Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 15 września 2016 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty dotyczące rozmów poprzedzających przyjęcie dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów — Odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych — Prawo do obrony — Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-710/14

Herbert Smith Freehills LLP, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez adwokata P. Wytincka,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez E. Rebastiego, M. Veigę oraz J. Herrmanna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

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

interwenient,

mającej za przedmiot opartą na art. 263 TFUE skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Rady 18/c/01/14 z dnia 23 lipca 2014 r. odmawiającej dostępu do niektórych dokumentów związanych z przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1),

SĄD (ósma izba),

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

sekretarz: M. Junius, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2016 r.,

* Język postępowania: angielski.

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Pismem z dnia 16 kwietnia 2014 r. skarżąca, Herbert Smith Freehills LLP, skierowała do Rady Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43) wniosek o udzielenie dostępu dotyczący „wszelkich dokumentów (w tym dokumentów wewnętrznych i projektów) sporządzonych przez urzędników służby prawnej Rady w zakresie dokonanej przez służbę prawną oceny podstaw prawnych wniosków dotyczących nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów […], które to dokumenty powstały przy przygotowywaniu posiedzeń trójstronnych dotyczących [tej dyrektywy] w 2013 r., w odpowiedzi na te posiedzenia lub w ich wyniku lub które się do tych posiedzeń odnoszą”. Skarżąca wskazała również, że „[w] ramach odpowiedzi udzielonej na ten wniosek przez służbę prawną Rady [spodziewa się ona] otrzymać (przynajmniej) dokumenty (w tym dokumenty wewnętrzne i projekty) dotyczące dokonanych przez tę służbę prawną analizy lub badania art. 24 proponowanej [dyrektywy]”.

2 W dniu 4 czerwca 2014 r. Rada ustosunkowała się do wniosku skarżącej, odmawiając dostępu do wszystkich żądanych dokumentów.

3 W tej pierwotnej decyzji o odmowie Rada wskazała, że żadna pisemna opinia dotycząca aspektów objętych wnioskiem nie została sporządzona przez jej służbę prawną. W odniesieniu do dokumentów wewnętrznych i projektów Rada zwraca uwagę na niewielką liczbę pism wymienionych między urzędnikami służby prawnej Rady, urzędnikami służb prawnych Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oraz delegatów państw członkowskich oraz zauważa, że niektóre elementy tej korespondencji zawierają w załączniku wersje wstępne art. 24 proponowanej dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów (zwanej dalej „DWT”) oraz fragmenty wniosku odnoszące się do tego artykułu. Zdaniem Rady ich ujawnienie naruszyłoby interes polegający na wnioskowaniu o udzielenie i uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i kompletnych opinii prawnych, a w odniesieniu do danych osobowych – prywatność osób biorących udział w wymianie korespondencji drogą poczty elektronicznej.

4 W piśmie wysłanym pocztą elektroniczną z dnia 16 czerwca 2014 r. skarżąca złożyła ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów objętych pierwotnym wnioskiem.

5 Decyzją z dnia 23 lipca 2014 r., doręczoną skarżącej w dniu 24 lipca 2014 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), Rada oddaliła ponowny wniosek skarżącej i odmówiła dostępu do wskazanych dokumentów.

6 Z treści zaskarżonej decyzji wynika, że skarżąca wskazała jako będące przedmiotem odmowy dostępu następujące dokumenty (zwane dalej razem „żądanymi dokumentami”):

— pismo wysłane pocztą elektroniczną z dnia 21 listopada 2013 r. przez urzędnika służby prawnej Rady do urzędników służb prawnych Parlamentu i Komisji zawierające wstępne stanowiska prawne dotyczące brzmienia art. 24 DWT (zwane dalej „dokumentem nr 1”);

— pismo wysłane pocztą elektroniczną z dnia 26 listopada 2013 r. przez urzędnika służby prawnej Rady do radcy prawnego państwa członkowskiego zawierające bardzo zwięzłe wyjaśnienie głównego celu prawnego konkretnego projektu; wersja wstępna art. 24 DWT oraz odnoszące się do niej fragmenty wniosku Komisji znajdowały się w załączniku (pismo zwane dalej „dokumentem nr 2”);

— pismo wysłane pocztą elektroniczną z dnia 2 grudnia 2013 r. przez urzędnika służby prawnej Rady do urzędników służb prawnych Parlamentu i Komisji zawierające bardzo zwięzły komentarz w zakresie możliwej wykładni tekstu; wersja wstępna art. 24 DWT oraz odnoszące się do niej fragmenty wniosku Komisji znajdowały się w załączniku (pismo zwane dalej „dokumentem nr 3”);

— pismo wysłane pocztą elektroniczną z dnia 3 grudnia 2013 r. przez urzędnika służby prawnej Rady do urzędnika dyrekcji generalnej (DG) „B 4B” Sekretariatu Generalnego Rady odnoszące się jedynie pokrótce do projektu znajdującego się w jego załączniku; wersja wstępna art. 24 DWT oraz odnoszące się do niej fragmenty wniosku Komisji znajdowały się w załączniku (pismo zwane dalej „dokumentem nr 4”);

— pismo wysłane pocztą elektroniczną z dnia 4 grudnia 2013 r. przez urzędnika służby prawnej Rady do urzędników służb prawnych Parlamentu i Komisji odnoszące się do danego wyroku i wskazujące zwięzłe stanowiska wstępne w zakresie znaczenia tego wyroku (pismo zwane dalej „dokumentem nr 5”).

7 W zaskarżonej decyzji Rada stwierdziła, że żądane dokumenty zawierają opinie prawne w postaci nieformalnej wymiany korespondencji w przedmiocie wstępnych stanowisk prawnych dotyczących przepisu DWT, który był szczególnie kontrowersyjny i który stanowił przedmiot złożonych i trudnych dyskusji w Radzie oraz pomiędzy instytucjami.

8 Następnie Rada zauważyła, że podczas procesu legislacyjnego DWT spotkała się z silnym sprzeciwem przemysłu tytoniowego, że pewien producent wyrobów tytoniowych wszczął postępowanie przed angielskimi sądami, kwestionując zgodność DWT z prawem, oraz że istniało w związku z tym rzeczywiste i dające się przewidzieć ryzyko, że zostanie przedłożone Trybunałowi pytanie prejudycjalne. Rada zwróciła także uwagę na oznaki wskazujące, że Polska rozważała możliwość wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi o stwierdzenie nieważności DWT. Podobnie Rada uznała, że „klauzula swobodnego przepływu” znajdująca się w art. 24 DWT i przeanalizowana w żądanych dokumentach stanowiłaby z pewnością część zapowiedzianego postępowania sądowego. W tych okolicznościach Rada stwierdziła, że ujawnienie żądanych dokumentów mogłoby naruszyć skuteczność jej obrony przed sądem i w rezultacie naruszyć zasadę równości broni oraz prawo do obrony.

9 Rada zaznaczyła również, iż dokumenty sporządzone przez urzędników jej służby prawnej w oparciu o nieformalne i wstępne podstawy powinny korzystać ze szczególnej ochrony w szczególności ze względu na ich nieformalny i nieostateczny charakter. Zdaniem Rady ujawnienie takich dokumentów mogłoby wywrzeć istotne skutki na sposób funkcjonowania służby prawnej oraz na jej wolność wyrażania stanowisk, a także ostatecznie naruszyć jej możliwości w zakresie występowania o udzielenie i uzyskiwania w odpowiedzi „szczerej, obiektywnej i wyczerpującej” opinii prawnej.

10 W konsekwencji Rada wyciągnęła z tego wniosek, że żądane dokumenty są objęte art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, który to przepis dotyczy opinii prawnych.

11 W odniesieniu do istnienia ewentualnego nadrzędnego interesu uzasadniającego ujawnienie Rada uznała, uwzględniając szczególnie newralgiczny charakter rzeczonych opinii prawnych, które to opinie dotyczą kwestii mogących stać się przedmiotem postępowania sądowego, że interes przejrzystości oraz

udziału w procesie legislacyjnym nie przeważa w niniejszej sprawie nad koniecznością ochrony stanowisk prawnych zawartych w żądanych dokumentach, które to stanowiska w każdym razie mają jedynie charakter wstępny i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Rady.

12 W odniesieniu do możliwości udzielenia częściowego dostępu Rada uznała, że fragmenty żądanych dokumentów objętych owym wnioskiem o częściowy dostęp wchodzą w zakres wskazanych wyjątków.

13 Wreszcie zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 Rada odmówiła dostępu do danych osobowych zawartych w tych dokumentach.

Przebieg postępowania i żądania stron

14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 października 2014 r. skarżąca złożyła rozpatrywaną skargę wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

15 W postanowieniu z dnia 7 listopada 2014 r. Sąd (ósma izba) oddalił wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

16 W dniu 19 grudnia 2014 r. Rada przedstawiła odpowiedź na skargę.

17 Replika została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 25 lutego 2015 r.

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 stycznia 2015 r. Komisja wniosła o dopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Postanowieniem z dnia 3 marca 2015 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił tę interwencję.

19 W dniu 15 kwietnia 2015 r. Komisja złożyła uwagi interwenienta.

20 Duplika wpłynęła do sekretariatu Sądu w dniu 16 kwietnia 2015 r.

21 Uwagi skarżącej dotyczące uwag interwenienta zostały złożone w dniu 29 maja 2015 r.

22 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.

23 Postanowieniem z dnia 11 listopada 2015 r. Sąd nakazał Radzie przedstawienie kopii żądanych dokumentów na podstawie art. 91 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem oraz wskazał, że zgodnie z art. 104 tego regulaminu dokumenty te nie zostaną podane do wiadomości skarżącej. Rada zastosowała się do tego postanowienia w wyznaczonym terminie.

24 Na rozprawie w dniu 22 stycznia 2016 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane ustnie przez Sąd pytania.

25 W skardze skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

26 Rada i Komisja wnoszą do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

27 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności skarżąca przedstawiła, po zrezygnowaniu w replice ze swojego trzeciego zarzutu, dwa zarzuty, dotyczące, odpowiednio, pierwszy – naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz drugi – naruszenia art. 4 ust. 6 wspomnianego rozporządzenia.

Uwagi wstępne

28 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001, zgodnie z jego motywem 1, uwzględnia wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę, 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 wiąże się z demokratycznym charakterem tych instytucji (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 68; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 72).

29 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 (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 33; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 69; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 73).

30 Oczywiście wspomniane prawo do dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom opartym na względach interesu publicznego lub prywatnego. W szczególności i zgodnie z motywem 11 rozporządzenia nr 1049/2001 art. 4 tego aktu przewiduje system odstępstw zezwalający na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten przepis (wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 70, 71; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 74; a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 29).

31 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 63; z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 36; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 73; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 75).

32 Jednakże sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez wyjątek od prawa dostępu przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie wystarczy, by uzasadnić stosowanie tego wyjątku (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 51; a także z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 69).

33 Po pierwsze bowiem, gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego

wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisji, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Po drugie, jeśli instytucja zastosuje jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to jej zadaniem jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, i w szczególności ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmocnionej przejrzystości, mianowicie większe uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większą legitymizację, skuteczność i odpowiedzialność administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 45; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32; a także z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 53).

35 Ponadto Trybunał orzekł już również, że względy te nabierają w sposób oczywisty szczególnego znaczenia, gdy Rada działa w charakterze organu prawodawczego, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie w takim przypadku. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które dały podstawy aktowi prawnemu. Możliwość poznania przez obywateli podstaw działań prawodawczych jest bowiem warunkiem skutecznego wykonywania przez nich ich demokratycznych praw (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 33).

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

36 Poprzez pierwszy zarzut, który składa się z dwóch części, skarżąca zarzuca Radzie dwukrotne naruszenie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

37 W ramach pierwszej części tego zarzutu skarżąca podnosi, iż dokumenty nr 1, 2, 3 i 5 nie są objęte zakresem stosowania wyjątku dotyczącego opinii prawnych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

38 W ramach drugiej części tego zarzutu skarżąca podniosła, że nawet gdyby dokumenty nr 1, 2, 3 i 5 były objęte zakresem stosowania art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, to i tak musiałyby, podobnie jak i dokument nr 4, zostać podane do wiadomości z powodu istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ich ujawnienie.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego

39 Zdaniem skarżącej wyjątku dotyczącego opinii prawnych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 nie można rozszerzyć na korespondencję drogą elektroniczną wymienioną z osobami trzecimi w ramach procesu legislacyjnego. Dokumenty nr 1, 2, 3 i 5 stanowią bowiem jedynie produkt debaty międzyinstytucjonalnej dotyczącej treści proponowanego aktu legislacyjnego. Wspomniany wyjątek ma zastosowanie wyłącznie do wewnętrznych opinii udzielanych przez służbę prawną danej instytucji. Rada popełniła zatem błąd, powołując się na ów wyjątek w odniesieniu do informacji wysłanych do urzędników służb prawnych Parlamentu i Komisji, a także do radców prawnych danego państwa członkowskiego.

40 Rada i Komisja kwestionują argumenty skarżącej.

41 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeśli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę opinii prawnej, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

42 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w odniesieniu do przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku dotyczącego opinii prawnych analiza, której powinna dokonać Rada, gdy otrzyma wniosek o ujawnienie dokumentu, musi przebiegać trzyetapowo, odpowiednio do trzech kryteriów, o których mowa w tym przepisie (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 37; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 95).

43 Tak więc w pierwszej kolejności Rada powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście opinii prawnej. W drugiej kolejności Rada powinna zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą opinii prawnych, naruszyłoby ochronę, którą winny być objęte owe opinie, w tym znaczeniu, że ujawnienie naruszyłoby interes instytucji leżący w tym, by zwracać się o opinie prawne i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie. Aby można było powołać się na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne. Wreszcie w trzeciej kolejności, jeśli Rada uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę opinii prawnej w określony powyżej sposób, powinna ona zbadać, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie owego dokumentu mimo wynikającego z tego zagrożenia jej możliwości w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 38–44; a także z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 96).

44 Trybunał orzekł również, że o ile ujawnienie wydanych w ramach procesu legislacyjnego opinii służby prawnej Rady mogłoby zagrozić interesowi polegającemu na ochronie niezależności służby prawnej Rady, waga tego ryzyka powinna być rozpatrywana w stosunku do nadrzędnych interesów publicznych leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Taki nadrzędny interes publiczny polega na tym, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię służby prawnej którejś z instytucji w przedmiocie kwestii prawnych powstałych w toku debaty nad pracami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić demokratyczne uprawnienia obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego, o których mowa w szczególności w motywach 2 i 6 wspomnianego rozporządzenia. Z powyższych rozważań wynika, że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje co do zasady obowiązek ujawniania opinii służby prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 67, 68).

45 Stwierdzenie to nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej wydanej w ramach procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę opinii prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 69).

46 Jak wynika z pkt 39 powyżej, w ramach pierwszej części skarżąca kwestionuje pierwszy etap badania przeprowadzonego przez Radę.

47 W odniesieniu do pojęcia „opinii prawnej" należy zauważyć, że art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 nie daje podstaw przyjętej przez skarżącą wykładni tego pojęcia.

48 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że pojęcie „opinii prawnej” nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1049/2001. Niemniej z orzecznictwa zapoczątkowanego wyrokiem z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 38, 39) wynika, że pojęcie „opinii prawnej” jest związane z treścią dokumentu, a nie z jego autorem lub odbiorcą. Jak wynika z wykładni literalnej wyrazów „opinia prawna”, chodzi o opinię dotyczącą kwestii prawnej, niezależnie od sposobu, w jaki opinia taka została udzielona. Innymi słowy, dla zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony opinii nie stoi na przeszkodzie temu, aby owa instytucja w razie potrzeby zwróciła dostarczony na wczesnym etapie, na dalszych etapach, czy też w fazie końcowej procesu decyzyjnego. Podobnie fakt, że opinia została udzielona w formalnym lub nieformalnym kontekście, jest bez znaczenia dla wykładni tych wyrazów.

49 W drugiej kolejności – brzmienie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 nie pozwala stwierdzić, że przepis ten dotyczy wyłącznie opinii udzielonych lub otrzymanych wewnątrz danej instytucji.

50 W tym względzie należy przypomnieć, że z wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 42) wynika, że wyjątek dotyczący opinii prawnych przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, że ma on na celu ochronę interesu instytucji polegającego na tym, by zwracać się o opinię i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie.

51 Mimo że co do zasady dana instytucja kieruje się do swojej własnej służby prawnej, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby owa instytucja w razie potrzeby zwróciła się na zewnątrz o sporządzenie takiej opinii. Tak jest na przykład w sytuacji, w której dana instytucja zwróci się o opinię do kancelarii prawnej.

52 W związku z tym kwestia, czy opinia prawna została udzielona przez autora wewnętrznego lub zewnętrznego, nie jest ważna dla instytucji, która powołuje się na wyjątek dotyczący ochrony opinii.

53 Wreszcie nic nie stoi na przeszkodzie również temu, aby instytucja, która powołała się na wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych, udostępniła tę opinię „podmiotowi trzeciemu”. Fakt, że dokument zawierający opinię prawną wydaną przez daną instytucję został wysłany do służb prawnych innych instytucji lub do państwa członkowskiego, nie wpływa sam w sobie na charakter tego dokumentu.

54 W konsekwencji, wbrew twierdzeniom skarżącej, z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 nie wynika, że opinia prawna powinna zostać wydana przez daną instytucję wyłącznie na użytek wewnętrzny.

55 W tym względzie należy zaznaczyć, że w niniejszym przypadku, jak zauważyła Rada i jak Sąd mógł stwierdzić po przedstawieniu dokumentów w ramach środka organizacji wskazanego w pkt 23 powyżej, chodzi o wymianę korespondencji pomiędzy trzema instytucjami w ramach rozmów trójstronnych, co z definicji oznacza – w celu przyjęcia ostatecznego tekstu legislacyjnego – wymianę korespondencji prowadzoną „na zewnątrz” z zainteresowaną instytucją.

56 Rozmowa trójstronna stanowi nieformalne spotkanie trzech stron, w którym udział biorą przedstawiciele Parlamentu, Rady i Komisji. Celem tych kontaktów jest szybkie osiągnięcie porozumienia w przedmiocie szeregu poprawek akceptowalnych dla Parlamentu i Rady. Chociaż dyskusje legislacyjne prowadzone podczas rozmów trójstronnych dotyczą często kwestii politycznych, mogą one czasem poruszać także techniczne kwestie prawne. W tym ostatnim przypadku zdarza się, że służby prawne trzech instytucji mogą prowadzić rozmowy i dokonywać uzgodnień co do stanowiska – porozumienia, które następnie musi jeszcze zostać zatwierdzone przez każdą z trzech instytucji zgodnie z ich odpowiednimi procedurami wewnętrznymi.

57 W ten sposób zwykła procedura ustawodawcza, o której mowa w art. 294 TFUE i zgodnie z którą przyjęto DWT, składa się z trzech etapów (pierwsze czytanie, drugie czytanie i trzecie czytanie wraz z postępowaniem pojednawczym), ale może zostać zakończona na każdym z tych etapów, jeśli Parlament i Rada osiągną porozumienie. O ile procedura może wymagać aż trzeciego czytania, wzmożone korzystanie z rozmów trójstronnych świadczy o tym, że porozumienie jest często osiągane przy pierwszym czytaniu.

58 W niniejszym przypadku DWT została przyjęta na podstawie pierwszego czytania przez Parlament. Mając w perspektywie koniec kadencji Parlamentu i Komisji, odpowiednio w czerwcu i października 2014 r., negocjacje w postaci rozmów trójstronnych były prowadzone między Parlamentem, Radą i Komisją na wniosek Parlamentu w celu wynegocjowania między nimi treści art. 24 DWT i ustalenia jego brzmienia.

59 Otóż wymiany stanowisk prawnych między służbami prawnymi trzech instytucji w celu wypracowania kompromisu w zakresie tekstu legislacyjnego w ramach rozmów trójstronnych mogą zostać zakwalifikowane w razie potrzeby jako opinie prawne i z tego powodu mogą zostać objęte zakresem wyjątku dotyczącego opinii prawnych.

60 Służby prawne działają bowiem na podstawie upoważnienia i w celu osiągnięcia porozumienia. Działają więc jednocześnie jako negocjatorzy i doradcy w kwestiach prawnych.

61 Wreszcie jeśli chodzi o argument skarżącej, zgodnie z którym dokument nr 2, pismo Rady wysłane do państwa członkowskiego pocztą elektroniczną, a zatem – zdaniem skarżącej – dokument wymieniony z podmiotem trzecim, nie jest jako taki objęty zakresem stosowania wyjątku dotyczącego opinii prawnych, należy zauważyć, że to państwa członkowskie tworzą Radę. W związku z tym wymiana korespondencyjna między służbami Rady a stałymi przedstawicielstwami państw członkowskich w ramach procesu legislacyjnego może w stosowanym przypadku zostać objęta wyjątkiem dotyczącym opinii prawnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

62 Z powyższych rozważań wynika, że Rada słusznie uznała, że sporne dokumenty dotyczyły opinii prawnych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. W konsekwencji należy oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego

63 W ramach drugiej części skarżąca podnosi, że ponieważ dokumenty nr 1–5 podlegają ochronie na mocy art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ich ujawnienie.

64 Powołuje się ona w tym zakresie na wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46). Zdaniem skarżącej z wyroku tego wynika, że opinie prawne wydane w ramach procesu legislacyjnego powinny co do zasady zostać ujawnione oraz że ich ujawnienie może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić demokratyczne uprawnienia obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. W tym kontekście skarżąca argumentuje, że żądane dokumenty odnoszą się do kluczowego elementu konstytucyjnego porządku Unii, czyli podstawy prawnej DWT, co wiąże się z określoną w art. 5 TUE zasadą przyznania. Ponadto ów kluczowy element stanowi także przedmiot wątpliwości interpretacyjnych podniesionych przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokim sądem (Anglia i Walia), wydziałem ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo], co również wskazuje, zdaniem skarżącej, na ważny interes publiczny.

65 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje okoliczność, że w sprawach legislacyjnych zawsze istnieje nadrzędny interes uzasadniający ujawnienie żądanych dokumentów. W tym względzie instytucje te powołują się na konkretne opinie wydane w odniesieniu do art. 24 DWT, które to opinie mają newralgiczny i sporny charakter. Ich ujawnienie naruszyłoby interes polegający na tym, aby zwracać się o opinię i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie, możliwość ustalenia i przyjęcia przez Radę (i Komisję) ich linii obrony w ramach przyszłego postępowania sądowego oraz niezakłócony przebieg i integralność rozpraw przed sądami Unii. Jeśli uwzględnić to ryzyko, podnoszony interes publiczny uzasadniający ujawnienie, na które powołuje się skarżąca, nie przeważa nad interesem publicznym polegającym na ochronie rozpatrywanych opinii prawnych.

66 Należy tytułem wstępu stwierdzić, że skarżąca nie podniosła zastrzeżenia podważającego istnienie rzeczywistego ryzyka, dającego się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie czysto hipotetycznego, że ujawnienie wszystkich żądanych dokumentów naruszyłoby ochronę opinii prawnych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Okoliczność, iż w swoich pismach odniosła się do swojej wątpliwości co do szczególnie newralgicznego charakteru rzeczonych dokumentów, mieści się wyłącznie w ramach wyważenia interesu Rady polegającego na ochronie rzeczonych opinii z nadrzędnym interesem uzasadniającym ujawnienie tych opinii. W związku z tym przeprowadzona przez Radę analiza dotycząca istnienia rzeczywistego ryzyka, że ujawnienie żądanych dokumentów mogłoby naruszyć jej interes polegający na tym, aby zwracać się o opinię i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie, nie stanowi przedmiotu niniejszego sporu.

67 O ile ujawnienie danej opinii prawnej mogłoby naruszać chroniony interes, o tyle waga tego ryzyka powinna być rozpatrywana w stosunku do nadrzędnych interesów leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Z przytoczonego w pkt 34 powyżej orzecznictwa wynika, że zadaniem zainteresowanej instytucji jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze zwiększonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym.

68 Nadrzędny interes publiczny, który mógłby uzasadniać ujawnienie dokumentu, niekoniecznie musi się różnić od zasad stanowiących podstawę rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 74, 75; z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11°P i C-605/11°P, EU:C:2013:738, pkt 92).

69 Jednakże przedstawienie rozważań o charakterze wyłącznie ogólnym nie wystarczy do wykazania, że nadrzędny interes publiczny przeważa nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia danych dokumentów (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in/ API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 158; z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11°P, EU:C:2013:738, pkt 93; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 105; a także z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 131).

70 W niniejszym przypadku z zaskarżonej decyzji wynika, że zdaniem Rady żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia żądanych dokumentów. Zasadniczo, jak wynika z pkt 26 zaskarżonej decyzji, streszczonego w pkt 11 powyżej, Rada uznała, uwzględniając szczególnie newralgiczny charakter rzeczonych opinii prawnych, które dotyczyły kwestii mogących stać się przedmiotem postępowania sądowego, że interes przejrzystości oraz udziału w procesie legislacyjnym nie przeważa w niniejszej sprawie nad koniecznością ochrony stanowisk prawnych zawartych w żądanych dokumentach.

71 Żaden z argumentów przedstawionych przez skarżącą i streszczonych w pkt 64 powyżej nie pozwala na podważenie tej oceny.

72 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentu dotyczącego tego, że przejrzystość niezbędna do zrozumienia procesu legislacyjnego stanowi sama w sobie interes publiczny, który musi podlegać ochronie, czego Rada nie wzięła pod uwagę, należy stwierdzić, iż w świetle przytoczonego w pkt 69 powyżej orzecznictwa tak ogólne twierdzenie nie pozwala na ustalenie, że zasada przejrzystości w tym konkretnym przypadku posiada szczególną wagę, która mogłaby przeważyć nad względami uzasadniającymi odmowę dostępu do żądanych dokumentów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 157, 158).

73 W drugiej kolejności, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym nadrzędny interes publiczny został wykazany również przez fakt, iż toczył się spór przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokim sądem (Anglia i Walia), wydziałem ławy królowej (izba administracyjna)], należy przypomnieć, że skarżąca działa w imieniu spółki British American Tobacco UK Ltd, która to spółka w dniu 27 czerwca 2014 r. wszczęła wspomniane postępowanie, kwestionując ważność DWT, a w szczególności art. 24 tej dyrektywy, w świetle art. 114 TFUE i wniosła, aby ów sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w zakresie ważności DWT. Tymczasem fakt, że skarżąca wniosła skargę do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokiego sądu (Anglia i Walia), wydziału ławy królowej (izba administracyjna)], świadczy o tym, że chodzi tutaj bardziej o interes prywatny niż nadrzędny interes publiczny. Ponadto w oczekiwaniu na wydanie przez wspomniany sąd postanowienia odsyłającego skarżąca wniosła o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym (zob. pkt 14 powyżej), podnosząc przy tym, że ma oczywisty interes w tym, aby uzyskać dostęp do rzeczonych dokumentów celem lepszego przygotowania uwag w ramach spodziewanego postępowania sądowego oraz celem przedłożenia tych dokumentów Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i w ten sposób wykazując swój prywatny interes.

74 Należy zauważyć, że w odniesieniu do konieczności doprowadzenia do ujawnienia żądanych dokumentów w oparciu o nadrzędny interes, aby móc lepiej przygotować swoje wystąpienie podczas wyżej wskazanego postępowania sądowego, argument taki sam w sobie nie stanowi interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie, który mógłby przeważyć nad ochroną poufności w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Z uwagi na ogólną zasadę dostępu do dokumentów ustanowioną w art. 15 TFUE oraz motywach 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia interes ów powinien mieć charakter obiektywny i ogólny i nie może być mylony z interesem indywidualnym lub prywatnym.

75 W konsekwencji w świetle powyższego część druga zarzutu pierwszego nie może zostać uwzględniona.

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

76 W ramach zarzutu drugiego skarżąca podnosi, że Rada nie zastosowała prawidłowo art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ nie udzieliła częściowego dostępu do żądanych dokumentów. Każde zagrożenie dla ochrony opinii prawnych mogło zostać w sposób rozsądny ograniczone, gdyby wiadomości elektroniczne mogły zostać utajnione. Ponadto uważa ona, że udzielony powinien zostać przynajmniej dostęp do projektów wersji wstępnych art. 24 DWT, stanowiących załączniki do dokumentów nr 2,3 i 4.

77 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jeśli jeden z wyjątków dotyczy jedynie części żądanego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny zostać ujawnione.

78 W niniejszym przypadku Rada uznała w zaskarżonej decyzji, że fragmenty korespondencji, której dotyczy wniosek skarżącej o udzielenie dostępu, są całkowicie objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony opinii prawnych oraz że udzielenie częściowego dostępu jest niemożliwe.

79 W odpowiedzi Rada dodała także, iż ujawnienie pozdrowień lub nieistotnych informacji logistycznych znajdujących się we wskazanych wiadomościach elektronicznych nie dostarczyłoby żadnych informacji mających znaczenie dla skarżącej, a zatem byłoby zbędne.

80 W tym względzie należy zauważyć, podobnie jak uczyniła to Rada, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem instytucja może odmówić udzielenia częściowego dostępu, w przypadku gdy analiza danych dokumentów wskazałaby, że ów częściowy dostęp byłby pozbawiony jakiegokolwiek sensu z tego powodu, że fragmenty tych dokumentów, gdyby zostały ujawnione, byłyby bezużyteczne dla wnioskującego o dostęp (wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., Mattila/Rada i Komisja, T-204/99, EU:T:2001:190, pkt 69).

81 W związku z tym, ponieważ rozpatrywane fragmenty dokumentów, których dotyczy wniosek skarżącej o udzielenie dostępu, są całkowicie objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony opinii prawnych, a pozostałe fragmenty odnoszą się jedynie do pozdrowień i nieistotnych informacji logistycznych, Rada słusznie uznała, że częściowy dostęp jest pozbawiony sensu.

82 W odniesieniu do wersji wstępnych brzmienia art. 24 DWT stanowiących załączniki do dokumentów nr 2, 3 i 4 należy uznać, że opinie wymienione między trzema służbami prawnymi zostały odzwierciedlone za pomocą funkcji „śledź zmiany” w tekstach tych wersji i stanowią nierozerwalną część tych opinii prawnych. Z tego względu zastosowanie znajduje rozumowanie przedstawione w pkt 71–75 powyżej.

83 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut drugi, a co za tym idzie – skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

84 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę.

85 Zgodnie z art. 138 § 1 akapit pierwszy regulaminu postępowania instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba),

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Herbert Smith Freehills LLP pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.

3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.

Gratsias Kancheva Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 września 2016 r.

Podpisy