskiem.

**Zaskarżony wyrok**

17 W dniu 15 listopada 2005 r. MyTravel wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornych decyzji.

18 Na poparcie skargi My Travel podniosła szereg zarzutów mających wykazać, że w drodze spornych decyzji Komisja błędnie zastosowała art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczące wyjątków od prawa dostępu związanych z ochroną postępowania sądowego i opinii prawnych, celu kontroli, dochodzenia lub audytu a także procesu podejmowania decyzji.

*W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji*

19 Sąd sprawdził w pierwszej kolejności, czy w spornych decyzjach Komisja prawidłowo zastosowała przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji.

20 Jeżeli chodzi o sprawozdanie, Sąd najpierw uznał w pkt 42–46 zaskarżonego wyroku, iż dokument ten mógł być objęty zakresem zastosowania wspomnianego wyjątku i że wyjątek ten może zostać podniesiony „nawet po podjęciu decyzji", a następnie w pkt 47 zaskarżonego wyroku przypomniał, iż Komisja uznała, że ujawnienie sprawozdania mogłoby poważnie zaszkodzić jej procesowi podejmowania decyzji z tego względu, że podważałoby ono swobodę wypowiedzi autorów sprawozdania.

21 W tym względzie Sąd uznał w pkt 48–53 rzeczonego wyroku, że sprawozdanie wpisuje się w czysto administracyjne ramy Komisji. Tymczasem interes publiczny w ujawnieniu danego dokumentu na podstawie zasady przejrzystości nie ma takiej samej wagi w przypadku dokumentu sporządzonego w postępowaniu administracyjnym co w przypadku dokumentu dotyczącego postępowania, w którym instytucja występuje w charakterze prawodawcy.

22 Ujawnienie sprawozdania mogłoby zatem skutkować przedstawieniem prawdopodobnie krytycznej opinii urzędników Komisji oraz umożliwieniem porównania treści sprawozdania z ostatecznie podjętymi decyzjami. Ponadto autorzy sprawozdania mogliby zostać zmuszeni do stosowania autocenzury i do powstrzymania się od przedstawiania opinii, które mogłyby stanowić zagrożenie dla adresata sprawozdania. Mogłoby to stanowić poważne naruszenie swobody w podejmowaniu decyzji przez Komisję, której członkowie wykonują swoje zadania przy zachowaniu pełnej niezależności w ogólnym interesie Unii. W rezultacie Komisja zostałaby pozbawiona dostępu do swobodnych i wyczerpujących opinii swoich urzędników i innych członków personelu.

23 Sąd zauważył również w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że takie ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji było rzeczywiście przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Było bowiem prawdopodobne, że członek Komisji zajmujący się konkurencją zostanie skłoniony do tego, aby nie występować o pisemną, potencjalnie krytyczną opinię swoich współpracowników w przypadku ujawnienia takich dokumentów jak ten omawiany w niniejszej sprawie.

24 Jeżeli chodzi o dokumenty robocze, Sąd uznał w pkt 59 zaskarżonego wyroku, iż ponieważ sprawozdanie jest chronione na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, również dokumenty, które umożliwiły jego sporządzenie oraz które zawierają przygotowujące oceny lub wstępne wnioski do użytku wewnętrznego, objęte są tym wyjątkiem.

25 Jeżeli chodzi o inne dokumenty wewnętrzne, a mianowicie uwagi do komisarza, uwagi do innych służb oraz uwagi stanowiące odpowiedzi innych służb niż służba prawna, Sąd zauważył w pkt 94–100 zaskarżonego wyroku, że Komisja słusznie utrzymywała, iż pełne lub częściowe ujawnienie tych dokumentów zmniejszyłoby możliwość wyrażania swojego stanowiska przez jej służby i stwarzałoby ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania przez nią decyzji w dziedzinie kontroli koncentracji.

26 Dokumenty z prac przygotowawczych mogą bowiem wskazywać opinie, wątpliwości lub zmiany stanowiska, które po zakończeniu procesu decyzyjnego mogą nie znajdować się w ostatecznych wersjach decyzji. Ponadto ujawnienie wspomnianych dokumentów prowadziłoby do tego, że ich autorzy braliby w przyszłości pod uwagę możliwość ujawnienia, co mogłoby ich skłonić do stosowania autocenzury i powstrzymania się od wyrażania opinii, które mogłyby stanowić zagrożenie dla adresata dokumentu.

27 Sąd uznał również, iż ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji zostało przez Komisję zbadane w sposób indywidualny i konkretny, w szczególności w miejscu, w którym stwierdziła ona, że ujawnienie dokumentów mogłoby utrudniać dokonanie przez nią oceny podobnych transakcji, które mogłyby zostać przeprowadzone przez zainteresowanych uczestników lub w tym samym sektorze.

28 Wreszcie Sąd orzekł w pkt 100 zaskarżonego wyroku, iż ryzyko poważnego naruszenia procesu decyzyjnego w przypadku ujawnienia wspomnianych dokumentów jest rzeczywiście przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Jest bowiem prawdopodobne, że takie dokumenty mogłyby być wykorzystane — nawet jeżeli niekoniecznie zawierają ostateczne stanowisko Komisji — do wywierania wpływu na opinie jej służb w trakcie rozpatrywania podobnych spraw dotyczących tego samego sektora działalności lub tych samych pojęć gospodarczych.

29 W odniesieniu do sprawozdania urzędnika ds. przesłuchań Sąd uznał w pkt 104–106 zaskarżonego wyroku, iż na tej samej podstawie co w przypadku innych dokumentów wewnętrznych Komisja mogła odmówić dostępu do niego, mając na uwadze fakt, że sprawozdanie to zawierało opinię urzędnika ds. przesłuchań na temat istoty i aspektów proceduralnych rozpatrywanej koncentracji, a jego ujawnienie mogłoby zagrozić swobodzie wypowiedzi tego urzędnika. Stanowiłoby to poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji w dziedzinie koncentracji, dlatego że w przyszłości nie mogłaby ona opierać się na niezależnych, swobodnych i kompletnych opiniach urzędników ds. przesłuchań.

30 Jeżeli chodzi o uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego, Sąd stwierdził, że ujawnienie ich poważnie naruszyłoby proces decyzyjny Komisji, z tego względu, iż konsultacje z komitetem konsultacyjnym również stanowią część tego procesu decyzyjnego w dziedzinie kontroli koncentracji. Nawet jeżeli komitet konsultacyjny składa się z przedstawicieli państw członkowskich i dlatego jest odrębny od Komisji, okoliczność, iż Komisja jest zobowiązana do przekazywania temu komitetowi dokumentów wewnętrznych, aby mógł się on wypowiedzieć, pozwala na stwierdzenie, że wspomniane uwagi są wewnętrznymi dokumentami Komisji.

31 Sąd orzekł również, że ujawnienie uwag do akt dotyczących kontroli w siedzibie First Choice poważnie naruszyłoby proces decyzyjny Komisji, z uwagi na to, że w niektórych częściach dokument ten odzwierciedla wrażenia urzędników DG ds. Konkurencji z przeprowadzonej kontroli.

32 Sąd wypowiedział się ponadto w przedmiocie kwestii, czy nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi zdanie ostatnie rozporządzenia nr 1049/2001 uzasadnia udostępnienie rozpatrywanych dokumentów. W tym względzie stwierdził on w pkt 61 zaskarżonego wyroku, iż MyTravel utrzymywała, że „konieczność zrozumienia tego, co się stało, oraz tego, co zostało uczynione przez Komisję, a także konieczność zagwarantowania dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości" stanowi nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów.

33 Sąd uznał zasadniczo w pkt 61–67 i 118 zaskarżonego wyroku, że argumenty te nie pozwalają ani na ustalenie w przewidziany prawem sposób istnienia nadrzędnego interesu publicznego wymaganego przez rozporządzenie nr 1049/2001, ani na weryfikację tego, czy przy wyważaniu podniesionego nadrzędnego interesu publicznego oraz interesu w zachowaniu poufności dokumentów z tytułu wyjątku od prawa dostępu Komisja powinna była dojść do wniosku, że dokumenty te powinny jednak zostać ujawnione. Ponadto Sąd zauważył również, iż prywatny interes MyTravel w dysponowaniu tymi dokumentami w celu umożliwienia jej w większym stopniu przedstawienia

argumentów w ramach skargi o ustalenie odpowiedzialności, którą wniosła, aby uzyskać naprawienie szkody poniesionej przez nią w związku z rozpoznawaniem i oceną przez Komisję koncentracji stanowiącej przedmiot decyzji w sprawie Airtours, nie może jako czysto prywatny interes mieć znaczenia dla oceny wyważenia interesów publicznych.

34 Sąd stwierdził zatem, że Komisja nie dopuściła się błędu w ocenie, uznając, iż ujawnienie powyższych dokumentów poważnie naruszyłoby proces podejmowania przez nią decyzji oraz iż nie ma takiego nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby uzasadnić ich ujawnienie pomimo dojścia do wspomnianego naruszenia.

*W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony opinii prawnych*

35 W drugiej kolejności Sąd zbadał, czy w drugiej spornej decyzji Komisja należycie zastosowała wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 do uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej.

36 W tym względzie uznał on w pkt 124–126 zaskarżonego wyroku, że ujawnienie tych uwag mogłoby przekazać do publicznej wiadomości informacje na temat stanu dyskusji wewnętrznych pomiędzy DG ds. Konkurencji i służbą prawną w kwestii zgodności z prawem oceny dotyczącej zgodności z rynkiem wewnętrznym koncentracji stanowiącej przedmiot decyzji w sprawie Airtours. W takich okolicznościach ryzyko naruszenia ochrony opinii prawnych nie byłoby tylko czysto hipotetyczne, ponieważ ujawnienie takich opinii mogłoby postawić Komisję w sytuacji delikatnej, w której jej służba prawna musiałaby bronić przed sądem Unii stanowiska innego niż stanowisko popierane przez nią w ramach dyskusji wewnętrznych. Tymczasem takie ryzyko mogłoby poważnie wpłynąć na swobodę wypowiedzi służby prawnej, a także na możliwość skutecznej obrony przez nią przed wspomnianym sądem ostatecznego

stanowiska Komisji, na stopie równości z innymi przedstawicielami prawnymi różnych uczestników postępowania sądowego.

37 Z tych samych powodów co w przypadku zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji, które przywołane zostały w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku, Sąd uznał w pkt 129 zaskarżonego wyroku, że żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001 nie uzasadnia ujawnienia wspomnianych uwag.

*W przedmiocie wniosków zawartych w zaskarżonym wyroku*

38 Jeżeli chodzi o pierwszą sporną decyzję, Sąd w pkt 80 i 81 zaskarżonego wyroku uwzględnił skargę MyTravel jedynie w zakresie, w jakim we wspomnianej decyzji odmówiono dostępu do jednego z dokumentów roboczych, a mianowicie dokumentu roboczego 15, wyłącznie w oparciu o wyjątek dotyczący ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ta część zaskarżonego wyroku nie stanowi przedmiotu niniejszego odwołania.

39 W pozostałym zakresie, po pierwsze, Sąd uznał, w pkt 79 zaskarżonego wyroku, że w pierwszej spornej decyzji Komisja nie popełniła błędu w ocenie, odmawiając dostępu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia do wszystkich pozostałych dokumentów, o których udostępnienie się do niej zwrócono.

40 Po drugie, w pkt 130 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że w drugiej spornej decyzji Komisja również nie dopuściła się błędu w ocenie, powołując się na art. 4 ust. 3 akapit drugi lub art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy ujawnienia różnych dokumentów wewnętrznych lub opinii prawnych, w odniesieniu do których Komisja powołała się na te wyjątki.

41 W konsekwencji Sąd stwierdził, iż ze względów ekonomiki procesowej nie było potrzeby rozpatrywania pozostałych zarzutów podniesionych przez MyTravel w stosunku do spornych decyzji.

42 W szczególności, jeżeli chodzi o pierwszą sporną decyzję, Sąd nie zbadał zarzutów dotyczących innych wyjątków, na które Komisja powołała się w celu odmowy ujawnienia różnych części sprawozdania lub dokumentów roboczych, a mianowicie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i dotyczących odpowiednio ochrony postępowania sądowego i opinii prawnych, a także celu kontroli, dochodzenia lub audytu.

43 Również w przypadku drugiej spornej decyzji Sąd nie zbadał zarzutów odnoszących się do wyjątku dotyczącego ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu w związku z wyjątkiem dotyczącym ochrony procesu podejmowania decyzji, na które Komisja powołała się, aby odmówić ujawnienia określonych innych dokumentów wewnętrznych.

44 Mając na względzie powyższe rozważania, po częściowym stwierdzeniu nieważności pierwszej spornej decyzji, Sąd w pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku oddalił skargę w pozostałym zakresie.

**Postępowania przed Trybunałem i żądania stron**

45 Postanowieniem z dnia 2 czerwca 2009 r. Prezes Trybunału dopuścił Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów oraz Republikę Finlandii do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Szwecji, jak również Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w charakterze interwenientów popierających stanowisko Komisji.

46 Królestwo Szwecji i Królestwo Niderlandów zwracają się do Trybunału o:

— uchylenie pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku;

— stwierdzenie nieważności pierwszej spornej decyzji zgodnie z żądaniami przedstawionymi przez MyTravel przed Sądem, w zakresie w jakim decyzja ta odmawia dostępu do sprawozdania i innych dokumentów roboczych Komisji;

— stwierdzenie nieważności drugiej spornej decyzji zgodnie z żądaniami przedstawionymi przez MyTravel przed Sądem, w zakresie w jakim decyzja ta odmawia dostępu do innych dokumentów wewnętrznych Komisji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania w przedmiocie odwołania.

47 Królestwo Danii i Republika Finlandii wnoszą o uchylenie pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku oraz o stwierdzenie nieważności dwóch spornych decyzji.

48 Komisja, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnoszą o oddalenie odwołania oraz obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania.

**W przedmiocie odwołania**

49 W odwołaniu Królestwo Szwecji podnosi zasadniczo trzy zarzuty, dotyczące naruszenia odpowiednio art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia, a także art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 3 akapit drugi w ich końcowej części.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001*

Argumenty stron

50 W drodze pierwszego zarzutu Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów i Republikę Finlandii, utrzymuje, że Sąd dokonał błędnej interpretacji wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji, uznając, iż Komisja mogła bez dokonania konkretnej i indywidualnej analizy rozpatrywanych dokumentów stwierdzić, że ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję.

51 Na wstępie rząd szwedzki przypomina, iż zgodnie z pkt 66 wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, wyjątki od zasady przejrzystości powinny być interpretowane ściśle, a ich stosowanie wymaga zbadania treści rozpatrywanego dokumentu. Następnie zdaniem Szwecji zasadę przejrzystości stosuje się do wszystkich działań podejmowanych w ramach Unii, bez względu na to, czy dokument objęty wnioskiem o udzielenie dostępu ma związek z postępowaniem o charakterze administracyjnym, czy też prawodawczym. Wreszcie zdaniem tego rządu domniemanie na korzyść ujawnienia ma szerszy zakres, gdy, tak jak w rozpatrywanym przypadku, mamy do czynienia ze sprawą, która została już zamknięta. Jak utrzymuje również Królestwo Danii, instytucje muszą bowiem brać pod uwagę stan danej sprawy.

52 Według Królestwa Szwecji oraz trzech państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów popierających jego żądania z orzecznictwa, a w szczególności z wyroku 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, wynika wymóg, zgodnie z którym w razie odmowy dostępu do dokumentu poprzez powołanie się na jeden z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 instytucja musi w szczególności zbadać, czy ujawnienie tego dokumentu stanowiłoby konkretne naruszenie interesu chronionego przez tenże wyjątek. W niniejszym przypadku, chociaż Komisja w pewnym stopniu dokonała analizy poufności dokumentów objętych wnioskiem, wspomniana analiza nie była jednak tak kompletna jak wymaga tego rzeczone rozporządzenie, z uwagi na fakt, że instytucja ta zastosowała wyjątki w oparciu o abstrakcyjne rozważania dotyczące swobody wypowiedzi urzędników oraz swobodnej wymiany zdań wewnątrz instytucji, a nie o treść dokumentów stanowiących przedmiot wniosku o udzielenie dostępu.

53 Bardziej konkretnie — jeżeli chodzi o sprawozdanie Królestwo Szwecji utrzymuje po pierwsze, że nawet nie posiadając wiadomości na temat jego treści, można racjonalnie założyć, iż zawiera ono nie tylko informacje poufne, ale również części nie stanowiące elementów poufnych, takie jak na przykład przypomnienie ww. decyzji w sprawie Airtours i ww. wyroku w sprawie Airtours przeciwko Komisji, tudzież ogólne stwierdzenia, które mogą i powinny zostać ujawnione w szczególności na podstawie

art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, czyli przepisu przewidującego możliwość częściowego dostępu.

54 Po drugie, Królestwo Szwecji uważa, iż Sąd niesłusznie uwzględnił argument Komisji, zgodnie z którym możliwość ujawnienia pism sporządzonych przez urzędników prowadziłaby do tego, że urzędnicy ci nie wyrażaliby swobodnie swoich opinii. W istocie kwestia, czy wyjątek przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 może znajdować zastosowanie, powinna być rozpatrywana w oparciu o treść sprawozdania, a nie o ogólne rozważania dotyczące swobody wyrażania opinii przez jego autorów i ewentualne obawy związane z konsekwencjami jego ujawnienia. Republika Finlandii dodaje w tym względzie, że ponieważ art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga, aby istniało ryzyko poważnego naruszenia procesu decyzyjnego, wymogi dotyczące ciężaru dowodzenia spoczywającego na instytucji są szczególnie wysokie.

55 Po trzecie, jeżeli chodzi o ryzyko, iż ujawnienie opinii urzędników może zachęcić ich do stosowania autocenzury, Królestwo Szwecji przypomina, że urzędnicy powinni wywiązywać się z obowiązków związanych ze swymi funkcjami w sposób obiektywny i bezstronny, przestrzegając obowiązku lojalności wobec Unii. Okoliczność, że opinia publiczna ma prawo przyglądania się działaniom instytucji, nie stanowi akceptowalnego powodu, by zaniedbywać prawidłowe wykonywanie ich obowiązków. W każdym razie urzędnicy instytucji powinni zdawać sobie sprawę z tego prawa przyglądania się, nie mogąc oczekiwać, że ochrona poufności dokumentów znajdujących się w posiadaniu Komisji będzie wykraczać poza zakres przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001.

56 Co się tyczy dokumentów roboczych, Królestwo Szwecji utrzymuje, że rozumowanie Sądu, zgodnie z którym można odmówić dostępu do tych dokumentów, mając na uwadze, że samo sprawozdanie było chronione na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, jest zbyt ogólnikowe i nienależycie poszerza zakres stosowania tego wyjątku.

57 Jeżeli chodzi o uwagi do komisarza, uwagi do innych służb i uwagi stanowiące odpowiedź innych służb niż służba prawna Królestwo Szwecji uważa, iż również w tym przypadku Sąd posłużył się ogólnikowym i hipotetycznym rozumowaniem, powołując się na obawy dotyczące przeszkód w swobodnej komunikacji między poszczególnymi służbami Komisji.

58 Co się tyczy sprawozdania urzędnika ds. przesłuchań, wspomniane państwo członkowskie podnosi, że art. 16 ust. 3 decyzji Komisji 2001/462/WE, EWWiS z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie zakresu uprawnień funkcjonariuszy ds. przesłuchań w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji (Dz.U. L 162, s. 21) wymaga, by sprawozdanie zostało opublikowane w tym samym czasie co decyzja Komisji w sprawie, w ramach której sprawozdanie to zostało sporządzone. W konsekwencji można powątpiewać, czy sprawozdanie jest objęte zakresem pojęcia „opinii na użytek wewnętrzny" w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Co prawda w niniejszym przypadku sprawa została zamknięta w 1999 r., a więc przed przyjęciem wspomnianej decyzji, niemniej jednak, zdaniem wspomnianego państwa członkowskiego, nawet jeśli na podstawie przepisów znajdujących zastosowanie w 1999 r. sprawozdanie można było objąć wyjątkiem dotyczącym rzeczonego pojęcia, należało jeszcze udowodnić, iż zachodziła rzeczywista potrzeba poufności.

59 Jeżeli chodzi o uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego — Królestwo Szwecji kwestionuje ich przynależność do procesu decyzyjnego Komisji w dziedzinie kontroli koncentracji, ponieważ komitet ten jest od Komisji niezależny, co powoduje, że podniesiony wyjątek nie znajduje nawet zastosowania. Ponadto art. 19 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 24, s. 1) zawierał w odniesieniu do opinii komitetu konsultacyjnego te same uregulowania co w przypadku sprawozdania urzędnika ds. przesłuchań. Podobnie zgodnie z art. 19 ust. 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 1990, L 257, s. 13) komitet konsultacyjny mógł zalecić, aby Komisja opublikowała jego opinię. W tych okolicznościach, według wspomnianego państwa członkowskiego, zanim uwagi skierowane do komitetu konsultacyjnego w sprawie

dotyczącej jego zadań zostaną zakwalifikowane jako poufne, należy dokonać dogłębnej analizy ich treści.

60 Wreszcie Królestwo Szwecji podnosi, że okoliczności związane z uwagami do akt dotyczącymi kontroli w siedzibie First Choice nie wynikają w sposób jasny z zaskarżonego wyroku. Jeżeli, jak twierdziła MyTravel, uwagi te dotyczyły uwag ustnych First Choice, to nie jest nawet pewne, czy rzeczywiście zawierają one opinię na użytek wewnętrzny w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Zdaniem wspomnianego państwa członkowskiego należy więc ustalić, jaką treść zawierają wspomniane uwagi, w celu stwierdzenia, czy wyjątek przewidziany w tym przepisie znajduje do nich zastosowanie.

61 Komisja, popierana przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską i Zjednoczone Królestwo, twierdzi, iż odwołanie Królestwa Szwecji jest całkowicie bezpodstawne, ponieważ Sąd w żadnym miejscu nie uznał, że analiza każdego dokumentu z osobna byłaby bezużyteczna.

62 Strona ta podkreśla najpierw, że Królestwo Szwecji nie zakwestionowało stwierdzenia Sądu zawartego w pkt 49 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym interes publiczny w ujawnieniu danego dokumentu nie ma takiej samej wagi w przypadku dokumentu sporządzonego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym na przykład prawa konkurencji, co w przypadku dokumentu dotyczącego postępowania, w którym instytucja występuje w charakterze prawodawcy. Tymczasem różne traktowanie tych dokumentów jest uzasadnione w szczególności ze względu na kontrolę zgodności z prawem, której podlegają akty administracyjne.

63 Zjednoczone Królestwo utrzymuje następnie, że podejście zaproponowane przez Królestwo Szwecji mogłoby przeszkodzić realizacji celu prawodawcy Unii polegającego na zachowaniu wewnętrznej „przestrzeni refleksyjnej" w instytucji, co wynika z prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 1049/2001.

64 Republika Federalna Niemiec podkreśla w tym względzie, że interesy podlegające ochronie na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się od interesów stron postępowania administracyjnego. Ochrona tych drugich znajduje bowiem oparcie w aktach szczególnych, takich jak rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (Dz.U. L 133, s. 1), znajdujących zastosowanie w niniejszym przypadku. Ponadto w pkt 22 postanowienia z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie C-9/08 Donnici przeciwko Parlamentowi Trybunał uściślił, że zamiar wykorzystania dokumentów wewnętrznych w ramach indywidualnego postępowania sądowego przeciwko instytucji Unii, który zadeklarowała MyTravel, wskazuje na interes czysto prywatny.

65 Następnie Komisja i państwa członkowskie, które występują w charakterze interwenientów popierających jej żądania, podnoszą, iż w spornych decyzjach Komisja przeprowadziła konkretną analizę każdego z dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu, co znajduje ponadto potwierdzenie w fakcie, że zgodziła się ona na udostępnienie MyTravel niektórych dokumentów. Republika Federalna Niemiec dodaje w tym względzie, że relacja między zakresem uzasadnienia odmowy i danym przypadkiem zależy w sposób bezpośredni od rozpatrywanej sytuacji. Co się tyczy spraw z dziedziny konkurencji, różnice w opiniach wyrażonych przez służby w toku postępowania administracyjnego, znajdujące odzwierciedlenie w opiniach wewnętrznych służby prawnej lub innych służb Komisji, na pewno zostałyby wykorzystane. Komisja ryzykowałaby zatem, że w przyszłych postępowaniach administracyjnych lub sądowych zostaną przeciwko niej podniesione wcześniejsze różniące się między sobą opinie wewnętrzne.

66 Wreszcie Komisja uważa, że argument Królestwa Szwecji, zgodnie z którym urzędnik ma obowiązek wykonywania powierzonych mu zadań w sposób bezstronny i obiektywny, nie ma w niniejszym przypadku znaczenia.

67 Jeżeli chodzi o poszczególne rozpatrywane dokumenty Komisja uważa, iż argumenty Królestwa Szwecji, zgodnie z którymi można racjonalnie twierdzić, nawet nie znając sprawozdania, iż zawiera ono części niemające charakteru poufnego, które mogłyby

w efekcie stanowić przedmiot częściowego ujawnienia, są bezzasadne. W każdym razie nie można sobie wyobrazić częściowego dostępu, gdy żadnego fragmentu dokumentu nie da się oddzielić od pozostałej części.

68 Co się tyczy dokumentów roboczych, Komisja utrzymuje, że odmówiła do nich dostępu po przeprowadzeniu konkretnej analizy w przedmiocie każdego z nich. Dokumenty te zostały bowiem sporządzone w celu przygotowania sprawozdania i w wielu przypadkach ich treść została dosłownie w nim powielona. W konsekwencji nie mogły one zostać ujawnione z tych samych powodów co w przypadku samego sprawozdania.

69 Jeżeli chodzi o sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań Komisja podnosi, iż w toku dochodzenia w przedmiocie koncentracji urzędnik ten sporządza dwa sprawozdania, a mianowicie sprawozdanie wstępne,, mające charakter czysto wewnętrzny, oraz sprawozdanie końcowe, które zgodnie z art. 16 ust. 3 decyzji 2001/462 podlega publikacji. Sprawozdanie, o którym mowa w niniejszym przypadku, to sprawozdanie wstępne, sporządzone dla członka Komisji zajmującego się zagadnieniami konkurencji. Zdaniem Komisji w pkt 104–106 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał powody, dla których sprawozdanie to nie powinno było zostać ujawnione. W każdym razie Komisja uściśla, że przepisy obowiązujące przed przyjęciem wspomnianej decyzji znajdujące w niniejszym przypadku zastosowanie ratione temporis nie przewidywały publikacji sprawozdania urzędnika ds. przesłuchań.

70 Co się tyczy uwag wewnętrznych DG ds. Konkurencji skierowanych do komitetu konsultacyjnego, Komisja i Zjednoczone Królestwo uważają, że okoliczność, iż opinia tego komitetu ma charakter jawny, nie ma w niniejszym przypadku znaczenia. Wspomniane uwagi, w których ta dyrekcja generalna streszcza projekt swojej decyzji, mają bowiem zupełnie inną treść niż sama decyzja i z tego powodu powinny być uważane za dokument wewnętrzny.

71 Komisja zauważa wreszcie, iż uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice odzwierciedlają wrażenia urzędników DG ds. Konkurencji z tej kontroli. Ujawnienie dalszych szczegółów treści tego dokumentu byłoby równoznaczne z pozbawieniem podniesionego w tym względzie wyjątku praktycznej skuteczności (effet utile).

Ocena Trybunału

72 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie ze swym motywem 1 rozporządzenie nr 1049/2001 jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi UE, dodanym przez traktat z Amsterdamu, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji związane jest z ich demokratycznym charakterem (ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 34; a także wyrok z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 68).

73 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 33; wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, pkt 51; a także ww. wyrok w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 69).

74 Prawo to podlega jednak w rzeczywistości pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. Dokładniej, zgodnie z jego motywem 11, rozporządzenie to przewiduje w swym art. 4 system wyjątków pozwalający instytucjom na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego

ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten artykuł (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 62; a także ww. wyrok w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 70, 71).

75 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu (ww. wyroki: w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 63; w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 36; a także w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 73).

76 Tak więc w przypadku gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, 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 (ww. wyrok w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 43).

77 Jeżeli chodzi o wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przewidziany w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 należy sprawdzić, czy, jak twierdzą Królestwo Danii i Królestwo Szwecji, okoliczność, iż dokumenty objęte tym przepisem mają związek z postępowaniem administracyjnym, które zostało już zakończone, ma znaczenie dla konkretnego zastosowania tego wyjątku. W przeciwieństwie do okoliczności, których dotyczyło postępowanie zakończone wydaniem ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau (pkt 18), na który powołało się Królestwo Szwecji podczas rozprawy, MyTravel, jak wynika z pkt 9 niniejszego wyroku, złożyła bowiem wniosek o dostęp do dokumentów dotyczących postępowania zakończonego wydaniem decyzji w sprawie Airtours w dniu 23 maja 2005 r.,

a więc nie tylko po przyjęciu wspomnianej decyzji, która wydana została w dniu 22 września 1999 r., ale również po stwierdzeniu jej nieważności w ww. wyroku Sądu w sprawie Airtours przeciwko Komisji, w przypadku którego ponadto upłynął już wtedy termin na wniesienie odwołania.

78 W tym względzie należy zauważyć, iż wspomniany art. 4 ust. 3 wprowadza wyraźne rozróżnienie właśnie w oparciu o to, czy postępowanie zostało już zakończone, czy też nie. Tak więc z jednej strony zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu zakresem stosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji objęte są dokumenty sporządzone przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymane przez instytucję, które odnoszą się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję; z drugiej strony akapit drugi tego przepisu stanowi, że po podjęciu decyzji wspomniany wyjątek obejmuje jedynie dokumenty zawierające opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji.

79 Zatem jedynie w przypadku części dokumentów na użytek wewnętrzny, a mianowicie tych zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji, wspomniany ust. 3 akapit drugi zezwala na odmowę dostępu nawet po podjęciu decyzji, jeżeli ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję.

80 Wynika z tego, że prawodawca Unii uznał, iż po podjęciu decyzji wymogi dotyczące ochrony procesu decyzyjnego są mniej intensywne i w efekcie ujawnienie dokumentu, który nie został wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, nie może w żadnym wypadku naruszyć tego procesu, a odmowa ujawnienia takiego dokumentu nie jest dopuszczalna, nawet jeśli jego ujawnienie poważnie naruszałoby wspomniany proces, gdyby nastąpiło przed wydaniem rzeczonej decyzji.

81 Co prawda, jak Sąd zasadniczo zauważył w pkt 45 zaskarżonego wyroku, okoliczność, iż decyzja została podjęta, nie ma żadnego wpływu na samą możliwość powołania się na rozpatrywany wyjątek w celu odmowy dostępu do dokumentów zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji. Niemniej jednak nie oznacza to, że ocena, której musi dokonać zainteresowana instytucja, aby ustalić, czy ujawnienie danego dokumentu mogłoby stanowić poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego, nie musi uwzględniać okoliczności, iż postępowanie administracyjne, z którym wiążą się te dokumenty, zostało zakończone.

82 Powody podane przez instytucję, które mogłyby uzasadnić odmowę dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono przed zakończeniem postępowania administracyjnego, mogą bowiem nie być wystarczające dla odmowy ujawnienia tego samego dokumentu po podjęciu decyzji bez podania przez wspomnianą instytucję szczególnych powodów, dla których uważa ona, że zamknięcie postępowania nie wyklucza tego, iż odmowa dostępu jest nadal uzasadniona ryzykiem poważnego naruszenia jej procesu decyzyjnego (zob. analogicznie w odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 ww. wyrok w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 132–134).

83 Należy zbadać pierwszy z zarzutów podniesionych przez Królestwo Szwecji na poparcie odwołania w świetle powyższych zasad.

84 W tym celu należy sprawdzić, czy Sąd należycie zastosował art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w przypadku każdego z dokumentów, do których odmówiono MyTravel dostępu w drodze spornych decyzji wydanych na podstawie tego przepisu.

85 Jeżeli chodzi o sprawozdanie należy zbadać, czy w pkt 55 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie stwierdził, że ujawnienie całego sprawozdania stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji.

86 W tym względzie Sąd uznał najpierw w pkt 49 zaskarżonego wyroku, iż interes publiczny w ujawnieniu danego dokumentu na podstawie zasady przejrzystości nie ma takiej samej wagi w przypadku dokumentu sporządzonego w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do zastosowania zasad regulujących kontrolę koncentracji lub prawa konkurencji w ogólności, co w przypadku dokumentu dotyczącego postępowania, w którym instytucja wspólnotowa występuje w charakterze prawodawcy. Następnie stwierdził on w pkt 50–52 wspomnianego wyroku, że w takich okolicznościach ujawnienie takiego dokumentu jak sprawozdanie spowodowałoby, iż Komisja nie mogłaby dysponować swobodnymi i kompletnymi opiniami swoich służb, ponieważ autorzy takich dokumentów zostaliby skłonieni do stosowania autocenzury. Wreszcie obowiązek ujawnienia takich dokumentów skłoniłby członka Komisji zajmującego się konkurencją do tego, by nie występować w przyszłości o pisemną ewentualnie krytyczną opinię swoich współpracowników na temat kwestii należących do kompetencji jego lub Komisji, co w sposób znaczący szkodziłoby wydajności wewnętrznych procesów decyzyjnych tej instytucji.

87 Należy zauważyć, że po pierwsze, jak orzekł już to Trybunał, działalność administracyjna Komisji nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów co działalność prawodawcza instytucji Unii (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 60; a także w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 77).

88 Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku, jak słusznie zauważają Królestwo Szwecji, Królestwo Niderlandów i Republika Finlandii, że działalność taka nie jest objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Wystarczy bowiem w tym względzie przypomnieć, że art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi, iż stosuje się ono do wszystkich dokumentów przechowywanych przez instytucję, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

89 Po drugie, pozostałe argumenty wspomniane w pkt 86 niniejszego wyroku i uznane przez Sąd za wystarczające do uzasadnienia odmownej odpowiedzi udzielonej przez Komisję na wniosek MyTravel o dostęp do dokumentów nie zostały w żadnym stopniu poparte uzasadnionymi argumentami dotyczącymi konkretnej treści sprawozdania, które pozwoliłyby na zrozumienie powodów, dla których jego ujawnienie mogłoby stanowić poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji, i to w sytuacji gdy postępowanie, z którymi związane są te dokumenty, już się zakończyło. Innymi słowy Sąd powinien był wezwać Komisję do wskazania zgodnie z zasadami wyrażonymi między innymi w pkt 81 i 82 niniejszego wyroku szczególnych powodów, dla których instytucja ta uznała, iż zamknięcie postępowania administracyjnego nie wyklucza tego, iż odmowa dostępu do sprawozdania jest nadal uzasadniona ryzykiem poważnego naruszenia wspomnianego procesu decyzyjnego.

90 Wynika z tego, że Sąd naruszył prawo, uznając, że w takich okolicznościach Komisja mogła odmówić w całości dostępu do sprawozdania.

91 Co się tyczy innych dokumentów, należy na wstępie przeanalizować argumenty podniesione przez Królestwo Szwecji w celu zakwestionowania, że sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań, uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego i uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice mogą być uważane, w przeciwieństwie do tego co uznał Sąd w pkt 105, 111 i 116 zaskarżonego wyroku, za dokumenty zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

92 Jeżeli chodzi o sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań należy stwierdzić, iż chociaż Królestwo Szwecji powątpiewa w to, czy można zastosować wyjątek, o który chodzi w przypadku takiego sprawozdania, które podlega przepisom przewidzianym w decyzji 2001/462, to przyznaje ono samo, że w świetle przepisów, które stosowały się

w 1999 r. do sprawozdania urzędnika ds. przesłuchań, o którego udostępnienie zwróciła się MyTravel, sprawozdanie to jest objęte zakresem stosowania rzeczonego art. 4 ust. 3 akapit drugi.

93 Jeżeli chodzi o uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego jest oczywiste, że w przeciwieństwie do tego, co podnosi Królestwo Szwecji, okoliczność, iż dokument może zostać opublikowany, nie wyklucza tego, iż jako taki może on być objęty zakresem wyjątku, o który chodzi. Z treści art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wynika bowiem, że stosuje się on do wszystkich dokumentów zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji. Jednakże, jak zauważył Sąd w pkt 111 zaskarżonego wyroku i czego nie zakwestionowało ani Królestwo Szwecji, ani państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów popierających jego żądania, okolicznością pozwalającą uznać, że rozpatrywany dokument jest dokumentem wewnętrznym Komisji dla celów stosowania wspomnianego przepisu jest właśnie to, iż Komisja jest zobowiązana do przekazania temu komitetowi konsultacyjnemu dokumentów wewnętrznych na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 4064/89, aby mógł się on wypowiedzieć zgodnie z procedurą wymagającą jego interwencji.

94 Jeżeli chodzi o uwagi do akt dotyczących kontroli w siedzibie First Choice należy zauważyć, że Królestwo Szwecji nie utrzymuje, iż Sąd dokonał błędnej interpretacji okoliczności faktycznych, stwierdzając w pkt 116 zaskarżonego wyroku, że dokument ten zawiera wewnętrzne rozważania DG ds. Konkurencji dotyczące śledztwa, ponieważ w niektórych częściach dokument ten odzwierciedla wrażenia urzędników tej dyrekcji generalnej z kontroli, a nie obejmuje, jak utrzymywała MyTravel w pierwszej instancji, uwag ustnych First Choice. W tych okolicznościach taka ocena okoliczności faktycznych dokonana przez Sąd nie może zostać podważona na etapie odwołania.

95 Wynika z tego, iż Sąd nie naruszył prawa, uznając, że sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań, uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego i uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice są dokumentami zawierającymi

opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

96 Królestwo Szwecji utrzymuje jednak, iż Sąd naruszył art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, stwierdzając zasadniczo w pkt 59, 94, 104, 111 i 115 zaskarżonego wyroku, że ujawnienie trzech dokumentów wymienionych w pkt 91 niniejszego wyroku, a także po pierwsze, dokumentów roboczych i po drugie, uwag do komisarza, uwag do innych służb i uwag stanowiących odpowiedź innych służb niż służba prawna, stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji.

97 Należy na wstępie stwierdzić, że jeżeli chodzi o sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań, uwagi DG ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego i uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice Sąd uzasadnił w pkt 106, 111 i 116 zaskarżonego wyroku zgodność z prawem odmownej odpowiedzi Komisji na wniosek MyTravel o ujawnienie dokumentów wyłącznie za pomocą argumentów dotyczących wpływu, jaki takie ujawnienie mogłoby mieć na swobodę wyrażania opinii przez urzędnika ds. przesłuchań, tego, że rozpatrywane dokumenty mają charakter wewnętrzny, oraz okoliczności, iż odzwierciedlają one wrażenia urzędników Komisji.

98 Należy uznać, że w sprzeczności z wymogami przypomnianymi w pkt 81 i 82 niniejszego wyroku Sąd w ogóle nie sprawdził, czy Komisja podała szczególne powody, dla których takie argumenty pozwalały ustalić, iż ujawnienie dokumentów stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego tej instytucji, pomimo tego, że postępowanie administracyjne, z którym te dokumenty się wiążą, zostało zakończone.

99 Jeżeli chodzi o dokumenty robocze Sąd uznał w pkt 59 zaskarżonego wyroku, iż umożliwiły one sporządzenie sprawozdania i zawierały przygotowujące oceny lub prowizoryczne wnioski do użytku wewnętrznego i że w efekcie były objęte wyjątkiem, o który chodzi.

100 Należy w tym względzie uznać, że mając na uwadze fakt, iż jak orzeczono w pkt 89 niniejszego wyroku rozważania, w oparciu o które Sąd stwierdził, iż można było odmówić dostępu do sprawozdania, nie były wystarczające, Sąd nie mógł tym samym stwierdzić w oparciu o samą okoliczność, iż rzeczone dokumenty robocze umożliwiły sporządzenie sprawozdania, że ich ujawnienie stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji i że w efekcie dokumenty te nie musiały zostać ujawnione.

101 Jeżeli chodzi o uwagi do komisarza, uwagi do innych służb i uwagi stanowiące odpowiedź innych służb niż służba prawna Sąd uznał tymczasem w pkt 98 i 99 zaskarżonego wyroku, że Komisja wyjaśniła, iż odmowa ujawnienia tych dokumentów była uzasadniona nawet po przyjęciu drugiej spornej decyzji, ponieważ takie ujawnienie mogłoby utrudniać dokonanie przez nią oceny podobnych transakcji, które mogłyby zostać przeprowadzone przez zainteresowanych uczestników lub w tym samym sektorze, czy też „spraw dotyczących pojęcia zbiorowej pozycji dominującej". Ponadto Komisja powołała się również konkretnie na sprawę EMI przeciwko Time Warner, w której odmówiła dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 do wykazu zarzutów w celu ochrony rozważań jej służb w sprawie BMG przeciwko Sony, która dotyczyła tego samego sektora działalności.

102 Należy jednak stwierdzić, że jak zasadniczo zauważyła rzecznik generalny w pkt 78–84 swej opinii, argumenty te nie zostały w ogóle uzasadnione. W szczególności Komisja nie przedstawiła, tak jak wymaga tego orzecznictwo przywołane w pkt 76 niniejszego wyroku, żadnych okoliczności pozwalających uznać, iż dostęp do wspomnianych

dokumentów miałby bezpośredni wpływ na inne postępowania administracyjne. Ponadto nawet jeśli w odrębnej sprawie Komisja prawidłowo udzieliła odmownej odpowiedzi na wniosek o dostęp do wykazu zarzutów w celu ochrony rozważań jej służb w innej sprawie dotyczącej tego samego sektora działalności, nie oznacza to w żadnym wypadku, że wszelkie odmowy dostępu do dokumentów w oparciu o rozpatrywany wyjątek są jako takie uzasadnione.

103 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zarzut pierwszy podniesiony przez Królestwo Szwecji na poparcie odwołania.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001*

Argumentacja stron

104 W drodze zarzutu drugiego Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów i Republikę Finlandii, podnosi, że Sąd naruszył art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, orzekając w sprzeczności z orzecznictwem wynikającym z ww. wyroku w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, że Komisja słusznie odmówiła dostępu do uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej w oparciu o wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych bez uprzedniego zbadania treści tych uwag.

105 Okoliczność, że ujawnienie dokumentu może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji, nie stanowi bowiem powodu uzasadniającego nieujawnienie tego dokumentu. W rzeczywistości to raczej brak informacji mógłby wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem procesów decyzyjnych w ramach instytucji. Ryzyku temu zapobieżono by, gdyby Komisja jasno wskazała w swojej decyzji powody, które skłoniły ją do wyboru opcji, w odniesieniu do której służba prawna wydała negatywną opinię. Ponadto argument, że ujawnienie mogłoby w przyszłości skłonić służbę prawną do większej powściągliwości i ostrożności, jest bezzasadny. Wreszcie argument, że służba prawna miałaby trudności z obroną przed sądami Unii stanowiska, które różni się od jej własnego stanowiska, jest zbyt ogólnikowy, aby ustalić, iż zachodzi ryzyko naruszenia interesu chronionego przez wspomniany przepis.

106 Komisja, popierana przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską i Zjednoczone Królestwo uważa, że rozumowanie Sądu jest zgodne z orzecznictwem wynikającym z ww. wyroku w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie.

107 Dokument rozpatrywany w postępowaniu, które zakończyło się wydaniem wspomnianego wyroku, odnosił się bowiem do procedury prawodawczej, podczas gdy w niniejszym przypadku uwagi stanowiące odpowiedź służby prawnej dotyczą postępowania o charakterze administracyjnym. Sąd wyjaśnił szczegółowo w pkt 123–127 zaskarżonego wyroku, że ryzyko naruszenia ochrony opinii prawnych związane z ujawnieniem tych uwag jest konkretne i że wiąże się ono z okolicznością, iż gdyby kolegium komisarzy zdecydowało nie zastosować się do opinii służby prawnej i przyjąć odmienną decyzję niż ta, którą zalecała ta służba, ujawnienie opinii zmniejszałoby korzyść jaką dla Komisji stanowią wspomniane opinie.

108 Republika Federalna Niemiec dodaje, że Trybunał orzekł już w pkt 18 ww. postanowienia w sprawie Donnici przeciwko Parlamentowi, iż zasada sprawiedliwego procesu zostałaby naruszona, w przypadku gdy na przykład służba prawna musiałaby, w sytuacji gdy ostatecznie przyjęta decyzja różni się od wyrażonej przez nią opinii,

bronić w postępowaniu sądowym stanowiska odmiennego niż to, które sama zajęła w przeszłości.

Ocena Trybunału

109 W celu rozpatrzenia drugiego zarzutu odwołania należy na wstępie przypomnieć, że jak uściślono w pkt 87 i 88 niniejszego wyroku i w przeciwieństwie do tego, co zdaje się sugerować w szczególności Komisja, działalność administracyjna instytucji w żadnym wypadku nie wykracza poza zakres stosowania rozporządzenia nr 1049/2001.

110 Poza tym należy również zauważyć, że jak przypomniano w pkt 76 niniejszego wyroku, w przypadku gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, 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.

111 Co się tyczy w niniejszym przypadku wyjątku dotyczącego ochrony opinii prawnych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie wspomnianego rozporządzenia, należy zgodnie z żądaniem Królestwa Szwecji i innych państw członkowskich popierających jego żądania zbadać, czy argumenty uwzględnione przez Sąd były rzeczywiście wystarczające, by stwierdzić, że Komisja słusznie odmówiła dostępu do uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej.

112 W tym celu należy przypomnieć, iż po pierwsze, Sąd uznał w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że ujawnienie wspomnianych uwag mogłoby przekazać do publicznej wiadomości informacje na temat stanu dyskusji wewnętrznych pomiędzy DG ds. Konkurencji a służbą prawną w kwestii zgodności z prawem oceny dotyczącej zgodności transakcji, w związku z którą została wydana decyzja w sprawie Airtours z rynkiem wewnętrznym, co mogłoby mieć wpływ na decyzje, które mogłyby zapaść pomiędzy tymi samymi uczestnikami lub w tym samym sektorze. Po drugie, Sąd uznał w pkt 125 zaskarżonego wyroku, iż uwzględnienie wniosku o ujawnienie rozpatrywanych uwag mogłoby w przyszłości skłonić służbę prawną do większej powściągliwości i ostrożności w formułowaniu takich uwag w celu niewywierania wpływu na zdolność decyzyjną Komisji w dziedzinach, w których działa ona jako organ administracyjny. Po trzecie, Sąd zauważył w pkt 126 zaskarżonego wyroku, że ujawnienie rzeczonych uwag mogłoby postawić Komisję w sytuacji delikatnej, w której jej służba prawna musiałaby bronić przed Sądem stanowiska innego niż stanowisko popierane przez nią w charakterze doradcy służb odpowiedzialnych za sprawę, do przedstawienia którego była zobowiązana w ramach postępowania administracyjnego.

113 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o obawy, iż ujawnienie opinii służby prawnej Komisji dotyczącej projektu decyzji może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem ostatecznej wersji tej decyzji, należy stwierdzić, że jak słusznie zauważa Królestwo Szwecji, to właśnie przejrzystość w tym względzie, 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 całego procesu decyzyjnego (ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 59).

114 Ponadto ryzyko pojawienia się u obywateli Unii wątpliwości w zakresie zgodności z prawem aktu prawnego przyjętego przez instytucję, ponieważ służba prawna tej instytucji wydała niekorzystną opinię w przedmiocie tego aktu prawnego, najczęściej

nie urzeczywistniłoby się, gdyby sporządzano lepsze uzasadnienie aktu prawnego, wskazując powody, dla których nie postąpiono zgodnie z taką niekorzystną opinią (ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 60).

115 Następnie, jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym służba prawna zostanie skłoniona do większej powściągliwości i ostrożności wystarczy stwierdzić, że Sąd, w ogóle nie sprawdzając, czy argument ten został poparty konkretnymi i uzasadnionymi dowodami, posłużył się wyłącznie rozważaniami ogólnikowymi i abstrakcyjnymi.

116 Ponadto jeśli chodzi o argument, iż służba prawna musiałaby bronić przed sądami Unii zgodności z prawem decyzji, w odniesieniu do której wydało uprzednio negatywną opinię, należy stwierdzić, że jak utrzymuje Królestwo Szwecji, tak ogólny argument nie może stanowić uzasadnienia odstępstwa od przejrzystości, o której mowa w rozporządzeniu nr 1049/2001 (ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 65).

117 W niniejszym przypadku, jak przypomniano w pkt 77 niniejszego wyroku, MyTravel złożyła bowiem wniosek o dostęp do dokumentów po stwierdzeniu nieważności decyzji w sprawie Airtours w ww. wyroku Sądu w sprawie Airtours przeciwko Komisji, w przypadku którego upłynął już wtedy termin na wniesienie odwołania. W takich okolicznościach, jak zauważyła zasadniczo rzecznik generalna w pkt 96 swojej opinii, służba prawna nie mogła się już znaleźć w sytuacji opisanej w poprzednim punkcie, gdyż nie przewidywano wniesienia do sądów Unii żadnego środka prawnego dotyczącego zgodności z prawem tej decyzji.

118 Wreszcie jeżeli chodzi o argument podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec, która powołała się na ww. postanowienie w sprawie Donnici przeciwko Parlamentowi, należy zauważyć, że okoliczności, w związku z którymi zostało wydane to postanowienie, różnią się od okoliczności niniejszego przypadku. Po pierwsze, wspomniane

postanowienie nie dotyczyło bowiem wniosku o dostęp w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, lecz wniosku mającego na celu załączenie do akt postępowania przed Trybunałem opinii wyrażonej przez służbę prawną Parlamentu. Po drugie, wniosek ten został przedstawiony w ramach toczącego się postępowania i dotyczył konkretnie zgodności z prawem decyzji Parlamentu, z którą wspomniana opinia była związana. W konsekwencji nie można skutecznie powołać się na rzeczone postanowienie, aby uzasadnić zgodność z prawem rozpatrywanej odmowy dostępu na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1409/2001.

119 Mając na uwadze powyższe, należy uwzględnić również zarzut drugi podniesiony przez Królestwo Szwecji na poparcie odwołania.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 3 akapit drugi w zdaniach w ich końcowej części rozporządzenia nr 1049/2001*

120 W drodze zarzutu trzeciego Królestwo Szwecji twierdzi, że Sąd błędnie ocenił kwestię, czy w niniejszym przypadku występuje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów również w sytuacji, gdy takie ujawnienie wiązałoby się z ryzykiem naruszenia interesów chronionych odpowiednio na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.

121 Jednakże mając na uwadze okoliczność, że Trybunał uwzględnił dwa pierwsze zarzuty podniesione przez Królestwo Szwecji na poparcie odwołania, nie ma potrzeby rozpatrywania trzeciego zarzutu odwołania.

**W przedmiocie skargi i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd**

122 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

123 W niniejszym przypadku Trybunał posiada niezbędne informacje, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutów odwołania dotyczących naruszenia z jednej strony art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w obydwu spornych decyzjach i z drugiej strony art. 4 ust. 2 tiret drugie w drugiej spornej decyzji.

124 W tym względzie należy zauważyć, że z powodów wyrażonych w pkt 89, 98, 100 i 102 niniejszego wyroku w spornych decyzjach Komisja nie zastosowała w sposób prawidłowy wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję. Podobnie z powodów przedstawionych w pkt 113–117 niniejszego wyroku zastosowała ona również błędnie wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych.

125 Wynika z tego, że po pierwsze, należy stwierdzić nieważność spornych decyzji, w zakresie w jakim mają za podstawę art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, należy stwierdzić również nieważność drugiej spornej decyzji, w zakresie w jakim ma ona za podstawę art. 4 ust. 2 tiret drugie.

126 Trybunał nie jest jednak w stanie wydać rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów podniesionych przez MyTravel na poparcie skargi, które przypomniane zostały w pkt 42 niniejszego wyroku i dotyczą naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w pierwszej spornej decyzji ani w przedmiocie zarzutów

przypomnianych w pkt 43 niniejszego wyroku odnoszących się do drugiej spornej decyzji i mających za przedmiot wyjątek dotyczący ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu w związku z wyjątkiem dotyczącym ochrony procesu podejmowania decyzji.

127 Jak bowiem zauważono we wspomnianych pkt 42 i 43 i jak wynika z pkt 79 i 130 zaskarżonego wyroku, Sąd nie zbadał tych zarzutów.

128 W konsekwencji należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w przedmiocie tych zarzutów skargi wniesionej przez MyTravel, co do których Sąd się nie wypowiedział.

**W przedmiocie kosztów**

129 Ze względu na fakt, iż sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

1) **Punkt 2 sentencji wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 9 września 2008 r. w sprawie T-403/05 MyTravel przeciwko Komisji zostaje uchylony.**

**2) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji D(2005) 8461 z dnia 5 września 2005 r. o oddaleniu wniosku MyTravel Group plc mającego na celu uzyskanie dostępu do określonych dokumentów przygotowawczych Komisji z dziedziny kontroli koncentracji, w zakresie w jakim ma ona za podstawę art. 4 ust. 3 akapit drugi 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.**

**3) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji D(2005) 9763 z dnia 12 października 2005 r. o częściowym oddaleniu wniosku MyTravel Group plc mającego na celu uzyskanie dostępu do określonych dokumentów przygotowawczych Komisji z dziedziny kontroli koncentracji, w zakresie w jakim ma ona za podstawę art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.**

**4) Sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia w przedmiocie tych zarzutów skargi wniesionej przez MyTravel Group plc, co do których Sąd się nie wypowiedział.**

**5) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy