WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 września 2010 r. *

Spis treści

I — Ramy prawne ..... I - 8558

II — Okoliczności powstania sporu ..... I - 8563

III — Zaskarżony wyrok ..... I - 8566

IV — Postępowanie przed Trybunałem ..... I - 8569

V — Żądania stron ..... I - 8570

A — W sprawie C-514/07 P Szwecja przeciwko API i Komisji ..... I - 8570

B — W sprawie C-528/07 P API przeciwko Komisji ..... I - 8572

C — W sprawie C-532/07 P Komisja przeciwko API ..... I - 8573

VI — W przedmiocie odwołań ..... I - 8575

A — W przedmiocie odwołania wniesionego przez Komisję (sprawa C-532/07 P) ..... I - 8575

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego ..... I - 8575

a) Argumentacja stron ..... I - 8576

b) Ocena Trybunału ..... I - 8580

2. W przedmiocie zarzutu drugiego ..... I - 8589

a) Argumentacja stron ..... I - 8590

b) Ocena Trybunału ..... I - 8591

* Język postępowania: angielski.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego ..... I - 8594

a) Argumentacja stron ..... I - 8594

b) Ocena Trybunału ..... I - 8595

B — W przedmiocie odwołań wniesionych przez Królestwo Szwecji (sprawa C-514/07 P) i API (sprawa C-528/07 P) ..... I - 8597

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego ..... I - 8597

a) Argumentacja stron ..... I - 8597

b) Ocena Trybunału ..... I - 8599

2. W przedmiocie zarzutu drugiego ..... I - 8600

a) Argumentacja stron ..... I - 8600

b) Ocena Trybunału ..... I - 8601

VII — W przedmiocie kosztów ..... I - 8604

W sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P

mających za przedmiot trzy odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, z których pierwsze zostało wniesione w dniu 20 listopada 2007 r., a dwa pozostałe – w dniu 27 listopada 2007 r.,

Królestwo Szwecji (C-514/07 P), reprezentowane przez S. Johannesson, A. Falk, K. Wistrand oraz K. Petkovską, działające w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierane przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,

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

interwenientów w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi stronami postępowania są:

Association de la presse internationale ASBL (API), z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowane przez S. Völckera oraz J. Heitheckera, Rechtsanwälte, adwokata F. Louisa oraz C. O'Daly'ego, solicitor,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez. C. Dockseya, V. Kreuschitza oraz P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

oraz

Association de la presse internationale ASBL (API) (C-528/07 P), z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowana przez S. Völckera, Rechtsanwalt, adwokata F. Louisa, oraz C. O'Daly'ego, solicitor,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Dockseya, V. Kreuschitza oraz P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Behzadi-Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Coppela, barrister,

interwenienta w postępowaniu odwoławczym,

oraz

Komisja Europejska (C-532/07 P), reprezentowana przez C. Dockseya, V. Kreuschitza oraz P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Behzadi-Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Coppela, barrister,

interwenienta w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną postępowania jest:

Association de la presse internationale ASBL (API), z siedzibą w Brukseli (Belgia), reprezentowana przez S. Völckera, Rechtsanwalt, adwokata F. Louisa oraz C. O'Daly'ego, solicitor,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano (sprawozdawca), J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, C. Toader, prezesi izb, A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarze: H. von Holstein, zastępca sekretarza i B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 czerwca 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 października 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swych odwołaniach Królestwo Szwecji, Association de la presse internationale ASBL (zwane dalej „API") i Komisja Wspólnot Europejskich wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-36/04 API przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3201 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), na mocy którego stwierdzono częściową nieważność decyzji Komisji z dnia 20 listopada 2003 r. (zwanej dalej „sporną decyzją") oddalającej wniosek złożony przez API w celu uzyskania dostępu do pism procesowych przekazanych przez Komisję Trybunałowi i Sądowi w ramach niektórych postępowań sądowych.

I — Ramy prawne

2 Motywy pierwszy, drugi, czwarty i jedenasty 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:

„(1) W art. 1 akapit drugi Traktat o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję przejrzystości, głosząc, że traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których

decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe i możliwie najbliżej obywatela.

(2) Przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[…]

(4) 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. 255 ust. 2 traktatu WE.

[…]

(11) Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. Przy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady ustawodawcze Wspólnoty dotyczące ochrony danych osobistych na wszelkich obszarach działalności Unii".

3 Artykuł 1 lit. a) tego rozporządzenia stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej zwanych »instytucjami«) przewidzianych art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów".

4 Artykuł 2 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej".

5 Artykuł 4 ust. 2, 4 i 6 rozporządzenia nr 1049/2001 odnoszący się do wyjątków od prawa dostępu stanowi:

„2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— […]

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

4. W odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja skonsultuje się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba, że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie.

[…]

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione".

6 Zgodnie z art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia „[w] przypadku całkowitej lub częściowej odmowy [uwzględnienia jego wniosku o udzielenie dostępu], wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji".

7 Artykuł 8 ust. 1 omawianego rozporządzenia stanowi:

„Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy […]".

8 Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„W szczególności dokumenty ustawodawcze, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla lub w państwach członkowskich, będą dostępne bezpośrednio zgodnie z art. 4 i 9".

II — Okoliczności powstania sporu

9 Pismem z dnia 1 sierpnia 2003 r. stowarzyszenie API, zrzeszająca dziennikarzy organizacja o celu niezarobkowym, zwróciło się do Komisji, zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, o udzielenie jej dostępu do pism procesowych, które instytucja ta przedłożyła Sądowi lub Trybunałowi w ramach postępowań sądowych w następujących sprawach:

— T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji i T-210/01 General Electric przeciwko Komisji;

— T-212/03 MyTravel przeciwko Komisji;

— T-342/99 Airtours przeciwko Komisji;

— C-203/03 Komisja przeciwko Austrii;

— C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; C-467/98 Komisja przeciwko Danii; C-468/98 Komisja przeciwko Szwecji; C-469/98 Komisja przeciwko Finlandii; C-471/98 Komisja przeciwko Belgii; C-472/98 Komisja przeciwko Luksemburgowi; C-475/98 Komisja przeciwko Austrii i C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom (zwanych dalej „sprawami Otwarte niebo”);

— C-224/01 Köbler; oraz

— C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg.

10 Pismem z dnia 17 września 2003 r. Komisja uwzględniła ten wniosek tylko w części dotyczącej dostępu do pism procesowych złożonych w ramach spraw C-224/01 Köbler i C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

11 W pozostałym zakresie Komisja oddaliła wniosek API, co zostało potwierdzone na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 w spornej decyzji.

12 Komisja przede wszystkim odmówiła dostępu do pism procesowych złożonych w ramach spraw T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji i T-210/01 General Electric przeciwko Komisji, głównie ze względu na okoliczność, że chodziło o sprawy będące w toku w chwili wydania spornej decyzji i że z uwagi na to znajdował zastosowanie wyjątek dotyczący ochrony postępowania sądowego określony w art. 4 ust. 2 tiret drugie omawianego rozporządzenia.

13 Następnie Komisja na podstawie tego samego wyjątku odmówiła dostępu do pism procesowych złożonych w ramach sprawy T-342/99 Airtours przeciwko Komisji, ze względu na to, że, chociaż ta sprawa była zakończona, przedstawiała jednakże bezpośredni związek ze sprawą T-212/03 MyTravel przeciwko Komisji, która z kolei toczyła się jeszcze w chwili wydania spornej decyzji. W odniesieniu do wniosku o dostęp do

pism procesowych złożonych w ramach tej ostatniej sprawy Komisja uznała go za przedwczesny, przy czym API nie podważyło tego stwierdzenia w swej skardze.

14 Ponadto Komisja oddaliła wniosek API w odniesieniu do spraw Otwarte niebo, stwierdzając, że, pomimo iż chodzi o sprawy zakończone w chwili wydania spornej decyzji, miały one za przedmiot skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 226 WE, a zatem miał zastosowanie wyjątek dotyczący ochrony celu kontroli, śledztwa czy audytu przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

15 Wreszcie Komisja oddaliła wniosek API dotyczący dokumentów złożonych w ramach sprawy C-203/03 Komisja przeciwko Austrii. Uznała ona bowiem, że wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych miał zastosowanie do tych dokumentów, jak również do dokumentów złożonych w ramach spraw T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji i T-210/01 General Electric przeciwko Komisji. Niemniej Komisja dodała, że wniosek ten również musiał zostać oddalony na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie z tego względu, iż przepis ten wyłącza dostęp do jakiegokolwiek dokumentu dotyczącego skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w przypadku gdy jego ujawnienie przyniosłoby uszczerbek ochronie celu prowadzenia śledztwa, to znaczy polubownego rozwiązania sporu między Komisją a danym państwem członkowskim.

16 Co się tyczy zastosowania art. 4 ust. 2 in fine tego rozporządzenia Komisja uznała, że żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu tego przepisu nie uzasadniał w danym przypadku ujawnienia rozpatrywanych dokumentów.

III — Zaskarżony wyrok

17 API wniosło skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, która została tylko częściowo uwzględniona przez Sąd.

18 W pkt 51–57 zaskarżonego wyroku, po przypomnieniu, że celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest zapewnienie najszerszej skuteczności prawu publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji, Sąd uściślił, iż to prawo podlega co najmniej pewnym ograniczeniom. W tym względzie rozporządzenie przewiduje wyjątki, których wykładni, jako takich należy dokonywać w sposób ścisły i których stosowanie wymaga co do zasady przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej oceny treści dokumentów określonych we wniosku o udzielenie dostępu, przy czym ryzyko naruszenia interesu chronionego przez każdy z tych wyjątków nie może być czysto hipotetyczne.

19 W pkt 58 omawianego wyroku Sąd dodał jednakże, iż takie badanie nie jest wymagane w każdych okolicznościach. Może bowiem okazać się niekonieczne, gdy, ze względu na szczególne okoliczności, jest oczywiste, że należy udzielić bądź odmówić dostępu. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w szczególności, gdy pewne dokumenty są w sposób oczywisty i w całości objęte wyjątkiem od prawa dostępu przewidzianym w tym rozporządzeniu.

20 Stosując te zasady, Sąd po pierwsze zbadał część spornej decyzji dotyczącą pism procesowych złożonych w ramach zawisłych spraw T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji, T-210/01 General Electric przeciwko Komisji i C-203/03 Komisja przeciwko Austrii.

21 Zdaniem Sądu takie dokumenty są w sposób oczywisty i w całości objęte wyjątkiem dotyczącym postępowań sądowych aż do chwili, gdy rozpatrywane postępowanie dojdzie do etapu rozprawy.

22 Jak wynika bowiem z pkt 78–81 zaskarżonego wyroku, niezbędne jest zapobieżenie ujawnieniu tych pism procesowych przed rozprawą, tak aby uniknąć sytuacji, w której pracownicy Komisji poddani są naciskom z zewnątrz, w szczególności ze strony opinii publicznej. Ponadto pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której krytyka i zarzuty, jakie mogłyby zostać wysunięte wobec argumentów zawartych w tych pismach przez ekspertów oraz prasę i ogólnie opinię publiczną, mogłyby, z naruszeniem zasady równości broni, spowodować w szczególności obciążenie Komisji dodatkowym zadaniem. Komisja mogłaby bowiem uznać się za zobowiązaną do uwzględnienia tych zarzutów w obronie swojego stanowiska przed sądem, podczas gdy strony postępowania, które nie mają obowiązku ujawnienia swoich pism procesowych, mogłyby bronić swoich interesów bez jakiegokolwiek wpływu z zewnątrz.

23 Dopiero po rozprawie Komisja jest zatem zobowiązana do przeprowadzenia z osobna konkretnej oceny każdego pisma procesowego, do którego złożono do niej wniosek o dostęp.

24 W tym względzie Sąd przede wszystkim dodał w pkt 84 i 85 zaskarżonego wyroku, iż taki wniosek nie może zostać zakwestionowany przez okoliczność, że ujawnienie pism procesowych jest możliwe w kilku państwach członkowskich i jest przewidziane, w odniesieniu do pism złożonych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., ponieważ zasady proceduralne sądów Unii nie przewidują prawa dostępu osób trzecich do dokumentów proceduralnych złożonych w ich sekretariatach przez strony.

25 Następnie w pkt 86–89 tego wyroku Sąd orzekł, że Komisja nie może oprzeć się na zasadach proceduralnych sądów Unii, które przewidują, iż pisma procesowe stron są co do zasady poufne, w celu odmowy dostępu do tych pism procesowych również po rozprawie. Trybunał bowiem już uściślił, że te zasady nie zakazują stronom ujawniania ich własnych pism procesowych.

26 Wreszcie w pkt 90 i 91 tego wyroku Sąd dodał, że nieujawnienie tych pism procesowych przed rozprawą jest ponadto uzasadnione koniecznością ochrony skuteczności możliwej decyzji sądu, do którego wniesiono sprawę, o przeprowadzeniu rozprawy przy drzwiach zamkniętych.

27 Sąd uznał zatem w pkt 92 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie naruszyła prawa w związku z nieprzeprowadzeniem konkretnej analizy pism procesowych dotyczących spraw: T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji, T-210/01 General Electric przeciwko Komisji i C-203/03 Komisja przeciwko Austrii oraz nie popełniła błędu w ocenie w związku z tym, że uznała, iż istnieje interes publiczny w ochronie tych pism procesowych.

28 Wreszcie Sąd orzekł w pkt 100 zaskarżonego wyroku, że API również nie powołało się na nadrzędne interesy publiczne mogące uzasadnić zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 ujawnienie rozpatrywanych dokumentów.

29 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wniosku o dostęp do pism procesowych dotyczących sprawy T-342/99 Airtours przeciwko Komisji Sąd orzekł w pkt 105–107 zaskarżonego wyroku, że odmowa udzielona przez Komisję, oparta na ścisłym związku istniejącym pomiędzy tą sprawą a zawisłą sprawą T-212/03 MyTravel przeciwko Komisji, nie była uzasadniona. Omawiana sprawa T-342/99 została już bowiem zakończona wyrokiem Sądu z dnia 6 czerwca 2002 r., Rec. s. II-2585, a zatem treść pism procesowych została już podana do wiadomości publicznej nie tylko w czasie

rozprawy, lecz również w samym tekście wyroku. Ponadto sama okoliczność, że argumenty, które już zostały przedstawione przed sądem w zamkniętej sprawie, mogą być również przedmiotem debaty w podobnej sprawie, w żaden sposób nie pociąga za sobą zagrożenia dla przebiegu zawisłego jeszcze postępowania.

30 W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd w pkt 135–140 zaskarżonego wyroku stwierdził, że oddalenie przez Komisję wniosku API o dostęp do pism procesowych złożonych w ramach spraw Otwarte niebo nie mogło być uzasadnione na podstawie wyjątku określonego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 odnoszącego się do ochrony celu kontroli, śledztwa czy audytu. Sprawy te bowiem zostały już zamknięte wyrokiem, a zatem żadne śledztwo zmierzające do wykazania omawianych uchybień nie mogłoby zostać zagrożone przez ujawnienie żądanych dokumentów.

31 Sąd w konsekwencji stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w niej dostępu do pism procesowych przedstawionych przez nią przed Trybunałem w sprawach Otwarte niebo i przed Sądem w ramach sprawy T-342/99 Airtours przeciwko Komisji. Zgodnie z pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku w pozostałej części skarga API została oddalona.

IV — Postępowanie przed Trybunałem

32 Postanowieniami prezesa Trybunału odpowiednio z dnia 23 kwietnia i 19 maja 2008 r. Królestwo Danii i Republika Finlandii zostały dopuszczone do sprawy C-514/07 P w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Szwecji.

33 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 kwietnia 2008 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do spraw C-528/07 P i C-532/07 P w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

34 Wreszcie prezes Trybunału w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2009 r. zdecydował o połączeniu spraw C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P do celów procedury ustnej oraz wydania wyroku.

V — Żądania stron

A — *W sprawie C-514/07 P Szwecja przeciwko API i Komisji*

35 Królestwo Szwecji żąda, aby Trybunał uchylił pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku oraz stwierdził nieważność spornej decyzji w całości i obciążył Komisję kosztami postępowania.

36 API wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd potwierdził prawo Komisji do nieujawniania jej pism procesowych w sprawach, w których miała jeszcze odbyć się rozprawa;

— stwierdzenie nieważności tych części spornej decyzji, których nieważność nie została stwierdzona wcześniej w zaskarżonym wyroku lub, w dalszej kolejności, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd zgodnie z wyrokiem Trybunału oraz

— obciążenie Komisji kosztami związanymi z odpowiedzią na odwołanie API.

37 Królestwo Danii wnosi do Trybunału o uchylenie pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku jak również o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w części, w jakiej „Sąd naruszył prawo, nie ustanawiając ścisłego wymogu, że należy dokonać konkretnej oceny każdego aktu będącego przedmiotem wniosku o dostęp do dokumentów, a to w celu określenia, czy wyjątek z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 może zostać zastosowany".

38 Republika Finlandii wniosła do Trybunału w czasie rozprawy o uchylenie pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku.

39 Komisja wnosi do Trybunału o:

— utrzymanie zaskarżonego wyroku w mocy w zakresie, w jakim utrzymuje on w mocy sporną decyzję o odmowie dostępu do żądanych przez API dokumentów;

— obciążenie API kosztami postępowania poniesionymi przez Komisję w pierwszej instancji i w ramach odwołania oraz;

— obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania poniesionymi przez Komisję w postępowaniu odwoławczym.

B — *W sprawie C-528/07 P API przeciwko Komisji*

40 API wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd potwierdził prawo Komisji do nieujawniania swych pism procesowych w sprawach, w ramach których miała jeszcze odbyć się rozprawa;

— stwierdzenie nieważności tych części spornej decyzji, których nieważność nie została stwierdzona uprzednio w zaskarżonym wyroku lub, w dalszej kolejności, skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd zgodnie z wyrokiem Trybunału oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

41 Komisja wnosi do Trybunału o:

— utrzymanie zaskarżonego wyroku w mocy w zakresie, w jakim utrzymuje on w mocy sporną decyzję o odmowie dostępu do żądanych przez API dokumentów;

— obciążenie API kosztami poniesionymi przez Komisję zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach odwołania oraz

— obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania poniesionymi przez Komisję w postępowaniu odwoławczym.

42 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania.

C — *W sprawie C-532/07 P Komisja przeciwko API*

43 Komisja wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim stwierdza on nieważność spornej decyzji odmawiającej API dostępu do niektórych dokumentów, począwszy od rozprawy w odniesieniu do wszystkich skarg z wyjątkiem skargi dotyczącej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

— ostateczne rozstrzygnięcie kwestii będących przedmiotem niniejszego odwołania oraz

— obciążenie API kosztami postępowania Komisji związanymi z tą sprawą i z niniejszym odwołaniem.

44 API wnosi do Trybunału o:

— uznanie za niedopuszczalną części pierwszej zarzutu odwołania w zakresie, w jakim nie wskazuje ściśle zakwestionowanych elementów zaskarżonego wyroku, którego uchylenia żąda Komisja;

— uznanie za niedopuszczalny drugiego zarzutu odwołania;

— w dalszej kolejności, oddalenie odwołania w całości, oraz

— obciążenie Komisji kosztami poniesionymi przez API przy okazji jej odpowiedzi w ramach odwołania.

45 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— wskazanie, że Sąd naruszył prawo, gdy stwierdził w pkt 82 zaskarżonego wyroku, iż w wyniku przeprowadzenia rozprawy Komisja jest zobowiązana do dokonania konkretnej oceny każdego pisma procesowego z osobna, w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zastosowania wyjątku dotyczącego postępowań sądowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w części, w jakiej Komisja odmówiła uwzględnienia złożonego przez API wniosku o dostęp do pism procesowych przedstawionych przez Komisję przed Trybunałem w ramach spraw Otwarte niebo.

VI — W przedmiocie odwołań

46 Należy najpierw zająć się odwołaniem w sprawie C-532/07 P, a następnie – łącznie odwołaniami w sprawach C-514/07 P i C-528/07 P.

A — *W przedmiocie odwołania wniesionego przez Komisję (sprawa C-532/07 P)*

47 Na poparcie swego odwołania Komisja podnosi trzy zarzuty oparte na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

48 W swym zarzucie pierwszym Komisja podnosi, iż Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni wyjątku dotyczącego postępowań sądowych w ten sposób, że instytucje powinny badać z osobna każdy konkretny wniosek o dostęp do pism procesowych złożonych w ramach postępowań innych niż te w sprawie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, i to począwszy od dnia rozprawy.

a) Argumentacja stron

49 Na poparcie tego zarzutu Komisja twierdzi, że, po pierwsze, taka wykładnia świadczy o wewnętrznej sprzeczności zaskarżonego wyroku. Po uznaniu istnienia ogólnego wyjątku od prawa dostępu Sąd ograniczył bowiem jego zastosowanie do chwili przeprowadzenia rozprawy, niesłusznie przyznając tej ostatniej rozstrzygające znaczenie. W rzeczywistości interes prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jak również wymóg ustanowiony w celu uniknięcia w przypadku przedstawicieli Komisji jakiegokolwiek zewnętrznego wpływu, na których Sąd oparł się w celu uznania, że omawiany wyjątek ma zastosowanie aż do rozprawy, uzasadniają to, że ten wyjątek ma zastosowanie w czasie całego postępowania, a zatem – aż do ogłoszenia wyroku.

50 W drugiej kolejności Sąd zdaniem Komisji nie uwzględnił interesu prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości lub osób wymienionych w trakcie postępowania innych niż strony lub główni interwenci. W szczególności Sąd nie uwzględnił praktyki stosowanej przez sądy wspólnotowe, zgodnie z którą mogą one pominąć z własnej inicjatywy nazwy strony lub innych osób, które pojawiły się w postępowaniu, lub inne informacje odnoszące się do sprawy, które powinny normalnie zostać opublikowane.

51 W trzeciej kolejności zdaniem Komisji Sąd w szczególności naruszył nie tylko art. 255 WE, który nie dotyczy Trybunału, lecz również właściwe przepisy regulaminów postępowania przed sądami wspólnotowymi, z których wynika, że opinia publiczna nie ma dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

52 W czwartej kolejności Sąd nie uwzględnił interesów innych niż Komisja stron postępowania. Biorąc bowiem pod uwagę okoliczność, że, przede wszystkim w sprawach mających za przedmiot bezpośrednie skargi, pisma procesowe jednej ze stron muszą powoływać się na treść pism procesowych innych stron, na które odpowiadają, w przypadku gdy Komisja byłaby zobowiązana do ujawnienia treści tych pism, miałoby to nieuchronnie wpływ na prawo drugiej strony do kontrolowania otwartego w ten sposób dostępu do jej własnych pism procesowych i argumentów.

53 W piątej kolejności z prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 1049/2001 wynika, że ustawodawca wspólnotowy nie chciał całkowicie wyłączyć z zakresu stosowania tego rozporządzenia dokumentów pochodzących od instytucji i przez nie posiadanych jedynie dla celów postępowań sądowych.

54 W szóstej i ostatniej kolejności Komisja uważa, iż rozstrzygnięcie, do którego doszedł Sąd, jest sprzeczne z orzecznictwem Trybunału, a w szczególności z wyrokiem z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, w którym Trybunał podkreślił, że, w przypadku gdy do Komisji zwrócono się z wnioskiem o dostęp do dokumentów, może ona, przed jakimkolwiek ewentualnym ujawnieniem tych dokumentów, stanąć wobec konieczności skonsultowania się z sądem krajowym, skoro takie rozwiązanie wymagałoby, aby instytucja sama podjęła decyzję co do ujawnienia wszystkich dotyczących zawisłej sprawy dokumentów przedstawionych sądom wspólnotowym lub pochodzących od tych sądów. Byłoby to niezgodne z ciążącym na tej instytucji obowiązkiem poszanowania zarazem praw innych stron do ochrony ich interesów przed sądami wspólnotowymi i zasad postępowania przed tymi sądami.

55 Na poparcie żądań Komisji Zjednoczone Królestwo dodaje przede wszystkim, że Sąd rozstrzygnął ultra petita, gdy orzekł w pkt 82 zaskarżonego wyroku, iż „po przeprowadzeniu rozprawy Komisja ma obowiązek dokonania konkretnej oceny każdego żądanego dokumentu w celu sprawdzenia, w świetle jego szczególnej treści, czy może on zostać ujawniony lub czy jego ujawnienie naruszyłoby postępowanie sądowe, którego dotyczy". Z pkt 75 tego samego wyroku wynika bowiem, że poprzez skargę

o stwierdzenie nieważności API nie poddało ocenie Sądu kwestii wniosków o dostęp do pism procesowych złożonych w okresie pomiędzy dniem rozprawy i dniem ogłoszenia wyroku, ponieważ w każdej z trzech omawianych spraw, tzn. T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji, T-201/01 General Electric przeciwko Komisji i C-203/03 Komisja przeciwko Austrii, w chwili gdy API wniosło o dostęp do pism procesowych Komisji, rozprawa jeszcze się nie odbyła.

56 Zjednoczone Królestwo następnie zauważa, że instytucje powinny móc opierać się na ogólnych domniemaniach znajdujących zastosowanie do poszczególnych kategorii dokumentów i że ujawnienie pism procesowych z natury różni się od ujawnienia wewnętrznego dokumentu administracyjnego. Potwierdza to ponadto sposób traktowania zastrzeżony przez ustawodawcę wspólnotowego dla dokumentów dotyczących postępowania sądowego, których szczególny charakter znajduje odzwierciedlenie w wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Wreszcie zdaniem Zjednoczonego Królestwa nieodpowiednie i szkodliwe dla prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości byłoby poddanie postępowań sądowych wpływom zewnętrznym.

57 API odpiera każdy z argumentów przytoczonych przez Komisję na poparcie zarzutu pierwszego.

58 W pierwszej kolejności zdaniem API jakikolwiek ewentualny zewnętrzny wpływ na przedstawicieli Komisji jest tylko konsekwencją publicznego charakteru postępowań sądowych i nie uzasadnia rozstrzygnięcia, które wydał Sąd. W każdym razie ten argument jest niezgodny z koniecznością zawężającego interpretowania wyjątków od prawa dostępu do dokumentów, a rozstrzygnięcie, które wydał Sąd, jest sprzeczne z zasadą jak najszerszego dostępu do dokumentów instytucji, ponieważ, uwzględniając ich częściowy charakter, ani sprawozdanie na rozprawę, ani sama rozprawa, nie są wystarczające, aby zapewnić tę przejrzystość.

59 W drugiej kolejności API zauważa, że praktyka Trybunału polegająca na pomijaniu nazwisk skarżących lub innych osób, których dotyczy postępowanie, jak również ujednolicenie tej praktyki w art. 44 ust. 4 regulaminu postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej nie uzasadnia odstępstwa od obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 1049/2001, które to rozporządzenie znajduje się wyżej w hierarchii norm prawnych.

60 W trzeciej kolejności API podnosi, że dokumenty, do których żądało dostępu, wyraźnie wchodzą w zakres stosowania art. 255 WE ze względu na to, iż chodzi tu o dokumenty będące w posiadaniu przez Komisji, których jest ona autorem. Innymi słowy, API nie starało się o uzyskanie dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu Trybunału, do których zresztą art. 255 WE się nie odnosi. W każdym razie argument Komisji w tym względzie jest niedopuszczalny ze względu na to, że nie wskazuje kwestionowanych elementów zaskarżonego wyroku.

61 W czwartej kolejności Komisja nie tylko nie wskazała tych interesów osób trzecich, na które negatywnie mogłoby wpływać późniejsze ujawnienie omawianych dokumentów, lecz także nie uwzględnia w szczególności ani możliwości udzielenia wnioskodawcy częściowego dostępu do nich, ani postępowania przewidzianego wyraźnie w art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w celu zabezpieczenia interesów osób trzecich.

62 W piątej kolejności API podziela stanowisko Komisji, zgodnie z którym dokumenty znajdujące się w posiadaniu instytucji jedynie dla celów postępowań sądowych nie są wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności w odniesieniu do zasady równości broni API twierdzi, że jedna ze stron w postępowaniu przed sądem nie znajduje się w rzeczywistości, ze względu na ujawnienie jej pism procesowych, w mniej korzystnej sytuacji, a istnienie możliwej asymetrii pomiędzy stronami stanowi tylko nieuchronną i konieczną konsekwencję samego istnienia rozporządzenia nr 1049/2001. W każdym razie częściowy dostęp do pism procesowych jest zawsze możliwy i lepiej go stosować niż całkowitą odmowę dostępu do nich.

63 W szóstej i ostatniej kolejności ww. wyrok w sprawie Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, na który powołuje się Komisja, jest pozbawiony znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ nie chodzi o wyrok o zasadniczym znaczeniu pozwalający na ustanowienie ogólnego zakazu dostępu do szczególnej kategorii dokumentów.

b) Ocena Trybunału

64 Na wstępie należy odrzucić zarzut wysunięty przez Zjednoczone Królestwo, zgodnie z którym Sąd rozstrzygnął ultra petita, gdy orzekł w pkt 82 zaskarżonego wyroku, iż „po przeprowadzeniu rozprawy Komisja ma obowiązek dokonania konkretnej oceny każdego żądanego dokumentu w celu sprawdzenia, w świetle jego szczególnej treści, czy może on zostać ujawniony lub czy jego ujawnienie naruszyłoby postępowanie sądowe, którego dotyczy".

65 Należy bowiem w tym względzie zauważyć, że chociaż Sąd jest zobowiązany orzekać wyłącznie w przedmiocie żądań stron, do których należy wyznaczenie granic sporu, to nie może on być związany wyłącznie argumentami przedstawionymi przez strony na poparcie ich żądań, chyba że rozważania wykraczające poza te argumenty mogłyby prowadzić do oparcia jego rozstrzygnięcia na błędnych stwierdzeniach prawnych (postanowienie z dnia 27 września 2004 r. w sprawie C-470/02 P UER przeciwko M6 i in., pkt 69).

66 W niniejszym przypadku dopiero badając argumenty wysunięte przez API na poparcie jego zarzutu dotyczącego stwierdzenia nieważności opartego na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd doszedł do wniosku ujętego w pkt 82 zaskarżonego wyroku. Wydaje się zatem, że ten punkt zawiera tylko rozwinięcie rozumowania, które doprowadziło Sąd do odrzucenia zarzutu podniesionego przed nim przez API.

67 Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału takie rozwinięcie nie umożliwia samo w sobie uznania, że Sąd wykroczył poza przedmiot sporu postępowania i że dokonał rozstrzygnięcia ultra petita (zobacz podobnie wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-252/96 P Parlament przeciwko Gutiérrez de Quijano y Lloréns, Zb.Orz. s. I-7421, pkt 34; jak również ww. postanowienie w sprawie UER przeciwko M6 i in., pkt 74).

68 Po wyjaśnieniu powyższej kwestii w odniesieniu do argumentów podniesionych przez Komisję na poparcie niniejszego zarzutu należy przypomnieć, że, zgodnie z jego motywem pierwszym rozporządzenie nr 1049/2001 jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi WE, 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 (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 34).

69 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw czwarty i jego art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (zobacz wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 61; z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, pkt 53; ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 33; z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, pkt 51).

70 Jednakże prawo to podlega co najmniej pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego (ww. wyroki: w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 62; w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 53).

71 Dokładniej, i zgodnie z jego motywem 11, to rozporządzenie przewiduje w swym art. 4, że instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten artykuł.

72 W przypadku gdy Komisja 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 tym wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 49; a także Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 53).

73 Niewątpliwie 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; Szwecja przeciwko Komisji, pkt 66; Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 36).

74 Jednakże wbrew temu, co utrzymuje API, z orzecznictwa Trybunału wynika, że dopuszczalne jest, by w tym względzie dana instytucja oparła 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 (zob. ww. wyroki: Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50; a także Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 54).

75 W niniejszym przypadku zaś żadna ze stron niniejszego postępowania nie zakwestionowała wniosku, do jakiego doszedł Sąd w pkt 75 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym pisma procesowe Komisji, do których dostępu zażądano, zostały sporządzone przez tę instytucję jako stronę w trzech bezpośrednich skargach, które w dniu

podjęcia spornej decyzji były jeszcze w toku, i z tego względu każde z tych pism procesowych może być uważane za należące do tej samej kategorii dokumentów.

76 Należy zatem sprawdzić, czy względy natury ogólnej umożliwiały wyciągnięcie wniosku, że Komisja miała prawo oprzeć się na przesłance, iż ujawnienie tych pism procesowych wpłynęłoby negatywnie na postępowania sądowe i to bez konieczności przeprowadzenia konkretnej oceny treści każdego z tych dokumentów.

77 W tym celu należy przede wszystkim stwierdzić, że pisma złożone przed Trybunałem w ramach postępowania sądowego mają szczególny charakter ze względu na to, iż z samej swej natury należą one bardziej do działalności orzeczniczej Trybunału niż do działalności administracyjnej Komisji, przy czym zresztą drugi z tych rodzajów działalności nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów co działalność ustawodawcza instytucji wspólnotowej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 60).

78 Te pisma procesowe są bowiem sporządzane wyłącznie dla celów takiego postępowania sądowego i stanowią jego zasadniczy element. Właśnie poprzez pismo wszczynające postępowanie w sprawie skarżąca zakreśla granice sporu i, w szczególności w ramach części pisemnej tego postępowania – jako że część ustna nie jest obowiązkowa, strony dostarczają Trybunałowi dowodów, na podstawie których ma on wydać rozstrzygnięcie.

79 Tymczasem zarówno z brzmienia odpowiednich postanowień traktatowych, jak i z systematyki rozporządzenia nr 1049/2001 oraz z celów uregulowań Unii w tej dziedzinie wynika, że działalność orzecznicza jako taka jest wyłączona z zakresu zastosowania prawa dostępu do dokumentów ustanowionego przez te uregulowania.

80 W odniesieniu przede wszystkim do odpowiednich postanowień traktatowych z brzmienia art. 255 WE jasno wynika, że Trybunał nie podlega obowiązkowi przejrzystości określonemu w tym artykule.

81 Cel tego wyłączenia wynika zresztą jeszcze wyraźniej z art. 15 TFUE, który zastąpił art. 255 WE i który, rozszerzając zakres stosowania zasady przejrzystości, uściśla w swym ust. 3 akapit czwarty, że Trybunał podlega obowiązkowi przejrzystości jedynie przy wykonywaniu swych funkcji administracyjnych.

82 Wynika z tego, że wyłączenie Trybunału z grupy instytucji podlegających zgodnie z art. 255 WE temu obowiązkowi jest uzasadnione właśnie ze względu na charakter działalności orzeczniczej, którą musi on wykonywać zgodnie z art. 220 WE.

83 Wykładnię tę ponadto również potwierdza systematyka rozporządzenia nr 1049/2001, którego podstawą prawną jest właśnie art. 255 WE. Artykuł 1 lit. a) tego rozporządzenia, określający zakres jego stosowania, poprzez brak odniesienia do Trybunału, wyłącza go bowiem z grupy instytucji podlegających obowiązkowi przejrzystości, który ustanawia, podczas gdy art. 4 tego rozporządzenia poświęca jeden z wyjątków od prawa dostępu do dokumentów instytucji właśnie ochronie postępowań sądowych.

84 Zarówno z art. 255 WE, jak i z rozporządzenia nr 1049/2001 wynika więc, że ograniczenia w stosowaniu zasady przejrzystości w odniesieniu do działalności orzeczniczej zmierzają do tego samego celu, polegającego na zapewnieniu, aby prawo dostępu do dokumentów instytucji było wykonywane bez szkody dla ochrony postępowań sądowych.

85 W tym względzie należy podnieść, iż ochrona postępowań skutkuje w szczególności zapewnieniem poszanowania zasad zarówno równości broni, jak i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.

86 W odniesieniu zatem, z jednej strony, do równości broni, należy podnieść, że, jak Sąd podniósł co do zasady w pkt 78 zaskarżonego wyroku, w przypadku gdy treść pism procesowych Komisji powinna stanowić przedmiot dyskusji publicznej, krytyka wysunięta wobec nich, poza jej rzeczywistym znaczeniem prawnym, mogłaby wpływać na stanowisko bronione przez instytucję przed sądami Unii.

87 Co więcej, taka sytuacja mogłaby zmienić konieczną równowagę pomiędzy stronami sporu rozpatrywanego przez sąd – równowagę, która stanowi podstawę zasady równości broni – w zakresie, w jakim tylko instytucja, której dotyczy wniosek o dostęp do jej dokumentów, a nie – wszystkie strony postępowania, podlegałyby obowiązkowi ujawnienia.

88 Ponadto należy przypomnieć w tym względzie, że zasada równości broni, tak jak między innymi zasada kontradyktoryjności, jest tylko konsekwencją samego pojęcia rzetelnego procesu (zobacz analogicznie wyroki: z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., Zb.Orz. s. I-5305, pkt 31; z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie C-89/08 P Komisja przeciwko Irlandii i in., Zb.Orz. s. I-11245, pkt 50; a także z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie C-197/09 RX-II Poddanie wyjątkowej procedurze ponownego rozpoznania M przeciwko Europejskiej Agencji Leków EMEA, Zb.Orz. I-12033, pkt 39, 40).

89 Jak zatem Trybunał już orzekł, z zasady kontradyktoryjności powinny korzystać wszystkie strony postępowania toczącego się przed sądem Unii, niezależnie od ich klasyfikacji prawnej. Instytucje Unii mogą w związku z tym powoływać się na tę zasadę wówczas, gdy są stroną takiego postępowania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii i in., pkt 53).

90 API niesłusznie zatem twierdzi, że Komisja jako instytucja publiczna nie powinna powoływać się na prawo równości broni, ponieważ przysługuje ono wyłącznie jednostkom.

91 Niewątpliwie, jak twierdzi API, to właśnie samo rozporządzenie nr 1049/2001 nakłada obowiązek przejrzystości tylko na te instytucje, które wymienia. Jednakże okoliczność, że taki obowiązek został nałożony tylko na te instytucje, nie skutkuje, w ramach zawisłych postępowań sądowych, tym, że ich stanowisko procesowe zostałoby zagrożone w świetle zasady równości broni.

92 W zakresie dotyczącym, z drugiej strony, prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, wyłączenie działalności orzeczniczej z zakresu stosowania prawa dostępu do dokumentów, bez dokonywania rozróżnienia pomiędzy różnymi etapami postępowania, jest uzasadnione w świetle konieczności zapewnienia w czasie całego postępowania sądowego tego, aby dyskusje między stronami, jak również narady danego sądu dotyczące toczącej się sprawy odbywały się w niczym niezakłócony sposób.

93 Ujawnienie tych pism procesowych doprowadziłoby zaś w konsekwencji do umożliwienia wywierania, choćby było to tylko tak postrzegane przez odbiorców, zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą i naruszałoby niezakłócony przebieg rozpraw przed sądem.

94 Należy zatem uznać istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego narusza ochronę tego postępowania zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 tak długo, jak rozpatrywane postępowanie jest zawisłe.

95 Ich ujawnienie nie uwzględniałoby bowiem szczególnych cech tej kategorii dokumentów i sprowadzałoby się do poddania zasadzie przejrzystości zasadniczej części postępowania sądowego. Skutkowałoby to tym, że wyłączenie Trybunału spośród instytucji, do których stosuje się zasada przejrzystości, zgodnie z art. 255 WE, byłoby w znacznej części pozbawione swej skuteczności.

96 Ponadto takie domniemanie uzasadnione jest również w świetle statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i regulaminów postępowania przed sądami Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 55).

97 Choć bowiem statut Trybunału przewiduje w swym art. 31 jawność rozprawy, ogranicza on, zgodnie ze swym art. 20 akapit drugi, przekazywanie pism procesowych tylko tym stronom i instytucjom, których decyzje są przedmiotem sporu.

98 Podobnie zasady proceduralne sądów Unii przewidują doręczenie pism procesowych tylko stronom postępowania. W szczególności art. 39 regulaminu postępowania przed Trybunałem, art. 45 regulaminu postępowania przed Sądem i art. 37 § 1 postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej przewidują, że skargę doręcza się tylko pozwanemu.

99 W związku z tym należy stwierdzić, że ani statut Trybunału, ani omawiane zasady proceduralne nie przewidują prawa dostępu osób trzecich do pism procesowych złożonych do Trybunału w ramach postępowań sądowych.

100 Należy zatem uwzględnić tę okoliczność w celu wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Gdyby bowiem te osoby trzecie mogły, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, uzyskać dostęp do tych pism procesowych, system zasad proceduralnych regulujących postępowanie przed sądami Unii zostałby podważony (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 58).

101 W tym względzie nie ma znaczenia twierdzenie API, że inne krajowe systemy prawne przyjęły odmienne rozwiązania, przewidując, między innymi, że sądy umożliwiają dostęp do złożonych przed nimi pism procesowych. Jak utrzymuje Komisja i jak orzekł Sąd w pkt 85 zaskarżonego wyroku, zasady proceduralne sądów Unii nie przewidują prawa dostępu osób trzecich do pism procesowych złożonych w sekretariacie przez strony.

102 Przeciwnie, właśnie istnienie tych zasad proceduralnych, którym są poddane dane pisma procesowe, podobnie jak okoliczność, że nie tylko nie przewidują one jakiegokolwiek prawa dostępu do akt sprawy, lecz nawet, zgodnie z art. 31 statutu Trybunału przewidują, iż rozprawa może odbywać się przy drzwiach zamkniętych lub iż pewne informacje takie jak nazwiska czy nazwy stron mogą zostać zastrzeżone, stanowi podstawę dla domniemania, że ujawnienie rozpatrywanych pism procesowych narusza postępowanie sądowe (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 56–58).

103 Prawdą jest, jak uściślił Trybunał, iż takie ogólne domniemanie nie wyklucza prawa zainteresowanego do wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wnosi, nie wchodzi w zakres tego domniemania (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62). Niemniej jednak w danym przypadku z zaskarżonego wyroku nie wynika, aby API skorzystało z tego prawa.

104 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, należy dojść do wniosku, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż Komisja, w braku jakiegokolwiek dowodu, który mógłby obalić omawiane domniemanie, miała po rozprawie obowiązek dokonania konkretnej oceny każdego żądanego dokumentu w celu sprawdzenia, czy, uwzględniając jego szczególną treść, jego ujawnienie naruszyłoby ochronę postępowania sądowego, którego dotyczy.

105 Jednakże należy podnieść, że, jak zostało wyjaśnione w pkt 66 niniejszego wyroku, rozważania zawarte w pkt 82 zaskarżonego wyroku stanowią tylko rozwinięcie rozumowania, które doprowadziło Sąd do oddalenia podniesionego przed nim przez API zarzutu. Sentencja zaskarżonego wyroku nie opiera się natomiast w żaden sposób na tym pkt 82.

106 Z powyższego wynika, że uchylenie tej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pociąga za sobą uchylenia jego sentencji.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

107 W swym zarzucie drugim Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo, twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż wyjątek dotyczący ochrony celu kontroli, śledztwa lub audytu przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 nie umożliwia Komisji, po ogłoszeniu wyroku w postępowaniach o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE, odmówienia dostępu do pism procesowych złożonych w ramach tych postępowań bez uprzedniego przeprowadzenia konkretnej analizy treści tych dokumentów.

a) Argumentacja stron

108 Zdaniem Komisji Sąd pominął okoliczność, że, po wydaniu wyroku w ramach postępowań o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być prowadzone postępowanie w przedmiocie jego wykonania, które może doprowadzić nie tylko do nowego postępowania na mocy art. 228 WE, lecz również do nowych wymian pism pomiędzy Komisją a państwem członkowskim, któremu nakazano zastosowanie się do prawa Unii.

109 W tym względzie Komisja utrzymuje, że argumenty Sądu, zgodnie z którymi skarga na mocy art. 228 WE ma inny przedmiot i zależy od przyszłych i niepewnych zdarzeń, są czysto formalne i nie uwzględniają rzeczywistości dialogu pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi.

110 Komisja dodaje, że odmawiając API dostępu do dokumentów będących przedmiotem postępowania w sprawach Otwarte niebo, napotkała pewną nierozwiązywalną kwestię o zasadniczym znaczeniu, w odniesieniu do której była zobowiązana reprezentować Wspólnotę Europejską w negocjacjach, które musiała prowadzić równocześnie z państwami członkowskimi i z państwami trzecimi. Komisja wyjaśniła podczas rozprawy przed Sądem, że ujawnienie jej pism procesowych po ogłoszeniu wyroku w tych sprawach zaszkodziłoby negocjacjom, które miały za przedmiot zawarcie nowej umowy międzynarodowej w przedmiocie transportu lotniczego.

111 Zdaniem API natomiast odwołanie nie wyjaśnia ani powodów, dla jakich „rzeczywistość dialogu" z państwami członkowskimi miałaby być naruszona w przypadku, gdyby Komisja ujawniła swe pisma procesowe po wydaniu przez Trybunał wyroku, ani tego, dlaczego jej „rola strażniczki traktatów" miałaby być osłabiona przez takie ujawnienie. Skoro Komisja nie może przytoczyć szczególnych okoliczności uzasadniających zastosowanie jednego z wyjątków od zasady ujawnienia, te pisma procesowe

powinny zostać ujawnione. W każdym razie ten argument jest niedopuszczalny, gdyż ogranicza się do powtórzenia argumentów już przedstawionych przed Sądem.

b) Ocena Trybunału

112 W swym drugim zarzucie, podzielonym na dwie części, Komisja zarzuca zasadniczo Sądowi, że niesłusznie uznał, iż dokumenty dotyczące prowadzenia przez nią samą śledztwa w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE po wydaniu przez Trybunał wyroku kończącego to postępowanie nie są już objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

113 W ramach części pierwszej tego zarzutu Komisja twierdzi, iż powody, dla których Sąd w pkt 142 zaskarżonego wyroku stwierdził, że Komisja popełniła błąd w ocenie, odmawiając udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących spraw Otwarte niebo są czysto formalne i nie uwzględniają rzeczywistości dialogu pomiędzy Komisją i państwem członkowskim.

114 Komisja zasadniczo zarzuca Sądowi, że dokonał błędnej oceny związku prawnego istniejącego pomiędzy art. 226 WE i art. 228 WE, nie doceniając znaczenia związku istniejącego pomiędzy postępowaniami przewidzianymi przez te dwa przepisy w kontekście dwóch spraw połączonych, które następują po sobie i dotyczą tego samego uchybienia zobowiązaniom tego samego państwa członkowskiego.

115 Wbrew temu, co utrzymuje API, Komisja nie ogranicza się do powtórzenia argumentów podniesionych w pierwszej instancji, lecz zmierza do podważenia oceny prawnej dokonanej przez Sąd.

116 W sytuacji zaś gdy strona kwestionuje dokonaną przez Sąd wykładnię lub zastosowanie prawa Unii, okoliczności prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie być rozważane w ramach odwołania. Gdyby bowiem strona nie mogła oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych przed Sądem, postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu (wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P Rzecznik Praw Obywatelskich przeciwko Lambertsowi, Rec. s. I-2803, pkt 75).

117 Z powyższego wynika, że część pierwsza zarzutu drugiego jest dopuszczalna.

118 Jeżeli chodzi o istotę sprawy, należy podnieść, że nawet w przypadku, gdy procedury ustanowione w art. 226 WE i 228 WE mają niewątpliwie ten sam cel, polegający na zapewnieniu skutecznego stosowania prawa Unii, to jednak stanowią dwa odmienne postępowania mające różne cele.

119 Celem procedury ustanowionej w art. 226 WE jest bowiem stwierdzenie zachowania państwa członkowskiego naruszającego prawo Unii i spowodowanie zaprzestania go przez to państwo (zob. wyroki: z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 321, pkt 27; a także z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie C-456/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-10517, pkt 25), podczas gdy cel procedury ustanowionej w art. 228 WE jest znacznie bardziej ograniczony, ponieważ polega on tylko na nakłonieniu państwa członkowskiego, które tego nie uczyniło, do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263, pkt 80).

120 Z powyższego wynika, że gdy Trybunał w wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE stwierdził, iż dane państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom,

dalsze negocjacje pomiędzy tym państwem członkowskim a Komisją nie będą miały za przedmiot tego istnienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które właśnie już zostało stwierdzone przez Trybunał, lecz będą one miały za przedmiot kwestię, czy zostały spełnione przesłanki wniesienia przez Komisję skargi na podstawie art. 228 WE.

121 Ponadto w odniesieniu do możliwości zakończenia polubownym rozstrzygnięciem postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, należy podnieść, że po stwierdzeniu przez Trybunał uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE nie jest już możliwe wydanie ponownego rozstrzygnięcia w przedmiocie tego uchybienia.

122 W takich okolicznościach należy stwierdzić, iż Sąd nie naruszył w jakikolwiek sposób prawa, stwierdzając, że nie można domniemywać, iż ujawnienie pism złożonych w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania wyroku na podstawie art. 226 WE, przynosi uszczerbek czynnościom śledczym, które mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania na podstawie art. 228 WE.

123 Mając na uwadze powyższe rozważania, część pierwszą drugiego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

124 W ramach części drugiej niniejszego zarzutu Komisja twierdzi, że ujawnienie dokumentów dotyczących spraw Otwarte niebo i to nawet po wydaniu przez Trybunał wyroku w tych sprawach, zaszkodziłoby negocjacjom dotyczącym zawarcia nowej umowy międzynarodowej w przedmiocie transportu lotniczego, które Komisja prowadziła w chwili wydania spornej decyzji w imieniu Wspólnoty z państwami członkowskimi, jak również z państwami trzecimi.

125 Wystarczy podnieść w tym względzie, że nawet w przypadku, gdy Komisja utrzymuje, w swym odwołaniu, iż zaznaczyła tę okoliczność na rozprawie przed Sądem,

z zaskarżonego wyroku w żaden sposób nie wynika, co nie zostało podważone przez Komisję w tym punkcie, że ta instytucja powołała się w spornej decyzji lub przed Sądem na konieczność utrzymania poufności rozpatrywanych dokumentów po to, aby nie zaszkodzić negocjacjom, które prowadziła w celu zawarcia ww. umowy.

126 Zgodnie zatem z utrwalonym orzecznictwem umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu i argumentów, które nie zostały podniesione przed Sądem Pierwszej Instancji, byłoby równoznaczne z pozwoleniem jej na wniesienie do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż ta, która była rozpoznawana przez Sąd. W postępowaniu odwoławczym kompetencje Trybunału są zatem ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były roztrząsane w pierwszej instancji (zob. wyroki: z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-266/97 P VBA przeciwko VGB i in., Rec. s. I-2135, pkt 79; z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-167/04 P JCB Service przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8935, pkt 114; podobnie postanowienie z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-150/09 P Iride i Iride Energia przeciwko Komisji, pkt 73, 74).

127 Dlatego też ze względu na to, że tę część zarzutu trzeba uznać za niedopuszczalną, należy oddalić drugi zarzut jako bezzasadny, a w części odrzucić jako niedopuszczalny.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego

a) Argumentacja stron

128 W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, iż Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych w ten sposób, że

instytucje powinny badać nawet każdy poszczególny przypadek wniosku o dostęp do pism procesowych złożonych w ramach zakończonych spraw, jeśli jest on związany z zawisłymi jeszcze postępowaniami. Ze względu na to bowiem, że Sąd rozstrzygnął, iż Komisja mogła odmówić ujawnienia swych pism procesowych, o ile nie były przedmiotem dyskusji na rozprawie przed sądem, mógł zastosować to samo rozumowanie do wniosków o ujawnienie dokumentów złożonych w ramach spraw zakończonych, lecz związanych z innymi jeszcze zawisłymi sprawami. Jest to uzasadnione tym bardziej, gdy strony zakończonego postępowania i strony jeszcze zawisłej sprawy z nim związanej nie są identyczne.

129 API utrzymuje w tym względzie, że całkowity lub częściowy dostęp do pism procesowych złożonych w ramach zakończonej sprawy nie ma wpływu na zdolność Komisji do bronienia się w ramach późniejszej jeszcze zawisłej sprawy, nawet jeżeli te dwie sprawy są powiązane.

b) Ocena Trybunału

130 Należy przede wszystkim stwierdzić, że choć z powodów wymienionych w pkt 68–104 niniejszego wyroku ujawnienie pism procesowych złożonych w ramach zawisłego postępowania sądowego przypuszczalnie może naruszyć ochronę tego postępowania z uwagi na okoliczność, iż pisma procesowe stanowią podstawę, w oparciu o którą wykonywana jest działalność orzecznicza Trybunału, inna sytuacja zachodzi, gdy to postępowanie zostało zakończone wydaniem rozstrzygnięcia.

131 W tym ostatnim przypadku nie należy bowiem domniemywać, że ujawnienie pism procesowych narusza działalność sądowniczą Trybunału, a to z tego względu, iż ta działalność jest po zamknięciu postępowania zakończona.

132 Niewątpliwie nie jest wykluczone, że, jak twierdzi Komisja, ujawnienie pism procesowych dotyczących zakończonego postępowania sądowego, lecz związanego z innym jeszcze zawisłym postępowaniem, może wywoływać zagrożenie naruszenia tego postępowania, w szczególności wtedy, gdy jego strony nie są takie same jak strony zakończonego postępowania. W takiej sytuacji, w przypadku gdy Komisja użyła takich samych argumentów na poparcie swego stanowiska prawnego w ramach tych dwóch postępowań, ujawnienie jej argumentów w ramach zawisłego postępowania mogłoby bowiem zagrozić jego naruszeniem.

133 Jednakże takie zagrożenie zależy od wielu czynników, w tym w szczególności od stopnia podobieństwa pomiędzy argumentami wysuniętymi w tych dwóch postępowaniach. W przypadku gdy pisma procesowe Komisji powtarzają się tylko częściowo, częściowe ujawnienie mogłoby wystarczyć do tego, aby uniknąć jakiegokolwiek zagrożenia naruszenia zawisłego postępowania.

134 W tych okolicznościach zaś tylko konkretne badanie dokumentów, do których wniesiono o dostęp, dokonane zgodnie z wymogami przywołanymi w pkt 72 niniejszego wyroku, może umożliwić Komisji ustalenie, czy ich ujawnienia można odmówić zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

135 Wynika stąd, że Sąd słusznie co do zasady orzekł, że zagrożenia naruszenia interesu chronionego wymaganego przez ten przepis nie można domniemywać jedynie na podstawie istniejącego pomiędzy rozpatrywanymi postępowaniami sądowymi związku.

136 Ponieważ zarzut trzeci nie może zostać uznany za zasadny, odwołanie Komisji w sprawie C-532/07 P należy oddalić w całości.

B — *W przedmiocie odwołań wniesionych przez Królestwo Szwecji (sprawa C-514/07 P) i API (sprawa C-528/07 P)*

137 Podczas gdy sprawa C-532/07 P dotyczy z jednej strony dostępu do pism procesowych złożonych w ramach postępowań sądowych, w których, w chwili wydania decyzji Komisji, rozprawa już się odbyła i, z drugiej strony, dostępu do pism procesowych złożonych w ramach zakończonych postępowań sądowych, których przedmiotem jest bądź skarga o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, po którego zakończeniu pozwane państwo członkowskie nie zastosowało się jeszcze do prawa Unii, bądź które są ściśle związane z innymi zawisłymi postępowaniami, sprawy C-514/07 P i C-528/07 P mają za przedmiot dostęp do pism procesowych złożonych w ramach postępowań sądowych, w których, w chwili wydania decyzji Komisji, rozprawa jeszcze się nie odbyła.

138 Królestwo Szwecji popierane przez Królestwo Danii i Republikę Finlandii oraz API opierają odpowiednio swe odwołania na tych samych dwóch zarzutach, z których jeden dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, a drugi – naruszenia art. 4 ust. 2 in fine tego rozporządzenia.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

a) Argumentacja stron

139 W ramach tego zarzutu Królestwo Szwecji i API utrzymują, że, co do zasady, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

przewidującego wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych w zakresie, w jakim stwierdził, iż jeżeli przedmiotem wniosku o dostęp są pisma procesowe złożone przez Komisję przed sądami Unii w ramach postępowań sądowych, które nie znalazły się jeszcze na etapie rozprawy, instytucja ta ma prawo oprzeć swą odmowę ujawnienia na omawianym wyjątku bez obowiązku przeprowadzenia konkretnego badania treści każdego dokumentu, do którego dostępu od niej zażądano.

140 Na poparcie tego zarzutu Królestwo Szwecji i API twierdzą przede wszystkim, że Sąd dokonał wykładni rozszerzającej wyjątku, który, jako taki, może być jedynie przedmiotem wykładni zawężającej. Rząd szwedzki dodaje, że taka wykładnia nie jest także zgodna z celem rozporządzenia nr 1049/2001, zmierzającego do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów posiadanych przez instytucje.

141 Królestwo Danii ze swej strony również twierdzi, że ten ostatni argument rządu szwedzkiego narzuca się tym bardziej, jeśli się weźmie pod uwagę ww. wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, w którym Trybunał, określając kryteria, jakie muszą spełniać instytucje, gdy odmawiają dostępu do dokumentów na podstawie wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, uściślił w pkt 35 tego wyroku, iż zawsze jest konieczne konkretne badanie dokumentów, do których dostępu zażądano.

142 Następnie zdaniem API Sąd niesłusznie stwierdził, że dostęp do pism procesowych Komisji zagraża narażeniem jej pracowników – a nie przedstawicieli innych stron postępowania – na „krytykę i zarzuty" z zewnątrz. W każdym razie Komisja, wbrew temu, co wynikałoby z pkt 80 zaskarżonego wyroku, nie dysponuje jakimkolwiek prawem do obrony swych interesów „niezależnie od wpływów zewnętrznych". Ponadto Sąd pominął znaczenie okoliczności, że inne systemy prawne umożliwiają dostęp do pism procesowych złożonych przed sądami i to na każdym etapie postępowania.

Wreszcie Sąd błędnie zdaniem API powołał się na konieczność ochrony skuteczności możliwej decyzji o przeprowadzeniu rozprawy przy drzwiach zamkniętych.

143 W odpowiedzi na te argumenty Komisja twierdzi, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie przewiduje pełnej przejrzystości i że w związku z tym nie jest sprzeczne z jego celem, którym jest zapewnienie najszerszej skuteczności prawu dostępu do dokumentów, uwzględnienie ogólnej zasady prawa takiej jak zasada ochrony właściwego przebiegu postępowań sądowych i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.

144 Zdaniem Komisji, wspieranej w tej kwestii przez Zjednoczone Królestwo, jest zatem sprzeczne z omawianą zasadą wymaganie od instytucji, aby przeprowadziła konkretne i indywidualne badanie każdego dokumentu, do którego dostępu od niej zażądano, gdy jest oczywiste, że dokument ten wchodzi w zakres stosowania jednego z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, w szczególności z uwagi na charakter tego dokumentu lub szczególny kontekst, w jakim został sporządzony.

b) Ocena Trybunału

145 W ramach tego zarzutu API i Królestwo Szwecji podnoszą naruszenie prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd w zakresie, w jakim dokonał on wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w ten sposób, że instytucje mają prawo odmówić, bez uprzedniego przeprowadzenia konkretnej analizy każdego przypadku, dostępu do pism procesowych złożonych w ramach zawisłych postępowań sądowych, które nie znalazły się jeszcze na etapie rozprawy.

146 Wystarczy stwierdzić w tym względzie, że, z przyczyn wskazanych w pkt 68–104 niniejszego wyroku, Komisja może oprzeć się na domniemaniu, że ujawnienie pism procesowych złożonych w ramach zawisłych postępowań sądowych narusza postępowania w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia i że w związku z tym Komisja może w całym toku takich postępowań wystąpić z odmową uwzględnienia wniosków o dostęp mających za przedmiot takie dokumenty, nie mając obowiązku przeprowadzenia ich konkretnej analizy.

147 Z powyższego wynika, że, z tych samych powodów nie jest uzasadniona wykładnia proponowana przez Królestwo Szwecji i API w ramach niniejszego zarzutu, zgodnie z którą omawiany przepis nie pozwala Komisji na wystąpienie z taką odmową przed dniem rozprawy.

148 W związku z powyższym zarzut pierwszy odwołania podniesiony w sprawach C-514/07 P i C-528/07 P należy oddalić jako bezzasadny.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

a) Argumentacja stron

149 W ramach tego zarzutu Królestwo Szwecji i API zarzucają Sądowi, że naruszył art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001, uznając, iż ogólny interes odbiorców do otrzymania informacji dotyczących zawisłych postępowań sądowych nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu tego przepisu. API jest ponadto

zdania, że w każdym razie Sąd nie dokonał, jak powinien był, wyważenia tego interesu i interesu ochrony tych postępowań. W tym względzie Królestwo Szwecji twierdzi, że takie wyważenie, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 99 zaskarżonego wyroku, zawsze powinno być dokonane na podstawie konkretnej treści dokumentów, do których dostępu zażądano.

150 Zdaniem Komisji natomiast Sąd orzekł zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stwierdzając, że nadrzędny interes publiczny, przy którego uwzględnieniu powinny być ujawniane dokumenty w zastosowaniu wskazanego przepisu, jest co do zasady odrębny od ogólnej zasady przejrzystości, która leży u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001.

151 Zjednoczone Królestwo dodaje, że niniejszy zarzut jest skutkiem złego zrozumienia treści zaskarżonego wyroku, ponieważ z jego pkt 97–99 wynika w rzeczywistości, iż Sąd nie tylko uznał, że dokonanie wyważenia istniejących interesów jest konieczne, lecz sam również dokonał takiego wyważenia.

b) Ocena Trybunału

152 Sąd stwierdził przede wszystkim, iż nadrzędny interes publiczny określony w art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 musi być co do zasady odrębny od zasady przejrzystości, następnie uściślił w pkt 97 zaskarżonego wyroku, iż fakt, iż strona występująca z wnioskiem o udzielenie dostępu nie powołuje się na żaden interes publiczny odrębny od zasady przejrzystości, nie oznacza automatycznie, że wyważenie istniejących interesów nie jest konieczne. Zdaniem Sądu bowiem „przywołanie tych

samych zasad może, w świetle szczególnych okoliczności przypadku, być tak ostre, że wykracza poza potrzebę ochrony spornych dokumentów".

153 Wobec tego Królestwo Szwecji i API niesłusznie utrzymują, iż Sąd wykluczył, że interes polegający na zapewnieniu przejrzystości może stanowić nadrzędny interes publiczny w rozumieniu tego przepisu.

154 Wreszcie, jak twierdzi Komisja i Zjednoczone Królestwo, w pkt 98 i 99 zaskarżonego wyroku Sąd wyważył interes polegający na zapewnieniu przejrzystości, z interesem, który wiąże się z ochroną celu polegającego na uniknięciu jakiegokolwiek zewnętrznego wpływu na właściwy przebieg postępowań sądowych.

155 W konsekwencji argument API, zgodnie z którym Sąd nie dokonał omawianego wyważenia, jest również bezzasadny.

156 Wreszcie w odniesieniu do argumentu Królestwa Szwecji, zgodnie z którym Sąd nie dokonał poprawnie tego wyważenia ze względu na to, iż nie uwzględnił treści rozpatrywanych dokumentów, należy podnieść, że zdaniem Sądu tylko szczególne okoliczności przypadku umożliwiają uznanie, iż zasada przejrzystości ma tak szczególne znaczenie, że może stanowić nadrzędny interes publiczny mogący przeważyć nad potrzebą ochrony spornych dokumentów, a zatem – uzasadnić ich ujawnienie zgodnie z art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001.

157 Nawet zaś przy założeniu, że możliwe jest uzasadnienie na tej podstawie ujawnienia dokumentów, choć gdy domniemywa się, iż narusza ono jeden z interesów chronionych przez system wyjątków określonych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, należy zauważyć, że z pkt 95 zaskarżonego wyroku wynika, iż API ograniczyło się do twierdzenia, że prawo opinii publicznej do informacji o ważnych kwestiach prawa wspólnotowego, takich jak kwestie dotyczące konkurencji, jak również o kwestiach o dużym znaczeniu politycznym, co dotyczy kwestii poruszonych w skardze o stwierdzenie uchybienia, przeważa nad ochroną postępowań sądowych.

158 Jednakże tak ogólne twierdzenia nie mogą pozwolić na ustalenie, że zasada przejrzystości uwidacznia w danym przypadku ze szczególną ostrością, które mogło przewyższyć powody uzasadniające odmowę ujawnienia danych dokumentów.

159 W tych okolicznościach Sąd słusznie stwierdził, że interes, na który powołało się API, nie miał takiego charakteru, który uzasadniałby ujawnienie rozpatrywanych pism procesowych, i że wobec tego żadne konkretne badanie treści tych dokumentów nie było w tym przypadku konieczne.

160 Uwzględniając powyższe rozważania, zarzut drugi również nie może być przyjęty.

161 Należy zatem oddalić w całości zarówno odwołanie wniesione przez Królestwo Szwecji w sprawie C-514/07 P, jak również odwołanie API w sprawie C-528/07 P.

VII — W przedmiocie kosztów

162 Artykuł 122 akapit pierwszy regulaminu postępowania stanowi między innymi, że jeśli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Artykuł 69 § 4 akapit pierwszy stanowi, że państwa członkowskie i instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

163 Ponieważ Królestwo Szwecji przegrało sprawę w zakresie zarzutów i żądań podniesionych w ramach odwołania w sprawie C-514/07 P, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć je kosztami związanymi z tym postępowaniem.

164 Ponieważ API przegrało sprawę w zakresie zarzutów i żądań podniesionych w ramach odwołania w sprawie C-528/07 P, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć je kosztami związanymi z tym postępowaniem.

165 Ponieważ Komisja przegrała sprawę w zakresie zarzutów i żądań podniesionych w ramach odwołania w sprawie C-532/07 P, zgodnie z żądaniami API należy obciążyć ją kosztami związanymi z tym postępowaniem.

166 Państwa członkowskie będące interwenientami w postępowaniu odwoławczym ponoszą własne koszty z nim związane.

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

1) Odwołania zostają oddalone.

2) Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Komisję Europejską związane z odwołaniem w sprawie C-514/07 P.

3) Association de la presse internationale ASBL (API) pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Komisję Europejską związane z odwołaniem w sprawie C-528/07 P.

4) Komisja Europejska pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Association de la presse internationale ASBL (API) związane z odwołaniem w sprawie C-532/07 P.

5) Królestwo Danii, Republika Finlandii i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty związane z odwołaniami.

Podpisy