WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba)
z dnia 17 marca 2005 r.*

W sprawie T-187/03

Isabella Scippacercola, zamieszkała w Brukseli (Belgia), początkowo reprezentowana przez adwokatów K. Adamantopoulosa i D. Papakrivopoulosa, a następnie przez adwokata K. Adamantopoulosa i B. Keane'a, solicitor, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez L. Flynna oraz P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 19 marca 2003 r. oddalającej wniosek skarżącej o udostępnienie dokumentu związanego z projektem nowego międzynarodowego portu lotniczego Ateny-Spata (Grecja),

* Język postępowania: angielski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (trzecia izba),

w składzie: J. Azizi, prezes, M. Jaeger i O. Czúcz, sędziowie,

sekretarz: I. Natsinas, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 września 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 255 WE przewiduje, że:

„1. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z ustępami 2 i 3.

2. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu.

[...]"

2 Zgodnie z deklaracją nr 35 załączoną do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu (zwaną dalej „deklaracją nr 35"):

„Konferencja ustala, że zasady i warunki określone w artykule [255] ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską pozwolą państwu członkowskiemu zwrócić się z prośbą do Komisji lub Rady, aby ta nie komunikowała stronom trzecim dokumentu pochodzącego z tego państwa bez jego uprzedniej zgody."

3 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, str. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji ustanowionego w art. 255 WE [art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001]. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 3 grudnia 2001 r.

4 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 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 3 rozporządzenia nr 1049/2001, zawierający definicje, stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

a) »dokument« oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji;

b) »strona trzecia« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie".

6 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001, ustanawiający wyjątki od powyższego prawa dostępu do dokumentów, sformułowany jest następująco:

„1. Instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

— bezpieczeństwa publicznego,

— kwestii obronnych i wojskowych,

— stosunków międzynarodowych,

— finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego;

b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanych [związanego] z ochroną danych osobowych.

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

— interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

— 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 [w celu] oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie [powinien zostać] ujawniony lub nie.

5. państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

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

[...]"

7 Artykuł 5 rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowany „Dokumenty w państwach członkowskich", stanowi:

„Jeśli państwo członkowskie otrzyma od instytucji żądanie dotyczące dokumentu będącego w jego posiadaniu [otrzyma żądanie dotyczące będącego w jego posiadaniu dokumentu pochodzącego od instytucji], o ile nie jest jednoznaczne [chyba że jest jednoznaczne], że dokument ten zostanie [powinien zostać] ujawniony lub nie, państwo członkowskie skonsultuje się z rzeczoną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie będzie naruszać realizacji celów niniejszego rozporządzenia.

państwa członkowskie mogą zamiast tego skierować żądanie do instytucji".

8 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1049/2001, odnoszący się do sposobu postępowania z dokumentami niejawnymi, stanowi:

„1. Dokumenty sensytywne [niejawne] to dokumenty pochodzące od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub [o] rganizacji [m]iędzynarodowych, zaklasyfikowane jako „TRES SECRET/TOP SECRET", „SECRET" lub „CONFIDENTIEL" zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy [Unii Europejskiej czy też jednego lub kilku] państw członkowskich w obszarach objętych art. 4 ust. 1 lit. a), a mianowicie [w szczególności] w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych.

2. Wnioski o dostęp do dokumentów sensytywnych [niejawnych] zgodnie z procedurami opisanymi w art. 7 i 8 będą rozpatrywane wyłącznie przez osoby mające prawo zapoznania się z tymi dokumentami. Osoby te określą także, bez naruszenia art. 11 ust. 2, które odniesienia do [dane dotyczące] dokumentów sensytywnych [niejawnych] mogą być zawarte w rejestrze publicznym.

3. Dokumenty sensytywne [niejawne] zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła.

[...]"

9 Artykuł 5 (zatytułowany „Konsultacje") szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, stanowiących załącznik do decyzji Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 345, str. 94), stanowi:

„1. W przypadku gdy Komisja otrzyma wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, który posiada, ale który pochodzi od strony trzeciej, Dyrekcja Generalna lub służba posiadająca dokument sprawdzają, czy nie ma zastosowania jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Jeśli objęty wnioskiem dokument jest zaklasyfikowany jako dokument niejawny na mocy przepisów ochronnych Komisji, stosuje się art. 6 niniejszych zasad.

2. Jeśli po zbadaniu Dyrekcja Generalna lub służba posiadająca dokument uznają, że dostęp do niego nie może być udzielony zgodnie z jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, negatywna odpowiedź zostaje wysłana wnioskodawcy bez konsultacji ze stroną trzecią, będącą autorem dokumentu.

3. Dyrekcja Generalna lub służba posiadająca dokument załatwiają pozytywnie wniosek, bez konsultacji ze stroną trzecią, będącą autorem dokumentu, w przypadkach gdy:

a) dokument, którego dotyczy wniosek, został już ujawniony przez autora lub zgodnie z rozporządzeniem, lub podobnymi przepisami;

b) ujawnienie lub częściowe ujawnienie jego treści nie naruszy w sposób oczywisty interesów określonych w art. 4 rozporządzenia [...] nr 1049/2001.

4. We wszystkich innych przypadkach przeprowadza się konsultacje ze stroną trzecią będącą autorem dokumentu. W szczególności jeśli wniosek o udzielenie dostępu dotyczy dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego, Dyrekcja Generalna lub służba posiadająca dokument konsultują się z organem, od którego dokument pochodzi, gdy:

a) dokument został przekazany Komisji przed datą, od której stosuje się rozporządzenie [...] nr 1049/2001;

b) państwo członkowskie zwróciło się do Komisji o nieujawnianie dokumentu bez jego uprzedniej zgody, zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia [...] nr 1049/2001.

5. Konsultowana strona trzecia, będąca autorem dokumentu udziela odpowiedzi w nieprzekraczalnym terminie, który nie może być krótszy niż pięć dni roboczych, ale musi umożliwiać Komisji dotrzymanie jej własnych terminów na udzielenie odpowiedzi. W przypadku braku odpowiedzi w wyznaczonym terminie lub jeśli nie można odnaleźć strony trzeciej lub nie można jej zidentyfikować, Komisja podejmuje decyzję zgodnie z zasadami dotyczącymi wyjątków, określonymi w art. 4 rozporządzenia [...] nr 1049/2001, biorąc pod uwagę uzasadnione interesy strony trzeciej, na podstawie posiadanych przez nią informacji.

6. Jeśli Komisja zamierza udzielić dostępu do dokumentu wbrew wyraźnej opinii autora, powiadamia go o zamiarze jego ujawnienia po upływie okresu dziesięciu dni roboczych, i zwraca mu uwagę na przysługujące mu środki odwoławcze mające na celu sprzeciwienie się ujawnieniu.

[...]"

Okoliczności faktyczne poprzedzające powstanie sporu

10 Pismem z dnia 29 stycznia 2003 r. I. Scippacercola zwróciła się do Komisji o udostępnienie, między innymi analizy kosztów i korzyści odnoszącej się do projektu nowego międzynarodowego portu lotniczego Ateny-Spata. Projekt ten był współfinansowany z Funduszu Spójności.

11 Pismem z dnia 21 lutego 2003 r. Dyrekcja Generalna (DG) ds. Polityki Regionalnej Komisji odmówiła udostępnienia skarżącej analizy kosztów i korzyści, stwierdzając, co następuje:

„W odniesieniu do Pani wniosku o przesłanie kopii analizy kosztów i korzyści, jako że chodzi o dokument wcześniejszy [od] daty wejścia w życie rozporządzenia [...] nr 1049/2001, przeprowadzono konsultacje z władzami krajowymi zgodnie z art. 5 decyzji [...] 2001/937 [...]. Faksem z dnia 10 lutego 2002 r. władze krajowe poinformowały DG [ds. Polityki Regionalnej], że nie należy udostępniać tego dokumentu.

Przyczyną odmowy są względy ochrony praw własności intelektualnej. Chodzi bowiem o ekspertyzę sporządzoną przez prywatnych konsultantów na rachunek pewnego banku. Bank ten wspomagał państwo greckie w pracach nad projektem, pod warunkiem poufności.

W związku z powyższym DG [ds. Polityki Regionalnej] uznaje, że zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia [...] nr 1049/2001, wspomniana ekspertyza nie może zostać udostępniona [...]".

12 Przy tym samym piśmie pozwana przekazała skarżącej część wniosku o pomoc finansową z Funduszu Spójności, zawierającą, pod nagłówkiem „Opis głównych wniosków", krótkie streszczenie zasadniczych elementów analizy kosztów i korzyści.

13 Pismami z dnia 24 lutego i 28 marca 2003 r. skarżąca ponowiła swój wniosek.

14 Pismem z dnia 19 marca 2003 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją"), doręczonym skarżącej w dniu 31 marca 2003 r., sekretarz generalny Komisji potwierdził odmowę udostępnienia dokumentu będącego przedmiotem wniosku. Pismo to brzmi następująco:

„Uprzejmie dziękuję za pismo z dnia 24 lutego br., które wpłynęło w dniu 26 lutego, w którym domaga się Pani ponownego rozpatrzenia jej wniosku o udostępnienie pełnego tekstu analizy kosztów i korzyści odnoszącej się do budowy nowego międzynarodowego portu lotniczego w Atenach.

Analiza ta została sporządzona przez pewien bank na rachunek krajowych władz greckich (krajowe ministerstwo gospodarki).

Zgodnie z art. 5 ust. 4 lit. a) szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, przyjętych decyzją [...] 2001/937, służby Komisji przeprowadziły konsultacje z władzami greckimi w kwestii publicznej dostępności tego dokumentu, przesłanego Komisji przed datą wejścia w życie rozporządzenia (w dniu 3 grudnia 2001 r.). W odpowiedzi władze greckie odmówiły zgody na ujawnienie przez Komisję tego dokumentu.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, nie jestem zatem uprawniony do udostępnienia Pani tego dokumentu i muszę potwierdzić odmowę udzieloną Pani przez [DG] »ds. Polityki Regionalnej«.

[...]"

Przebieg postępowania i żądania stron

15 Pismem złożonym w dniu 28 maja 2003 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

16 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć procedurę ustną.

17 Strony przedstawiły stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu na rozprawie, która miała miejsce w dniu 9 września 2004 r.

18 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie pozwanej kosztami postępowania.

19 Pozwana wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

20 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty. Pierwszy zarzut dotyczy błędu co do prawa i oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych polegającego na tym, że Komisja niesłusznie przyjęła, iż dokument będący przedmiotem wniosku pochodził od państwa członkowskiego. Drugi zarzut dotyczy błędu co do prawa polegającego na tym, że Komisja nie poddała ocenie przyczyn podanych przez państwo greckie na uzasadnienie jego odmowy zgody na ujawnienie dokumentu.

Trzeci zarzut dotyczy braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Czwarty zarzut dotyczy błędu co do prawa polegającego na tym, że Komisja nie zbadała, czy nie należało udostępnić części informacji zawartych w dokumencie będącym przedmiotem wniosku.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na niesłusznym przyjęciu przez Komisję, że dokument będący przedmiotem wniosku pochodzi od państwa członkowskiego

Argumenty stron

21 Skarżąca utrzymuje, że zaskarżona decyzja jest dotknięta błędem co do prawa oraz oczywistym błędem w ocenie okoliczności faktycznych, ponieważ pozwana niesłusznie przyjęła, iż dokument będący przedmiotem wniosku pochodził od państwa członkowskiego. Twierdzi, że pozwana błędnie zinterpretowała i zastosowała art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 5 ust. 4 decyzji 2001/937. Pozwana naruszyła — jej zdaniem — również art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 oraz zasadę możliwie najszerszego dostępu do dokumentów Komisji, ustanowioną w tym przepisie oraz w orzecznictwie.

22 Skarżąca utrzymuje, że pozwana niesłusznie przyjęła, iż dokument pochodzi od władz greckich. Jej zdaniem, dokument pochodzi od strony trzeciej, w związku z czym zastosować należało przepisy art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

23 Skarżąca zwraca uwagę, że różne wersje językowe rozporządzenia potwierdzają interpretację, zgodnie z którą pojęcie „pochodzący" oznacza dokument opracowany w imieniu lub przez państwo członkowskie.

24 Uważa ona, że będący przedmiotem wniosku dokument należało uznać za „dokument strony trzeciej" w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Z pisma pozwanej z dnia 21 lutego 2003 r. wynika bowiem, zdaniem skarżącej, że autorami dokumentu są bądź prywatni konsultanci, bądź bank, którzy mieli przygotować analizę kosztów i korzyści w ramach prac nad dokumentacją projektu.

25 Ewentualnie, ponieważ przedstawienie analizy kosztów i korzyści było warunkiem przyznania pomocy finansowej, za „właściciela" dokumentu będącego przedmiotem wniosku można uznać spółkę budującą port lotniczy. Spółka ta była bowiem wykonawcą projektu budowy portu lotniczego Spata i jedynym beneficjentem pomocy z Funduszu Spójności. W każdym razie — zdaniem skarżącej — dokument będący przedmiotem wniosku niewątpliwie nie pochodzi od państwa członkowskiego.

26 Skarżąca uważa, że wyrażenie „pochodzący" należy interpretować ściśle. Interpretacja ta powinna być zgodna z orzecznictwem wspólnotowym, zgodnie z którym wszelkie odstępstwa od reguł dostępu do dokumentów należy interpretować i stosować w sposób ścisły (wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P Holandia i Van der Wal przeciwko Komisji, Rec. str. I-1, pkt 27 i wyrok Sądu z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK przeciwko Komisji, Rec. str. II-313, pkt 56).

27 Skarżąca przypomina, że rozporządzenie nr 1049/2001 mówi o możliwie najszerszym dostępie do dokumentów [art. 1 lit. a)], a jego celem jest zapewnienie możliwie najszerszego prawa do publicznego dostępu do dokumentów (preambuła). Nadanie wyrażeniu „pochodzący" tak szerokiego znaczenia, że państwo członkowskie, które jedynie „przekazało" dokument Komisji, mogłoby powoływać się na przepisy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, byłoby z tym celem sprzeczne.

28 Skarżąca podważa twierdzenie pozwanej, jakoby tożsamość autorów była pozbawiona znaczenia. Przeciwnie, ich tożsamość jest — jej zdaniem — decydująca w kwestii udostępniania dokumentów. Inaczej każda strona trzecia mogłaby obejść wymogi rozporządzenia nr 1049/2001, zwracając się po prostu do państwa członkowskiego o przekazanie dokumentu Komisji.

29 Skarżąca odrzuca tezę pozwanej, iż od momentu przekazania dokumentu instytucji wspólnotowej stosować należy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Jej zdaniem, nie ma z reguły problemów z ustaleniem tożsamości autora dokumentu. W każdym razie wygoda administracji nie powinna przeważać nad prawem obywateli Unii Europejskiej do możliwie najszerszego dostępu do dokumentów, o ile nie wynikają z tego nadmierne utrudnienia (wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. str. I-9565, pkt 29 i 30 oraz wyrok Sądu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Hautala przeciwko Radzie, Rec. str. II-2489, pkt 85–88). W niniejszej sprawie tożsamość autora dokumentu nie pozostawia — zdaniem skarżącej — wątpliwości. Został on w sposób oczywisty sporządzony przez stronę trzecią. Stąd Komisja powinna była zastosować art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, a nie art. 4 ust. 5.

30 Pozwana zaprzecza słuszności tych argumentów i utrzymuje, że omawiany dokument pochodzi, w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, od Republiki Greckiej.

Ocena Trybunału

31 Należy przede wszystkim podkreślić, że prawo dostępu do dokumentów instytucji, o którym mowa w art. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. dotyczy, zgodnie z przepisem ust. 3 tego artykułu, wszelkich dokumentów przechowywanych przez Parlament

Europejski, Radę i Komisję, zarówno sporządzanych jak i otrzymywanych przez nie. Stąd instytucje mogą być zmuszone w razie potrzeby udostępniać dokumenty pochodzące od stron trzecich, co obejmuje, między innymi państwa członkowskie, zgodnie z definicją strony trzeciej zawartą w art. 3 lit. b) tego rozporządzenia.

32 Należy następnie przypomnieć, że przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1049/2001 publiczny dostęp do dokumentów Komisji uregulowany był decyzją Komisji 94/90 EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, str. 58). Artykuł 1 tej decyzji przyjął oficjalnie zbiór zasad postępowania w kwestii publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji, zatwierdzony przez Radę i Komisję w dniu 6 grudnia 1993 r. (Dz.U. 1993, L 340, str. 41), załączony do tej decyzji. Wspomniany zbiór zasad postępowania, pod nagłówkiem „Postępowanie z wnioskami wstępnymi" trzeci akapit, stanowił, że „[j]eżeli autorem dokumentu przechowywanego przez instytucję [była] osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub organ wspólnotowy albo jakakolwiek inna instytucja międzynarodowa, wniosek [należało] przesłać bezpośrednio autorowi dokumentu". Stąd zgodnie z ta zasadą, zwaną „zasadą autora", instytucja nie była uprawniona do ujawniania dokumentów pochodzących od szerokiej grupy stron trzecich, w tym państw członkowskich, a osoby składające wniosek o udostępnienie dokumentu zmuszone były w takich wypadkach zwracać się bezpośrednio do tych stron trzecich.

33 Zasada autora nie została przejęta w rozporządzeniu nr 1049/2001, zgodnie z którym w zasadzie wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne.

34 Niemniej jednak, jak wynika z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, państwa członkowskie są wśród stron trzecich traktowane w sposób szczególny. Przepis ten uprawnia bowiem państwo członkowskie do żądania, by instytucja nie ujawniała pochodzącego odeń dokumentu bez jego uprzedniej zgody. Należy przypomnieć, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi realizację deklaracji nr 35, zgodnie z którą konferencja Wysokich Umawiających się Stron Traktatu uzgodniła, że zasady

i warunki, o których mowa w art. 255 WE, pozwolą państwu członkowskiemu zwrócić się do Komisji lub do Rady o nieprzekazywanie osobom trzecim dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody. Uprawnienie to, przyznane państwom członkowskim w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, wynika stąd, że rozporządzenie nie ma ani na celu, ani za skutek modyfikacji ustawodawstwa krajowego w zakresie dostępu do dokumentów (zob. motyw 15 rozporządzenia nr 1049/2001 i wyrok Sądu z dnia 17 września 2003 r. w sprawie T-76/02 Messina przeciwko Komisji, Rec. str. II-3203, pkt 40 i 41).

35 Jest rzeczą istotną, że w niniejszej sprawie omawiany dokument dostarczony został pozwanej jako część wniosku o udzielenie pomocy z Funduszu Spójności. Należy w związku z tym podnieść, że zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności (Dz.U. L 130, str. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161, str. 57) i rozporządzeniem Rady (WE) nr 1265/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161, str. 62), wnioski o udzielenie z tego funduszu pomocy dla projektów składane są przez państwo członkowskie będące beneficjentem pomocy. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, wnioski o udzielenie pomocy powinny zawierać miedzy innymi analizę kosztów i korzyści.

36 W związku z powyższym, w ramach Funduszu Spójności, po pierwsze, wnioski o udzielenie pomocy składane są wyłącznie przez państwo członkowskie będące jej beneficjentem, a po drugie, analiza kosztów i korzyści jest niezbędnym elementem takiego wniosku.

37 W niniejszej sprawie analiza kosztów i korzyści została sporządzona przez pewien bank w imieniu krajowych władz greckich. Dokument taki stanowi bowiem element, który musi zawierać wniosek o udzielenie pomocy z Funduszu Spójności.

38 Stąd bez konieczności rozstrzygania kwestii, czy dokumenty tylko przekazane (a nie sporządzone) przez państwa członkowskie objęte są przepisem art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, wystarczy stwierdzić, że omawiany dokument, opracowany przez bank w imieniu krajowych władz greckich, został sporządzony w imieniu państwa członkowskiego.

39 W związku z tym można uznać, że pozwana nie popełniła błędu, przyjmując, iż dokument pochodzi od państwa członkowskiego.

40 Dodatkowo argument skarżącej, że każda strona trzecia mogłaby obejść wymogi nałożone rozporządzeniem nr 1049/2001, zwracając się po prostu do państwa członkowskiego o przekazanie dokumentu pozwanej, jest całkowicie bezzasadny w niniejszej sprawie. Jak już bowiem zostało stwierdzone, omawiany dokument został pozwanej dostarczony jako część wniosku o udzielenie pomocy z Funduszu Spójności. W odniesieniu do tego funduszu państwo członkowskie będące beneficjentem pomocy jest jedynym rozmówcą Komisji. Wnioski o udzielenie pomocy dla projektów są składane wyłącznie przez państwa członkowskie będące jej beneficjentami, w związku z czym dokument dostarczony pozwanej nie dotarłby do niej, gdyby władze greckie nie złożyły wniosku o udzielenie pomocy z Funduszu Spójności.

41 Jak wynika z powyższych rozważań, pierwszy zarzut należy oddalić.

W przedmiocie drugiego zarzutu, polegającego na tym, że Komisja nie poddała ocenie przyczyn podanych przez państwo greckie na uzasadnienie jego odmowy zgody na ujawnienie dokumentu

Argumenty stron

42 Skarżąca utrzymuje, że pozwana naruszyła zarówno literę, jak i ducha art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 5 ust. 4 decyzji 2001/937, zaniechawszy

poddania ocenie przyczyn podanych przez państwo greckie na uzasadnienie jego odmowy zgody na ujawnienie dokumentu będącego przedmiotem wniosku. W ten sposób pozwana dała państwu członkowskiemu de facto prawo weta w kwestii ujawnienia dokumentu, w którego była posiadaniu.

43 Zdaniem skarżącej, użycie w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 słów „skonsultować" i „zażądać" wskazuje, że Komisja nie jest związana stanowiskiem państwa członkowskiego. Interpretacja tych przepisów w sposób dający państwom członkowskim prawo weta w kwestii ujawnienia pochodzących od nich dokumentów jest — jej zdaniem — sprzeczne z oczywistym znaczeniem pojęcia „zażądać".

44 Utrzymuje ona, że to wyłącznie do instytucji należy podejmowanie decyzji o ujawnieniu dokumentów, w których są posiadaniu, a odmowa powinna zostać przez instytucję uzasadniona względami wymienionymi w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.

45 Skarżąca zwraca uwagę, że w dwóch skierowanych do niej pismach pozwana powołała się na negatywne stanowisko władz greckich i w sposób bardzo skrótowy na przyczyny, które władze te podały na uzasadnienie tego stanowiska. Nic nie wskazuje natomiast, by pozwana dokonała oceny tych przyczyn. Zaskarżona decyzja zawiera jeszcze mniej informacji na temat przyczyn podanych przez władze greckie i ich oceny przez Komisję. Sekretarz Generalny powołuje się jedynie na negatywne stanowisko władz greckich.

46 Skarżąca utrzymuje, że pozwana zobowiązana była poddać ocenie przyczyny podane przez władze greckie i poinformować o swojej ocenie w pismach skierowanych do skarżącej. Pozwana natomiast postąpiła tak, jakby była związana stanowiskiem państwa greckiego.

47 Skarżąca argumentuje, że zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja odmawia dostępu do dokumentu w określonych okolicznościach. Gdy wystąpi jedna z tych okoliczności, Komisja winna odmówić dostępu. Natomiast art. 4 ust. 5 rozporządzenia nie stanowi — jej zdaniem — że Komisja powinna odmówić dostępu, lecz że państwo członkowskie może wnosić o taką odmowę. Decyzja w sprawie tego wniosku pozostaje do uznania Komisji.

48 Skarżąca wątpi, by w państwach członkowskich, mających własne zasady dostępu do dokumentów, wnioski Komisji o ich nieujawnianie uważane były za wiążące. Jej zdaniem, pozwana przyznała, że tak nie jest, stwierdzając, iż życzenia w tej mierze powinny być brane pod uwagę „na ile to możliwe". Oznaczałoby to, że jej stanowisko w ramach takich konsultacji nie jest ani decydujące, ani wiążące dla udostępnienia dokumentu na szczeblu krajowym.

49 Zdaniem skarżącej, gdyby państwo członkowskie miało czuć się związane stanowiskiem pozwanej, stanowiłoby to jawne ograniczenie praw obywatelskich w tym państwie, a pozwana otrzymałaby rzeczywiste prawo złożenia weta, być może nie znając nawet przepisów krajowych. Skarżąca argumentuje, że w każdym razie państwo członkowskie dysponuje pewnym zakresem uznania w odniesieniu do zasad udostępnienia dokumentów, aby móc pogodzić wymagania własnego prawa i porządku prawnego autora. Analogicznie, jakkolwiek państwo członkowskie może zażądać odmowy udostępnienia dokumentu, pozwana dysponuje pewnym zakresem uznania, by wraz z państwem członkowskim znaleźć rozwiązanie pozwalające zadośćuczynić jego interesom, zapewniając jednocześnie jak najszerszy dostęp do dokumentów.

50 Podczas rozprawy skarżąca podniosła, że zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, zgoda instytucji, która stworzyła dokument, wymagana jest w odniesieniu do dokumentów niejawnych. Jej zdaniem, gdyby ustawodawca

wspólnotowy chciał w art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia przyznać państwom członkowskim prawo weta, użyłby sformułowania podobnego, jak w tym przepisie.

51 Pozwana zaprzecza słuszności tych argumentów i wnosi o oddalenie zarzutu.

Ocena Trybunału

52 Ocena tego zarzutu wymaga odpowiedzi na pytanie, czy przewidując, że państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa bez jego uprzedniej zgody, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 przyznaje państwom członkowskim prawo weta czy pozostawia instytucji zakres uznania.

53 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje, iż w zasadzie wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne (motyw 11).

54 W przypadku dokumentów stron trzecich, art. 4 ust. 4 rozporządzenia nakłada na instytucje obowiązek konsultacji z tymi stronami trzecimi w celu ustalenia, czy może mieć zastosowanie któryś z wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1 lub 2 rozporządzenia, chyba że jest jednoznaczne, czy dokument powinien zostać ujawniony czy nie. Stąd instytucje nie są zobowiązane do konsultacji ze stroną trzecią, jeżeli jest jednoznaczne, że dokument powinien zostać ujawniony lub że nie powinien. We wszystkich innych przypadkach instytucje zobowiązane są do konsultacji z zainteresowaną stroną trzecią. W związku z tym konsultacja ze stroną trzecią stanowi co do zasady warunek ustalenia, w przypadku dokumentów stron trzecich, czy zastosowanie mają wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

55 Ponadto zobowiązanie pozwanej do konsultacji ze stroną trzecią, zawarte w art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie ogranicza jej uprawnienia do podjęcia decyzji w sprawie zastosowania jednego z wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

56 Natomiast na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 państwa członkowskie są traktowane w sposób szczególny. Przepis ten daje bowiem państwu członkowskiemu prawo zażądania, by instytucja nie ujawniała pochodzącego od niego dokumentu bez jego uprzedniej zgody. Należy przypomnieć, że jak wyjaśniono to w pkt 34 powyżej, przepis ten stanowi wykonanie deklaracji nr 35.

57 Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stawia zatem państwa członkowskie w sytuacji odmiennej od sytuacji innych stron trzecich, ustanawiając w tym względzie normę szczególną. Z przepisu tego wynika, że państwo członkowskie może zażądać od instytucji, w momencie złożenia dokumentu lub później, nieujawniania tego dokumentu bez jego uprzedniej zgody. W przypadku gdy państwo członkowskie zażądało tego, instytucja zobowiązana jest zwrócić się do niego o zgodę przed ujawnieniem dokumentu. Ciążące na instytucji zobowiązanie zwrócenia się do państwa członkowskiego o zgodę przed ujawnieniem dokumentu traciłoby wszelki sens, gdyby instytucja mogła ujawnić dokument mimo braku zgody zainteresowanego państwa członkowskiego. Gdyby bowiem instytucja miała prawo ujawnić dokument mimo negatywnego stanowiska państwa członkowskiego, sytuacja tych państwa nie różniłaby się od sytuacji zwykłych stron trzecich. Stąd przeciwnie do twierdzenia skarżącej, żądanie państwa członkowskiego zobowiązuje instytucję do nieujawnienia danego dokumentu. Jeżeli, jak w niniejszym przypadku, państwo członkowskie nie zwróciło się z takim żądaniem, składając dokument instytucji, może ona jednak zwrócić się do niego o zgodę na ujawnienie dokumentu osobie trzeciej. W takim wypadku jest ona również zobowiązana zastosować się do ewentualnego żądania państwa członkowskiego, by nie ujawniać dokumentu.

58 Należy tutaj stwierdzić, że państwo członkowskie nie ma obowiązku uzasadniać żądania przedstawionego na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, a instytucja nie musi badać w takiej sytuacji, czy nieujawnienie dokumentu jest uzasadnione, na przykład względami interesu publicznego.

59 Celem zapewnienia stosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w zgodzie z deklaracją nr 35 oraz ułatwienia dostępu do danego dokumentu poprzez umożliwienie państwu członkowskiemu, od którego on pochodzi, wyrażenia zgody na jego ujawnienie, instytucja zobowiązana jest do konsultacji z tym państwem członkowskim. Jeżeli państwo, po konsultacji, nie zażąda nieujawniania dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, do instytucji należy jeszcze zbadanie zgodnie z art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, czy dokument powinien zostać ujawniony, czy nie.

60 Należy stwierdzić, że gdy państwo członkowskie zwróciło się z żądaniem na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy krajowe regulujące dostęp do dokumentów i ewentualne środki odwoławcze. Dlatego stwierdzenie, czy należy udostępnić dokument pochodzący od państwa członkowskiego oraz czy i w jakim zakresie zainteresowani mają tu prawo odwołania, należy do władz administracyjnych i sądowych tego państwa.

61 W odniesieniu wreszcie do podniesionego przez skarżącą na rozprawie argumentu, że gdyby ustawodawca wspólnotowy chciał w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 przyznać państwom członkowskim prawo weta, użyłby sformułowania podobnego jak w art. 9 ust. 3 tego rozporządzenia, należy stwierdzić, iż ten ostatni przepis ustanawia szczególne zasady skutecznej ochrony dokumentów tajnych i poufnych pochodzących w szczególności od instytucji, państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, a dotyczących dziedzin wymienionych w art. 4 ust. 1 lit. a), szczególnie bezpieczeństwa publicznego,

obrony i spraw wojskowych. Przepis ten wyznacza w szczególności osoby uprawnione do zajmowania się tymi dokumentami i stanowi, że dokumenty niejawne zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. W związku ze szczególnym charakterem tych zasad należy stwierdzić, że przepis ten nie ma żadnego związku z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i nie może być użyteczny do jego interpretacji. Zaklasyfikowanie przez państwo członkowskie dokumentu jako „TRÈS SECRET/TOP SECRET", „SECRET" lub „CONFIDENTIEL" oznacza w zasadzie niemożność ujawnienia tego dokumentu. W przypadku innych dokumentów pochodzących od państw członkowskich, niemożność taka może wynikać jedynie z wyraźnego żądania zainteresowanego państwa.

62 Na podstawie powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, gdy państwo członkowskie zażąda od instytucji nieujawniania dokumentu bez jego uprzedniej zgody, instytucja ta jest takim żądaniem związana. W związku z tym drugi zarzut skarżącej, oparty na tym, że Komisja nie poddała ocenie przyczyn podanych przez państwo greckie na uzasadnienie jego odmowy zgody na ujawnienie dokumentu będącego przedmiotem wniosku, jest bezzasadny.

W przedmiocie trzeciego zarzutu, opartego na braku uzasadnienia

Argumenty stron

63 Skarżąca utrzymuje, że pozwana popełniła błąd co do prawa, ponieważ z naruszeniem art. 253 WE nie dopełniła obowiązku uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Jej zdaniem, brak oceny przez pozwaną przyczyn podanych przez państwo greckie na uzasadnienie odmowy zgody na udostępnienie dokumentu stanowi brak uzasadnienia.

64 Skarżąca argumentuje, że w przedmiotowej sprawie pozwana ograniczyła się do poinformowania jej o przyczynach podanych przez państwo greckie na uzasadnienie jego negatywnego stanowiska. W żadnym z dwóch pism skierowanych do skarżącej, a w szczególności w zaskarżonej decyzji, nie przedstawiono powodów, dla których pozwana odmówiła udostępnienia dokumentu będącego przedmiotem wniosku. W ten sposób, zdaniem skarżącej, pozwana nie umożliwiła jej zapoznania się z powodami odmowy ujawnienia tego dokumentu, a sądowi wspólnotowemu wykonania jego zadań kontrolnych.

65 Pozwana utrzymuje, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji było kompletne, gdyż przedstawiało powód odmowy udostępnienia dokumentu, a mianowicie żądanie władz greckich, by go nie ujawniać.

Ocena Sądu

66 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, obowiązek uzasadnienia indywidualnej decyzji ma za zadanie zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do oceny zasadności decyzji lub ewentualnie istnienia błędu powodującego możliwość żądania stwierdzenia jej nieważności, a sądowi wspólnotowemu zapewnić możliwość kontroli zgodności z prawem tej decyzji. Zakres tego obowiązku zależny jest od charakteru rozpatrywanego aktu i okoliczności, w jakich został wydany (wyroki Sądu: z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawach połączonych T-551/93, od T-231/94 do T-234/94 Industrias Pesqueras Campos i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-247, pkt 140; z dnia 3 lutego 2000 r. w sprawach połączonych T-46/98 i T-151/98 CCRE przeciwko Komisji, Rec. str. II-167, pkt 46 i z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie T-80/00 Associação Comercial de Aveiro przeciwko Komisji, Rec. str. II-2465, pkt 35).

67 Zaskarżona decyzja wskazuje wyraźnie, co wynika z jej treści, że pozwana przeprowadziła konsultacje z władzami greckimi, które zażądały nieujawniania dokumentu, w związku z czym pozwana, zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, nie miała prawa ujawnić dokumentu.

68 Uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest zatem kompletne, ponieważ wyjaśnia powody odmowy udostępnienia dokumentu, to jest żądanie władz greckich, by go nie ujawniać.

69 Należy w tym względzie przypomnieć, jak zostało to wcześniej orzeczone, że instytucja jest związana żądaniem państwa członkowskiego zgłoszonym na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. W związku z tym pozwana nie miała obowiązku dokonywać oceny przyczyn odmowy podanych przez państwo greckie.

70 Wreszcie, nawet jeżeli w trosce o przejrzystość swoich działań pozwana poinformowała skarżącą o przyczynach odmowy podanych przez państwo członkowskie, należy stwierdzić, że pozwana nie miała obowiązku wyjaśniać przyczyn, dla których państwo członkowskie zażądało nieujawniania dokumentu na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, jako że przepis ten nie zobowiązuje państw członkowskich do uzasadniania takich żądań.

71 W związku z powyższymi rozważaniami należy uznać trzeci zarzut za bezzasadny.

W przedmiocie czwartego zarzutu, opartego na tym, że Komisja nie zbadała, czy nie należało udostępnić części informacji zawartych w będącym przedmiotem wniosku dokumencie

Argumenty stron

72 Skarżąca utrzymuje, że pozwana popełniła błąd co do prawa polegający na naruszeniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ nie zbadała, czy nie należało udostępnić części informacji zawartych w będącym przedmiotem wniosku dokumencie, a nie objętych wyjątkiem.

73 Skarżąca zwraca uwagę, że pozwana przesłała jej fragment wniosku o pomoc finansową z Funduszu Spójności zawierający opis zasadniczych elementów analizy kosztów i korzyści, nie zaś całość ekspertyzy, co było przedmiotem jej wniosku. Nie spełnia to wymogów art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ opis ten nie stanowi części dokumentu w rozumieniu tego przepisu.

74 Skarżąca argumentuje, iż w związku z faktem, że pozwana zobowiązana jest zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów, powinna była, pomimo zgłoszonego przez państwo członkowskie żądania nieujawniania dokumentu, zbadać, czy nie należało udostępnić dokumentu w części. Pozwana natomiast nie spróbowała nawet ustalić, czy należało udostępnić dokument w części, w związku z czym popełniła — zdaniem skarżącej — błąd co do prawa (wymienione w pkt 29 powyżej wyroki w sprawie Rada przeciwko Hautala, pkt 29 i 30 oraz w sprawie Hautala przeciwko Radzie, pkt 85–88).

75 Pozwana zaprzecza słuszności tego argumentu i wnosi o oddalenie zarzutu.

Ocena Sądu

76 Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jeśli wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu będącego przedmiotem wniosku, pozostałe części tego dokumentu powinny zostać ujawnione.

77 W zaskarżonej decyzji rzeczywiście nie wskazano, czy pozwana rozpatrywała możliwość udostępnienia części dokumentu. Należy jednak podnieść, że państwo członkowskie sprzeciwiło się ujawnieniu całości dokumentu, o czym skarżąca została poinformowana. Ponieważ zaś pozwana była tym żądaniem związana, nie było możliwości częściowego udostępnienia dokumentu. W związku z tym należy dojść do wniosku, że przyczyny odmowy częściowego udostępnienia tego dokumentu są w sposób dorozumiany, ale nieunikniony, zawarte w żądaniu państwa członkowskiego.

78 Zarzut należy zatem oddalić.

79 W związku z wszystkimi powyższymi rozważaniami, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

80 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy ją obciążyć kosztami zgodnie z żądaniem pozwanej.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Skarżąca zostaje obciążona kosztami postępowania.

Azizi Jaeger Czúcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 marca 2005 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

M. Jaeger