WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 13 stycznia 2011 r.*

W sprawie T-362/08

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, z siedzibą w Hamburgu (Niemcy), reprezentowana przez S. Crosby'ego, solicitor, oraz S. Santoro, adwokata,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez J. Beringa Liisberga oraz B. Weis Fogh, działających w charakterze pełnomocników,

przez

Republikę Finlandii, reprezentowaną początkowo przez J. Heliskoskiego, M. Pere oraz H. Leppo, następnie przez J. Heliskoskiego, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

i przez

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

interwenienci,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez C. O'Reilly oraz P. Costę de Oliveirę, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 19 czerwca 2008 r. odmawiającej skarżącej dostępu do dokumentu przekazanego Komisji przez władze niemieckie w ramach postępowania dotyczącego deklasyfikacji terenów chronionych zgodnie z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7),

SĄD (ósma izba),

w składzie: E. Martins Ribeiro, prezes, N. Wahl i A. Dittrich (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 kwietnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji. Rozporządzenie to obowiązuje od dnia 3 grudnia 2001 r.

2 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.

[…]".

3 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1049/2001 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".

4 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który definiuje wyjątki od wspomnianego prawa dostępu, ma następujące brzmienie:

„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;

[…]

3. […]

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, 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.

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. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie wyłącznie na okres, przez który [wyłącznie w okresie, w którym] ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących prywatności oraz interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów sensytywnych wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie".

5 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczący traktowania dokumentów sensytywnych, stanowi:

„1. Dokumenty sensytywne to dokumenty pochodzące od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaklasyfikowane jako »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« lub »CONFIDENTIEL« zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarach objętych art. 4 ust. 1 lit. a), a mianowicie w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych.

2. Wnioski o dostęp do dokumentów sensytywnych 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 dokumentów sensytywnych mogą być zawarte w rejestrze publicznym.

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

[…]".

6 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7) ma następujące brzmienie:

„Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego".

Okoliczności powstania sporu

7 Skarżąca IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH jest organizacją pozarządową działającą w dziedzinie ochrony dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska.

8 Rozstrzygając w sprawie wniosku Republiki Federalnej Niemiec złożonego w trybie art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 92/43, Komisja Wspólnot Europejskich wydała w dniu 19 kwietnia 2000 r. przychylną opinię wobec wykonania projektu przemysłowego na terenie Mühlenberger Loch chronionym na podstawie tej dyrektywy. Przedmiotem tego projektu było rozbudowanie fabryki spółki D. w celu przystosowania jej do końcowego montażu samolotów Airbus A3XX.

9 Pismem skierowanym do Komisji w dniu 20 grudnia 2001 r. skarżąca zażądała udzielenia jej dostępu do szeregu dokumentów otrzymanych przez tę instytucję w ramach badania wspomnianego projektu przemysłowego, a mianowicie do pism pochodzących od Republiki Federalnej Niemiec i miasta Hamburg oraz od kanclerza Niemiec.

10 Uznawszy, iż art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 zabraniał jej udostępnienia spornych dokumentów, w dniu 26 marca 2002 r. Komisja wydała decyzję odmawiającą skarżącej dostępu do pewnych dokumentów, które otrzymała w ramach postępowania zakończonego wydaniem przez nią opinii w dniu 19 kwietnia 2000 r.

11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2002 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 26 marca 2002 r.

12 Wyrokiem z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4135, Sąd oddalił tę skargę jako bezzasadną.

13 W dniu 10 lutego 2005 r. Królestwo Szwecji, będące interwenientem w ww. sprawie T-168/02, wniosło do Trybunału odwołanie od wyroku wydanego przez Sąd w tej sprawie.

14 Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, Trybunał uchylił ww. w pkt 12 wyrok w sprawie IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji oraz stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 26 marca 2002 r.

15 W następstwie wydania ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji skarżąca pismem z dnia 13 lutego 2008 r. skierowanym do Komisji ponowiła wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów otrzymanych przez wspomnianą instytucję w ramach badania projektu Mühlenberger Loch pochodzących od władz niemieckich.

16 Pismem z dnia 20 lutego 2008 r. Komisja potwierdziła otrzymanie pisma skarżącej z dnia 13 lutego 2008 r.

17 W dniu 26 marca 2008 r. skarżąca wezwała Komisję do udzielenia odpowiedzi na jej wniosek z dnia 13 lutego 2008 r.

18 Pismem z dnia 7 kwietnia 2008 r. Komisja powiadomiła skarżącą, że wszczęto konsultacje z władzami niemieckimi dotyczące ujawnienia wnioskowanych dokumentów.

19 W dniu 9 kwietnia 2008 r. skarżąca ponownie wezwała Komisję do udzielenia odpowiedzi na jej wniosek z dnia 13 lutego 2008 r. w terminie do 22 kwietnia 2008 r.

20 W związku z brakiem odpowiedzi Komisji w tym dniu skarżąca złożyła pismem z dnia 29 kwietnia 2008 r. wniosek potwierdzający.

21 W dniu 19 maja 2008 r. Komisja poinformowała skarżącą na piśmie, że otrzymała wniosek potwierdzający, i oświadczyła, iż odpowiedź zostanie jej udzielona w terminie ustanowionym w rozporządzeniu nr 1049/2001.

22 W dniu 19 czerwca 2008 r. Komisja wydała decyzję w sprawie wniosku potwierdzającego skarżącej (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), o której skarżąca została poinformowana w tym samym dniu. W omawianej decyzji Komisja ujawniła wszystkie dokumenty, o których udostępnienie wnioskowała skarżąca, mianowicie osiem dokumentów wydanych przez miasto Hamburg i Republikę Federalną Niemiec, z wyjątkiem pisma z dnia 15 marca 2000 r. kanclerza Niemiec do przewodniczącego Komisji (zwanego dalej „pismem kanclerza Niemiec"), ponieważ władze niemieckie sprzeciwiły się ujawnieniu tego dokumentu.

23 Zgodnie z zaskarżoną decyzją władze niemieckie oświadczyły z jednej strony, że ujawnienie pisma kanclerza Niemiec naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001.

24 Pismo to dotyczyło bowiem poufnego oświadczenia sporządzonego wyłącznie do użytku wewnętrznego. Dokument ten dotyczył poufnej sprawy odnoszącej się do polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich. Ujawnienie wspomnianego dokumentu naruszyłoby nie tylko zasadę poufności ze

szkodą dla stosunków międzynarodowych między Republiką Federalną Niemiec, instytucjami Unii Europejskiej i innymi państwami członkowskimi, lecz również zagroziłoby polityce gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich. W konsekwencji należało odmówić dostępu do pisma kanclerza Niemiec zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001.

25 Z drugiej strony władze niemieckie wskazały, iż ujawnienie pisma kanclerza Niemiec zagroziłoby poważnie ochronie procesu decyzyjnego Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

26 Pismo to dotyczyło bowiem poufnego oświadczenia skierowanego do Komisji sporządzonego wyłącznie do użytku wewnętrznego w ramach rozważań dotyczących opinii Komisji z dnia 19 kwietnia 2000 r. Ów dokument dotyczył polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich. Ujawnienie rzeczonego dokumentu naruszyłoby poufność, a zatem zaszkodziłoby stosunkom pomiędzy Republiką Federalną Niemiec, instytucjami Unii i innymi państwami członkowskimi. Zaszkodziłoby to poważnie procesowi decyzyjnemu Komisji. W konsekwencji wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 miał zastosowanie w odniesieniu do pisma kanclerza Niemiec.

27 Komisja wskazała między innymi w zaskarżonej decyzji, iż zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek od prawa dostępu nie ma zastosowania, w przypadku gdy istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie rozpatrywanego dokumentu. Pomimo faktu, że rozpatrywany dokument podpadał również pod dwa wyjątki określone w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, które nie podlegają testowi na obecność interesu publicznego, Komisja zbadała, czy w danej sprawie istniał tego rodzaju nadrzędny interes publiczny.

28 Zdaniem Komisji, aby istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie, interes ten musi być, po pierwsze, publiczny, i po drugie, nadrzędny, mianowicie musi przeważać nad interesami chronionymi przez art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. W niniejszym przypadku Komisja nie dysponowała żadnym elementem mogącym wskazywać na istnienie ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu omawianego rozporządzenia mającego pierwszeństwo przed wymogiem ochrony procesu decyzyjnego Komisji.

29 Jeśli chodzi o kwestię częściowego dostępu do rozpatrywanego dokumentu, Komisja wskazała w zaskarżonej decyzji, iż w świetle ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji była ona zobowiązana do wyciągnięcia konsekwencji z wyniku procesu konsultacji i do odmowy dostępu do pisma kanclerza Niemiec na podstawie wyjątków przytoczonych przez władze niemieckie i wskazanych przez nie powodów. Ze względu na to, iż wspomniane władze sprzeciwiły się ujawnieniu pisma kanclerza Niemiec w całości, nie mógł zostać przyznany częściowy dostęp do tego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

Przebieg postępowania i żądania stron

30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 sierpnia 2008 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

31 Pismem, które zostało wpisane do rejestru w sekretariacie Sądu w dniu 9 stycznia 2009 r., Republika Finlandii złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej. Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 5 marca 2009 r. wniosek ten, po wysłuchaniu stron głównych, został uwzględniony.

32 Republika Finlandii przedstawiła uwagi interwenienta w dniu 17 kwietnia 2009 r. Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 26 czerwca 2009 r. strony przedstawiły swe uwagi dotyczące tego dokumentu.

33 Pismami, które zostały wpisane do rejestru w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 18 i 29 czerwca 2002 r., Królestwo Szwecji i Królestwo Danii złożyły wnioski o dopuszczenie do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania skarżącej. Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 12 sierpnia 2009 r. wnioski te, po wysłuchaniu stron głównych, zostały uwzględnione.

34 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

35 Na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2010 r. Sąd wysłuchał stanowisk stron głównych, Królestwa Danii i Królestwa Szwecji oraz ich odpowiedzi na zadane przezeń w formie ustnej pytania. Uwzględniając fakt, że Republika Finlandii nie mogła być reprezentowana na rozprawie, przed zamknięciem procedury ustnej postanowiono zadać Republice Finlandii pytanie na piśmie dotyczące dopuszczalności jej argumentacji odnoszącej się do częściowego dostępu do pisma kanclerza Niemiec i stosowania ratione temporis wyjątków od rozpatrywanego prawa dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 i 7 rozporządzenia nr 1049/2001. Republika Finlandii udzieliła odpowiedzi w wyznaczonym terminie, a strony główne, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji przedstawiły swoje uwagi.

36 W odniesieniu do uwag skarżącej nie ograniczały się one do treści odpowiedzi Republiki Finlandii. Ponieważ nie zezwolono stronom po rozprawie na uzupełnienie akt wykraczające poza uwagi dotyczące omawianej odpowiedzi, prezes ósmej izby Sądu postanowił w dniu 15 czerwca 2010 r. dołączyć wspomniane uwagi do akt tylko w zakresie, w jakim dotyczyły treści odpowiedzi Republiki Finlandii.

37 Procedura ustna została zamknięta w dniu 15 czerwca 2010 r.

38 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— nakazanie Komisji przekazania Sądowi pisma kanclerza Niemiec;

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami.

39 Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

40 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie strony skarżącej kosztami.

Co do prawa

41 Na poparcie swych żądań skarżąca podnosi dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001. Zgodnie z tym artykułem dostępu do dokumentu odmawia się, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesu publicznego w szczególności w odniesieniu do stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej państwa członkowskiego. Drugi zarzut dotyczy naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

42 Interwenienci podtrzymują argumentację skarżącej w tym względzie. Republika Finlandii podnosi również naruszenie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącego możliwości częściowego dostępu do dokumentu. Ponadto zdaniem Republiki Finlandii nie zostały spełnione przesłanki art. 4 ust. 7 wspomnianego rozporządzenia dotyczące stosowania ratione temporis wyjątku od prawa dostępu ustanowionego w art. 4 ust. 3 akapit drugi. W odpowiedzi na uwagi Republiki Finlandii skarżąca „przychyla się" do argumentacji tego państwa członkowskiego dotyczącej art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001, rozszerzając ją na wszystkie wyjątki będące przedmiotem niniejszej sprawy.

43 Strony wypowiadają argumentację mającą znaczenie w odniesieniu do wszystkich zarzutów, przedstawiając swe interpretacje art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w celu określenia konsekwencji stosowania tego przepisu w niniejszym przypadku w świetle ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, który ich zdaniem stanowi sedno niniejszego sporu. Przed szczegółowym rozważeniem różnych zarzutów należy zatem zbadać tę kwestię.

W przedmiocie wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001

Argumenty stron

44 Skarżąca twierdzi, że ważne jest poznanie wszystkich powodów, dla których Komisja zatwierdziła opinią z dnia 19 kwietnia 2000 r. deklasyfikację rezerwatu przyrody objętego ochroną w ramach programu Natura 2000, który został ustanowiony przez dyrektywę Rady 92/43. Podkreśla ona, że Republika Federalna Niemiec wielokrotnie donosiła, iż Komisja zwleka z deklasyfikacją rezerwatu przyrody i umożliwieniem rozbudowy fabryki spółki D. znajdującej się nad rzeką Łabą w Hamburgu w celu przystosowania jej do końcowego montażu samolotów Airbus A3XX. Komisja wydała zgodę na deklasyfikację dopiero niedługo po otrzymaniu pisma kanclerza Niemiec.

45 Zdaniem skarżącej z ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji (pkt 94) wynika, że do właściwości sądu Unii należy dokonanie kontroli, czy odmowa dostępu mogła zostać w sposób ważny oparta przez instytucję, do której się zwrócono na wyjątkach ustanowionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, i to niezależnie od tego, czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję lub przez dane państwo członkowskie.

46 Założenie Komisji, że jej rola ogranicza się do zwięzłego zbadania powodów przestawionych przez państwo członkowskie, prowadziłoby de facto do ponownego wprowadzenia zasady autorstwa. Komisja powinna w każdym indywidualnym przypadku dokonać oceny kwestii, czy dokument będący przedmiotem wniosku o udzielenie dostępu objęty jest zakresem rozpatrywanych wyjątków.

47 Królestwo Danii twierdzi, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 instytucjom Unii przysługuje niezależność decyzyjna. Ciąży na nich ostateczna odpowiedzialność za sprawdzenie, czy odmowa udzielenia dostępu jest uzasadniona, i powinny dokonywać konkretnej oceny wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów.

48 Jeśli w niektórych przypadkach instytucje Unii mogą wyjątkowo ograniczyć się do oceny prima facie, fakt, że procedura określona w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie w niniejszym przypadku, nie stanowi okoliczności uzasadniającej, że ocena prima facie jest wystarczająca.

49 Republika Finlandii podkreśla, że w świetle ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, o ile art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie, zainteresowana instytucja powinna zawsze przy badaniu rozpatrywanego dokumentu sprawdzać, czy mają zastosowanie wyjątki od dostępu do omawianego dokumentu podniesione przez dane państwo członkowskie. Jeśli zgodnie z oceną Komisji powody wskazane przez państwo członkowskie nie są odpowiednie, instytucja ta powinna udostępnić dany dokument wnioskodawcy. Ze względu na to, że w niniejszym przypadku Komisja nie spełniła tego obowiązku, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

50 Na poparcie swej wykładni Republika Finlandii podnosi, po pierwsze, że wyjątki określone w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 powinny być ściśle interpretowane i stosowane.

51 Po drugie, obowiązek uzasadnienia zgodnie z art. 253 WE ma również zastosowanie w odniesieniu do decyzji o odmowie dostępu wydanej na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Zainteresowane państwo członkowskie ma jedynie prawo do uczestniczenia w procesie przyjmowania decyzji w Unii (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 76, 81). Uwzględniając, że chodzi o decyzję

instytucji Unii, ta ostatnia jest odpowiedzialna za dokładną ocenę możliwości stosowania rozpatrywanych wyjątków.

52 Po trzecie, zniesienie zasady autorstwa przez rozporządzenie nr 1049/2001 jest bez znaczenia, jeżeli, jak utrzymuje Komisja, wspomniana instytucja musiałaby tylko badać, czy wyjątek podniesiony przez państwo członkowskie jest oczywiście niewłaściwy. Republika Finlandii dodaje, że instytucja Unii musi zbadać w każdym przypadku, czy dokument objęty jest wyjątkami określonymi w art. 4 wspomnianego rozporządzenia.

53 Królestwo Szwecji twierdzi, że z ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji wynika, iż dane państwo członkowskie nie ma ogólnego i bezwarunkowego prawa weta umożliwiającego arbitralny sprzeciw wobec ujawnienia dokumentu przez instytucję i że jest zobowiązane należycie uzasadnić swój sprzeciw, powołując się na wyjątki od prawa dostępu określone w rozporządzeniu nr 1049/2001. Jednakże rodzaj badania, jakiego instytucja powinna dokonać, gdy państwo członkowskie sprzeciwia się ujawnieniu, nie został wyjaśniony w tym wyroku.

54 W tym względzie Królestwo Szwecji wyjaśnia, że Komisja powinna upewnić się, iż uzasadnienie państwa członkowskiego jest formalnie i materialnie właściwe z prawnego punktu widzenia, i że musi ona dokonać indywidualnego badania każdego dokumentu jak również przeprowadzić analizę zmierzającą do ustalenia, czy istnieje konkretne i rzeczywiste zagrożenie, iż ujawnienie dokumentu mogłoby zaszkodzić chronionemu interesowi. Znaczenie utrzymania jednolitej wykładni rozporządzenia nr 1049/2001 również przemawia za prawem badania instytucji.

55 Zdaniem Królestwa Szwecji decyzja instytucji powinna być poprzedzona dialogiem charakteryzującym się lojalną współpracą z państwami członkowskimi. W niektórych

przypadkach, np. gdy może wystąpić negatywny wpływ na politykę finansową lub gospodarczą państwa członkowskiego, punkt widzenia tego państwa powinien być rozstrzygający. W innych przypadkach, gdy ujawnienie dokumentu może poważnie szkodzić procesowi decyzyjnemu instytucji, dana instytucja powinna mieć większą swobodę działania przy ustalaniu, czy argumentacja państwa członkowskiego jest błędna.

56 Komisja podkreśla, że ponieważ dokument, do którego odmówiono dostępu, pochodzi od państwa członkowskiego, zastosowała ona art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał w ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji. Komisja twierdzi, że władze niemieckie wyraziły sprzeciw wobec ujawnienia pisma kanclerza Niemiec.

57 Zdaniem Komisji zasadniczą kwestią jest to, w jakim zakresie jest ona zobowiązana do przestrzegania sprzeciwu wyrażonego przez państwo członkowskie wobec ujawnienia dokumentu, gdy rzeczony sprzeciw jest należycie uzasadniony podstawami wskazanymi w świetle wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Innymi słowy, należy ustalić, w jakim stopniu Komisja jest zobowiązana do zastąpienia oceny państwa członkowskiego własną oceną.

58 Komisja podnosi, że dwa przepisy rozporządzenia nr 1049/2001 odnoszą się do sytuacji, w której dokument, którego udostępnienia zażądano, pochodzi nie od danej instytucji, lecz od osób trzecich, mianowicie art. 4 ust. 4, który określa ogólny system dostępu do dokumentów pochodzących od osób trzecich, i art. 4 ust. 5 odnoszący się do dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego. Przez wprowadzenie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ustawodawca przyznał szczególne stanowisko państwom członkowskim zgodnie z deklaracją nr 35 dotyczącą art. 255 ust. 1 WE, dołączoną do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu.

59 Zdaniem Komisji Trybunał orzekł w ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji (pkt 44), że zawarty w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 wymóg uzyskania uprzedniej zgody państwa członkowskiego mógłby stać się martwą literą, gdyby pomimo wyraźnego sprzeciwu państwa członkowskiego wobec ujawniania pochodzącego od niego dokumentu – a zatem nawet gdy instytucja nie posiada zgody tego państwa – instytucja mogła i tak zdecydować o ujawnieniu danego dokumentu. Wymóg ten byłby pozbawiony wszelkiej skuteczności, gdyby konieczność uzyskania takiej uprzedniej zgody na ujawnienie rzeczonego dokumentu zależała w ostatecznym rozrachunku od dyskrecjonalnej woli instytucji będącej w posiadaniu owego dokumentu. Zgodnie z pkt 45 i 46 tego wyroku zgoda jest z prawnego punktu widzenia czymś innym niż opinia i prawo do przedstawienia swego stanowiska przysługuje państwom członkowskim w szerokim zakresie już na mocy art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001.

60 Trybunał zaznaczył w pkt 47 ww. w pkt 14 wyroku Szwecja przeciwko Komisji, iż w odróżnieniu od art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia przyznaje państwu członkowskiemu uprawnienie i jedynie rzeczywiste skorzystanie z niego w danym przypadku skutkuje wymogiem uprzedniej zgody państwa członkowskiego jako bezwzględną przesłanką przyszłego ujawnienia danego dokumentu.

61 Z proceduralnego punktu widzenia zgodnie z pkt 87 ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji państwo członkowskie, które sprzeciwia się ujawnieniu dokumentu, jest zobowiązane do uzasadnienia tego sprzeciwu w świetle wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Z punktów 45–47 i 76 tego wyroku wynika, że istnienie prawidłowo uzasadnionego sprzeciwu uniemożliwia Komisji ujawnienie danego dokumentu.

62 Komisja nie może uwzględnić sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie i jest więc zobowiązana do dokonania własnej oceny, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w rozporządzeniu nr 1049/2001 (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 88).

63 Zgodnie z pkt 89 ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji Komisja jest zobowiązana poinformować w decyzji o odmowie dostępu o przyczynach wskazanych przez to państwo członkowskie, prowadzących do zastosowania jednego z wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.

64 Komisja twierdzi, że spełniła ciążące na niej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 zobowiązania w świetle wykładni Trybunału dokonanej w ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji. Skonsultowano się bowiem z władzami niemieckimi, władze te sprzeciwiły się ujawnieniu pisma kanclerza Niemiec i uzasadniły swe stanowisko, odnosząc się do wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte oraz w art. 4 ust. 3 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia. Komisja zbadała następnie, czy prima facie wyjątki zostały wskazane słusznie, i odpowiedziawszy twierdząco, przedstawiła powody uzasadniające jej odmowną decyzję.

65 Zdaniem Komisji w przypadku gdy państwo członkowskie zgłasza sprzeciw, kontrola, którą musi przeprowadzić Komisja, jest ograniczona do sprawdzenia, że rzeczony sprzeciw opiera się prima facie na wyjątkach określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001 i że wskazanie tych wyjątków nie jest w sposób oczywisty niewłaściwe. Wyjątkiem w sposób oczywisty niewłaściwym jest wyjątek wskazany przez państwo członkowskie w celu odmówienia dostępu do dokumentu wyraźnie niewchodzący w zakres wyjątku zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez sąd Unii.

66 Kontrola sądu w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji również powinna ograniczyć się do sprawdzenia, czy Komisja należycie upewniła się, że mające zastosowanie wyjątki nie zostały wskazane w sposób oczywiście niewłaściwy.

Ocena Sądu

67 Należy przypomnieć, że celem rozporządzenia nr 1049/2001, jak wynika z jego motywu 4 i art. 1, jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucję. Na podstawie art. 2 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia prawo to obejmuje nie tylko dokumenty sporządzane przez te instytucje, ale również dokumenty otrzymywane przez nie od osób trzecich, wśród których znajdują się także państwa członkowskie, o czym stanowi wprost art. 3 lit. b) tego rozporządzenia.

68 W art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 przewidziano wyjątki od prawa dostępu do dokumentu. Artykuł 4 ust. 5 stanowi, że państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

69 W niniejszym przypadku Republika Federalna Niemiec wykonała uprawnienie przyznane jej zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i zażądała od Komisji nieujawniania pisma kanclerza Niemiec. Republika Federalna Niemiec oparła swój sprzeciw na wyjątkach odnoszących się do ochrony interesu publicznego, dotyczących stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte wspomnianego rozporządzenia, jak również na wyjątku dotyczącym ochrony procesu decyzyjnego Komisji określonym w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia. Komisja następnie uzasadniła w zaskarżonej decyzji odmowę udostępnienia pisma kanclerza Niemiec sprzeciwem zgłoszonym przez władze niemieckie na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

70 Należy zatem zbadać zakres sprzeciwu wniesionego przez władze niemieckie zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

71 W tym względzie należy zauważyć, że, jak wynika z ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji (pkt 81), przepis ten ma charakter proceduralny, ponieważ dotyczy procesu przyjmowania decyzji wspólnotowej.

72 W odróżnieniu od art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który przyznaje osobom trzecim w przypadku pochodzących od nich dokumentów jedynie prawo konsultacji, art. 4 ust. 5 ustanawia uprzednią zgodę państwa członkowskiego jako konieczny warunek ujawnienia pochodzącego od niego dokumentu, w przypadku gdy państwo tego zażąda. W takim przypadku instytucja, która nie posiada zgody danego państwa członkowskiego, nie może ujawnić rozpatrywanego dokumentu (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 44). W niniejszej sprawie decyzja Komisji w sprawie wniosku o udzielenie dostępu do rozpatrywanego dokumentu zależała więc od decyzji podjętej przez państwo członkowskie w ramach procesu przyjmowania zaskarżonej decyzji.

73 Jednakże zgodnie z ww. w pkt 14 wyrokiem w sprawie Szwecja przeciwko Komisji (pkt 58) art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przyznaje danemu państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta pozwalającego na czysto dyskrecjonalny i nieobjęty obowiązkiem uzasadnienia sprzeciw wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję wspólnotową z tego tylko powodu, że dokument ten został wydany przez rzeczone państwo członkowskie.

74 Zgodnie z ww. w pkt 14 wyrokiem w sprawie Szwecja przeciwko Komisji (pkt 76) korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy art. 4 ust. 5 jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, zaś państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji instytucji Unii. Uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, jest podobna nie tyle do dyskrecjonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju opinii potwierdzającej brak podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3. Tak ustanowiony w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 proces decyzyjny wymaga więc, aby instytucja i dane państwo członkowskie przestrzegały wyjątków przedmiotowych

przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 omawianego rozporządzenia (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 83).

75 Należy ponadto zaznaczyć, iż wykonywanie takich zasad prawa wspólnotowego jest powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z przyznanego mu w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 uprawnienia. W ramach rozpatrywanego procesu decyzyjnego, w którym biorą udział dana instytucja i dane państwo członkowskie, mającego za przedmiot ustalenie, czy należy odmówić dostępu do dokumentu na podstawie jednego z wyjątków przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 wspomnianego rozporządzenia, są one zobowiązane do przestrzegania obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 10 WE i przypomnianego w motywie 15 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 85).

76 Państwo członkowskie, które na zakończenie tego dialogu sprzeciwiło się ujawnieniu rozpatrywanego dokumentu, ma obowiązek uzasadnienia tego sprzeciwu pod kątem tych wyjątków (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 87).

77 Z powyższego wynika, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 upoważnia dane państwo członkowskie do sprzeciwienia się ujawnieniu wydanych przez nie dokumentów jedynie na podstawie wyjątków przedmiotowych określonych w ust. 1–3 tego artykułu i przy odpowiednim uzasadnieniu jego stanowiska w tym względzie (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 87, 99).

78 Jeśli chodzi w niniejszej sprawie o zakres art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do Komisji, należy przypomnieć, jak Trybunał orzekł w pkt 94 ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, iż z punktu widzenia wnioskodawcy ingerencja danego państwa członkowskiego nie ma wpływu na charakter decyzji wydanej mu następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, który złożył on w odniesieniu do dokumentu będącego w jej posiadaniu, jako aktu Unii. Ów aspekt jest o tyle bardziej istotny, jeśli taka decyzja opiera się

wyłącznie na badaniu przez państwo członkowskie stosowania wspomnianych wyjątków przedmiotowych.

79 Komisja jako autor decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów jest odpowiedzialna za jej zgodność z prawem. Przed odmówieniem dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego Komisja musi zatem zbadać, czy państwo to oparło swój sprzeciw na wyjątkach przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy odpowiednio uzasadniło swe stanowisko w tym względzie.

80 W niniejszym przypadku należy zaznaczyć, że badanie stosowania wyjątków przedmiotowych musi wynikać z uzasadnienia decyzji instytucji Unii (zob. w tym znaczeniu wyroki Sądu: z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Hautala przeciwko Radzie, Rec. s. II-2489, pkt 67; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie T-188/98 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. s. II-1959, pkt 38; z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69). W przypadku gdy decyzja odmowy dostępu opiera się wyłącznie na badaniu przez dane państwo członkowskie możliwości stosowania wspomnianych wyjątków, ich zastosowanie jest ostatecznie oparte na rozumowaniu tego państwa członkowskiego. W związku z tym rozumowanie tego państwa musi wynikać z uzasadnienia decyzji instytucji Unii.

81 W zakresie, w jakim Komisja nie sprzeciwia się ujawnieniu rozpatrywanego dokumentu i przedstawia w swej decyzji powody wskazane przez państwo członkowskie, to właśnie powody przedstawione przez to państwo członkowskie, wymienione we wspomnianej decyzji, powinny być zbadane przez sąd Unii.

82 Ze względu na to, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż uzasadnienie decyzji instytucji Unii powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt (zob. wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 80 i przytoczone tam

orzecznictwo), należy zaznaczyć, że powody przedstawione przez dane państwo członkowskie w ramach jego wniosku złożonego zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 powinny być takiej jakości, która spełnia wymogi art. 253 WE zgodnie z jego rozumieniem w orzecznictwie w dziedzinie prawa dostępu do dokumentów na podstawie tego rozporządzenia. Uzasadnienie przedstawione przez dane państwo członkowskie powinno bowiem umożliwić wnioskodawcy zrozumienie przyczyn i podstaw odmowy, zaś właściwemu sądowi przeprowadzenie w odpowiednim przypadku pozostającej w jego gestii kontroli (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 89).

83 Trybunał już orzekł, że Komisja nie może uwzględnić sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 14 powyżej wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 88). W procesie przyjmowania decyzji odmowy dostępu Komisja powinna upewnić się o istnieniu takiego uzasadnienia i zawrzeć informację na ten temat w wydanej ostatecznie decyzji (ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko Komisji, pkt 99).

84 W ramach badania niniejszego przypadku należy stwierdzić, że nie ma potrzeby rozstrzygania kwestii, czy Komisja była zobowiązana poza czysto formalną kontrolą istnienia uzasadnienia odmowy dostępu przez państwo członkowskie i odniesienia do wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 dokonać kontroli prima facie lub pełnej kontroli podstaw sprzeciwu wskazanych przez państwo członkowskie.

85 W odniesieniu bowiem do ujawnienia lub odmowy dostępu dotyczącej dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego bez wyrażenia przez nie uprzedniej zgody można odróżnić dwa poziomy kontroli w zakresie zgodności z prawem takiego ujawnienia lub takiej odmowy dostępu, mianowicie kontrolę, którą Komisja jest uprawniona przeprowadzać w odniesieniu do sprzeciwu zgłoszonego przez państwo

członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, oraz tę, do której przeprowadzenia uprawniony jest sąd Unii w odniesieniu do ostatecznej decyzji Komisji o udostępnieniu dokumentu lub o odmowie dostępu.

86 Niniejsza sprawa dotyczy decyzji Komisji odmawiającej dostępu, która nie jest sprzeczna z uzasadnieniem sprzeciwu wskazanym przez dane państwo członkowskie, lecz jest oparta na tym uzasadnieniu, i w konsekwencji której rozpatrywany dokument nie został przekazany. Kwestia, którą należy zbadać w niniejszej sprawie, nie dotyczy zatem typu kontroli, do którego przeprowadzenia była uprawniona Komisja w odniesieniu do sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Ze względu na to, iż zaskarżona decyzja odpowiada wnioskowi danego państwa członkowskiego, kwestia tego, czy Komisja była uprawniona do dokonania kontroli prima facie lub do pełnej kontroli uzasadnienia sprzeciwu wskazanego przez wspomniane państwo członkowskie, nie ma znaczenia dla sprawy. Kwestię tę należałoby zbadać, gdyby decyzja Komisji nie odpowiadała wnioskowi państwa członkowskiego. W przypadku zgodności decyzji Komisji dotyczącej ujawnienia dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego z wnioskiem tego państwa na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 typem kontroli, który należy przyjąć, jest ten typ kontroli, do dokonywania której uprawniony jest sąd Unii względem decyzji Komisji o odmowie dostępu do rozpatrywanego dokumentu.

87 Jeśli chodzi o kontrolę sądową w przedmiocie zgodności z prawem takiej decyzji odmownej, z pkt 94 ww. w pkt 14 wyroku w sprawie Szwecja przeciwko Komisji wynika, iż do właściwości sądu Unii należy dokonanie kontroli, na wniosek wnioskodawcy, któremu instytucja wydała decyzję odmawiającą dostępu, czy odmowa ta mogła zostać skutecznie oparta na wyjątkach wymienionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję czy przez dane państwo członkowskie. Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, z uwagi na zastosowanie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001

kontrola sądu Unii nie jest ograniczona do kontroli prima facie. Stosowanie tego przepisu nie stoi zatem na przeszkodzie dokonaniu pełnej kontroli decyzji odmownej Komisji, która w szczególności musi zadośćuczynić obowiązkowi uzasadnienia i opiera się na dokonanej przez państwo członkowskie materialnoprawnej ocenie stosowania wyjątków ustanowionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.

88 Dokonywanie pełnej kontroli przez sąd Unii w zakresie stosowania rozpatrywanych przedmiotowych wyjątków niekoniecznie oznacza, że Komisja jest lub nie jest uprawniona do dokonywania pełnej kontroli dotyczącej sprzeciwu zgłoszonego przez państwo członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001. Nawet jeśli Komisja odmówiła dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego po stwierdzeniu na podstawie kontroli prima facie, że jej zdaniem uzasadnienie sprzeciwu przedstawione przez wspomniane państwo członkowskie nie zostało wskazane w oczywiście nieodpowiedni sposób, kontrola sądu Unii nie jest ograniczona z uwagi na zastosowanie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 do kontroli prima facie stosowania wyjątków przedmiotowych określonych w ust. 1–3 tego artykułu, jako że dokonuje on kontroli stosowania tych wyjątków na podstawie przeprowadzonej przez dane państwo oceny materialnoprawnej.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte rozporządzenia nr 1049/2001

89 Zarzut ten składa się z dwóch części, które należy zbadać łącznie. Dotyczy on wyjątków od prawa dostępu w zakresie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej państwa członkowskiego.

Argumenty stron

90 Po pierwsze, dojedli chodzi o wyjątek od prawa dostępu w zakresie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych ustanowiony w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 skarżąca podnosi, że przepisu tego nie stosuje się do stosunków wewnętrznych Unii. Stosunki międzynarodowe oznaczają zatem tylko stosunki między instytucjami Unii i państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi.

91 Komisja powołała się w zaskarżonej decyzji wyłącznie na stosunki między Republiką Federalną Niemiec, instytucjami Unii i innymi państwami członkowskimi. W konsekwencji Komisja naruszyła prawo, stosując rozpatrywany przepis.

92 Po drugie, jeśli chodzi o wyjątek od prawa dostępu w zakresie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej państwa członkowskiego ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja poprzestała na stwierdzeniu w zaskarżonej decyzji, że rozpatrywany dokument dotyczy poufnego oświadczenia przygotowanego wyłącznie do użytku wewnętrznego i że jego ujawnienie w konsekwencji naraziłoby poufny charakter polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i polityki innych państw członkowskich. Komisja nie podała żadnego dodatkowego względu.

93 Zdaniem skarżącej zwięzłość uzasadnienia zaskarżonej decyzji może być usprawiedliwiona, jeżeli pismo kanclerza Niemiec rzeczywiście było poufne. Skarżąca podkreśla, że pojawia się zatem kwestia, czy pismo kanclerza Niemiec jest, czy też nie jest poufne. Z trudem wyobraża sobie, że pismo to może zawierać tak poufne informacje, lecz przypomina, że nie mogła mieć do niego wglądu. Na Komisji spoczywa ciężar dowodu, że pismo kanclerza Niemiec ma charakter poufny.

94 Skarżąca dodaje w odpowiedzi na uwagi Republiki Finlandii, iż ma to zastosowanie, tym bardziej że upłynęło wiele czasu od momentu otrzymania przez Komisję informacji zawartych w tym dokumencie. Komisja powinna ponownie rozważyć zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 prawdziwe względy, dla których nie zostało ujawnione pismo kanclerza Niemiec.

95 Wbrew twierdzeniom Komisji, jedynie stronie postępowania może przysługiwać szeroki zakres uznania. Korzystanie z takiego uznania może w związku z tym podlegać kontroli sądu Unii. W niniejszej sprawie decyzja została podjęta przez stronę trzecią w postępowaniu, a mianowicie państwo członkowskie, którego korzystanie z takiego uprawnienia nie może podlegać kontroli sądowej. Temu państwu członkowskiemu nie przysługuje zatem szeroki zakres uznania, lecz korzystanie z jego uprawnienia objęte jest wyjątkami ustanowionymi w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001.

96 Królestwo Danii podnosi, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

97 Republika Finlandii dodaje, iż wbrew twierdzeniom Komisji skarżąca nie musi wykazywać, że rozpatrywany wyjątek nie może być stosowany do danego dokumentu, ze względu na to, że nie zna ona w wystarczającym stopniu treści tego dokumentu.

98 Jeśli chodzi o stosowanie ratione temporis wyjątków od prawa dostępu do dokumentów zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001, Republika Finlandii popierana przez skarżącą, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji podkreśla, że ten przepis związany jest nieodłącznie z przepisami zawartymi w ust. 1–3 tego samego artykułu.

99 Królestwo Szwecji podkreśla, że wyjątek od prawa dostępu określony w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 nie znajduje zastosowania ze względu na brak międzynarodowego charakteru rozpatrywanych stosunków.

100 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej i interwenientów.

Ocena Sądu

101 W ramach tego zarzutu skarżąca twierdzi, że Komisja nie mogła w sposób zgodny z prawem oprzeć swej odmowy udzielenia dostępu do pisma kanclerza Niemiec na sprzeciwie zgłoszonym przez władze niemieckie zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, opierając się na wyjątkach w zakresie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej państwa członkowskiego określonych w art. 4 ust. 1 lit a) tiret trzecie i czwarte tego rozporządzenia.

102 Należy przede wszystkim zbadać w świetle rozważań dotyczących wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 67–88 powyżej) część zarzutu dotyczącą ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej państwa członkowskiego przewidzianej w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte tego rozporządzenia.

103 W tym względzie należy przypomnieć, że w niniejszym przypadku odmowy udzielenia przez Komisję dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, zastosowanie wyjątków dotyczących interesu publicznego określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia opierało się na ocenie materialnej państwa członkowskiego, a nie na ocenie Komisji.

104 Tymczasem w odniesieniu do zakresu kontroli legalności takiej decyzji przez sąd Unii należy zaznaczyć, że Trybunał już orzekł w ramach zastosowania jednego z wyjątków przedmiotowych określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 przez instytucję poza zakresem stosowania art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia, iż instytucji tej należy przyznać szeroki zakres uznania dla celów ustalenia, czy ujawnienie dokumentów z dziedzin, których dotyczą te wyjątki, może naruszyć interes publiczny. Trybunał oparł taki zakres uznania w szczególności na okoliczności faktycznej, iż taka decyzja odmowna ma złożony i delikatny charakter, co wymaga szczególnie wysokiego stopnia ostrożności, i że kryteria zawarte w art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 są bardzo ogólne (ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 34–36).

105 Rozumowanie to jest również trafne, jeżeli w przypadku odmowy udzielenia przez Komisję dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stosowanie wyjątku przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia opiera się na ocenie państwa członkowskiego. W tym względzie należy dodać, iż ocena kwestii, czy ujawnienie dokumentu narusza interesy chronione takimi wyjątkami przedmiotowymi, może wynikać z odpowiedzialności politycznej tego państwa członkowskiego (zob. analogicznie ww. w pkt 80 wyrok Sądu w sprawie Hautala przeciwko Radzie, pkt 71; wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. s. II-485, pkt 53). W takim przypadku owo państwo członkowskie musi dysponować, w taki sam sposób jak instytucja, szerokim zakresem uznania.

106 Z powyższego wynika, iż w niniejszym przypadku należy przyznać Republice Federalnej Niemiec szeroki zakres uznania w celu ustalenia, czy ujawnienie dokumentów, których dotyczy wyjątek określony w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte rozporządzenia nr 1049/2001, może naruszyć interes publiczny.

107 Kontrola sądu Unii powinna się zatem ograniczać do badania zgodności z przepisami proceduralnymi i dotyczącymi obowiązku uzasadnienia, a także dokładności ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie zachodzi oczywisty błąd w ocenie lub nadużycie władzy (zob. podobnie ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 34, 64).

108 Jeśli chodzi o wyjątek w zakresie interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej państwa członkowskiego określony w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte rozporządzenia nr 1049/2001, skarżąca kwestionuje, po pierwsze, wystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do tego wyjątku, twierdząc, iż Komisja poprzestała na zwięzłym wyrażeniu poufnego charakteru oświadczenia zawartego w piśmie kanclerza Niemiec, nie podając żadnego dodatkowego powodu, a po drugie, stosowanie tego wyjątku w niniejszym przypadku. Królestwo Danii twierdzi również, iż Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia.

109 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o uzasadnienie zaskarżonej decyzji, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z art. 253 WE powinno ono być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru przytoczonych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. ww. w pkt 82 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

110 W przypadku decyzji odmawiającej dostępu do dokumentu na podstawie wyjątku wymienionego w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 uzasadnienie powinno dostarczyć wyjaśnień dotyczących kwestii, w jaki sposób dostęp do dokumentu może konkretnie i rzeczywiście naruszyć interes chroniony tym wyjątkiem (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-121/05 Borax Europe przeciwko Komisji, Zb.Orz. niepublikowany w Zbiorze, pkt 37).

111 Jednakże wskazanie podstaw uzasadniających poufność w odniesieniu do każdego dokumentu może być niemożliwe bez ujawnienia jego zawartości i w konsekwencji pozbawienia wyjątku jego podstawowego celu (zob. wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo). Stosowanie tego orzecznictwa nie wymaga, wbrew twierdzeniom skarżącej, aby chodziło o dokument sensytywny w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK przeciwko Komisji, Rec. s. II-313, pkt 65; z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie T-264/04 WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-911, pkt 37; z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie T-380/04 Terezakis przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 71).

112 Jak bowiem Trybunał orzekł, konieczność odstępowania przez instytucje od ujawniania informacji, które pośrednio mogłyby zagrażać interesom, których ochronę mają na celu te właśnie wyjątki, jest szczególnie wyraźnie podkreślona w art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 82 wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie Sison przeciwko Komisji, pkt 83). Przepis ten stanowi w szczególności, że kiedy dokument bez względu na to, czy ma w rozumieniu art. 9 tego rozporządzenia charakter dokumentu sensytywnego, posiada referencje w rejestrze instytucji, referencje te są sporządzane w sposób nienaruszający ochrony interesów, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia.

113 W niniejszym przypadku w celu wydania odmowy dostępu do pisma kanclerza Niemiec w odniesieniu do wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja oparła się na okoliczności faktycznej, że ujawnienie

tego pisma mogłoby naruszyć ochronę interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z uzasadnieniem władz niemieckich wyrażonym w zaskarżonej decyzji pismo kanclerza Niemiec dotyczyło poufnego oświadczenia sporządzonego wyłącznie na użytek wewnętrzny. Omawiane pismo dotyczyło poufnej sprawy odnoszącej się do polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i polityki innych państw członkowskich. Ujawnienie tego pisma naruszyłoby zasadę poufności i przyniosłoby szkodę polityce gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i innych państw członkowskich (zob. pkt 24 powyżej).

114 Owo uzasadnienie zaskarżonej decyzji mimo swej zwięzłości jest jednak adekwatne do okoliczności sprawy oraz wystarczające, by umożliwić skarżącemu poznanie przyczyn odmowy dostępu do rozpatrywanego dokumentu, a sądowi Unii dokonać kontroli jej zgodności z prawem, do której jest zobowiązany.

115 Należy bowiem podnieść, że okoliczności sprawy są dobrze znane skarżącej.

116 Z jednej strony skarżąca wiedziała o przychylnej opinii Komisji z dnia 19 kwietnia 2000 r. dotyczącej wykonania rozpatrywanego projektu przemysłowego na terenie Mühlenberger Loch chronionym na podstawie dyrektywy 92/43. Przedmiotem tego projektu było rozbudowanie fabryki spółki D. w celu przystosowania jej do końcowego montażu samolotów Airbus A3XX. W opinii z dnia 19 kwietnia 2000 r. Komisja oceniła w szczególności powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43, przytoczone przez władze niemieckie w celu realizacji omawianego projektu, mianowicie względy ekonomiczne i społeczne, takie jak duże znaczenie projektu dla miasta Hamburg, dla północnych Niemiec i europejskiego przemysłu lotniczego, pomimo negatywnych wniosków wyciągniętych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na teren i w braku innych rozwiązań. Ze względu na wspomniane powody

o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego Komisja uznała w swej opinii, że negatywne skutki projektu były uzasadnione.

117 Z drugiej strony Komisja przekazała skarżącej w załączniku do zaskarżonej decyzji wszystkie dokumenty pochodzące od władz niemieckich, których skarżąca od niej zażądała, z wyjątkiem pisma kanclerza Niemiec.

118 W tych okolicznościach wskazując, że pismo kanclerza Niemiec do przewodniczącego Komisji zawierało poufne oświadczenie, którego ujawnienie zaszkodziłoby polityce gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec i polityce innych państw członkowskich, uzasadnienie zaskarżonej decyzji wyraźnie pokazuje, w jaki sposób, zdaniem Komisji, dostęp do tego dokumentu mógł konkretnie i rzeczywiście naruszyć interes chroniony przez rozpatrywany wyjątek. Ujawnienie dodatkowych informacji, które dotyczyłyby w szczególności treści szczegółowego oświadczenia zawartego w określonym dokumencie, mogłoby pozbawić celowości przywołany wyjątek (zob. podobnie ww. w pkt 111 wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 62).

119 Wynika stąd, że Komisja nie naruszyła obowiązku uzasadnienia.

120 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o stosowanie rozpatrywanego w niniejszej sprawie wyjątku, należy zbadać, czy ocena, zgodnie z którą ujawnienie pisma kanclerza Niemiec mogło naruszyć ochronę interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec, opiera się na oczywistym błędzie władz niemieckich.

121 Wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (zob. ww. w pkt 82 wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

122 Władze niemieckie przed zgłoszeniem sprzeciwu dotyczącego ujawnienia żądanych przez skarżącą dokumentów były zobowiązane do zbadania, czy w świetle informacji, którymi dysponowały, ujawnienie dokumentu mogło rzeczywiście naruszyć jeden z aspektów interesu publicznego, chronionego przez wyjątki zezwalające na odmowę dostępu. Aby wyjątki te znalazły zastosowanie, ryzyko naruszenia interesu publicznego musi więc być w sposób rozsądny możliwe do przewidzenia, a nie czysto hipotetyczne (ww. w pkt 105 wyrok w sprawie Kuijer przeciwko Radzie, pkt 55, 56; ww. w pkt 111 wyrok w sprawie WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, pkt 39). Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że analiza wymagana przy załatwianiu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów musi dotyczyć tego konkretnego dokumentu (zob. ww. w pkt 80 wyrok w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo). Ta konkretna analiza musi ponadto zostać przeprowadzona dla każdego z dokumentów objętych wnioskiem. Jak bowiem wynika z rozporządzenia nr 1049/2001, wszystkie wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 stosują się „do dokumentu" (ww. w pkt 80 wyrok Sądu w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 70; wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 116).

123 W niniejszym przypadku, po pierwsze, z zaskarżonej decyzji wynika, iż badanie wniosku skarżącej o udzielenie dostępu do dokumentów zostało dokonane dla każdego dokumentu objętego tym wnioskiem. Ponieważ władze niemieckie nie sprzeciwiły się ujawnieniu ośmiu dokumentów pochodzących od miasta Hamburg i od Republiki Federalnej Niemiec indywidualnie wskazanych w zaskarżonej decyzji, lecz jedynie sprzeciwiły się ujawnieniu pisma kanclerza Niemiec, podając szczególne powody w tym względzie, Komisja udzieliła dostępu do tych ośmiu dokumentów i odmówiła tylko ujawnienia pisma kanclerza Niemiec (zob. pkt 22 powyżej).

124 Po drugie, władze niemieckie nie popełniły oczywistych błędów w ocenie, uznając w ramach konkretnego badania rozpatrywanego dokumentu, że istniało zagrożenie dla polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec w przypadku ujawnienia pisma kanclerza Niemiec. Uwzględniając gospodarcze znaczenie rozpatrywanego projektu, ocena, zgodnie z którą takie zagrożenie było w sposób rozsądny możliwe do przewidzenia, a nie czysto hipotetyczne, nie jest w sposób oczywisty błędna.

125 Z jednej strony bowiem z uzasadnienia przedstawionego przez władze niemieckie zawartego w zaskarżonej decyzji wynika, iż aby dojść do swego wniosku, dokonały one konkretnego badania pisma kanclerza Niemiec. Władze niemieckie oparły swój sprzeciw na szczególnym oświadczeniu kanclerza Niemiec zawartym w tym dokumencie, a nie tylko na abstrakcyjnych okolicznościach faktycznych, w szczególności takich jak okoliczność, że owo pismo sporządzone było przez ówczesnego kanclerza.

126 Z drugiej strony, jak wskazała Komisja, czemu nie sprzeciwiła się skarżąca, z badania opinii z dnia 19 kwietnia 2000 r. wynika, iż kwestie gospodarczo-polityczne znajdowały się w centrum zagadnień związanych z deklasyfikacją rozpatrywanych terenów. Opinia Komisji z dnia 19 kwietnia 2000 r. dotyczyła zasadniczo kwestii, czy istniały w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy 92/43 inne powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, takie jak wielkie znaczenie gospodarcze rozbudowania fabryki spółki D. w celu przystosowania jej do końcowego montażu samolotów Airbus A3XX dla miasta Hamburg, północnych Niemiec i europejskiego przemysłu lotniczego, uzasadniające wykonanie tego projektu, pomimo negatywnych wniosków wyciągniętych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na rozpatrywany teren i w braku innych rozwiązań. Wystąpienie tych kwestii polityki gospodarczej nie zostało zakwestionowane przez skarżącą.

127 W świetle powyższego należy stwierdzić, że ocena, zgodnie z którą ujawnienie pisma kanclerza Niemiec mogło zagrozić ochronie interesu publicznego w zakresie polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec, nie opiera się na oczywistym błędzie władz niemieckich.

128 Wniosku tego nie może podważyć argumentacja skarżącej, że z uwagi na czas, jaki upłynął od momentu wysłania pisma kanclerza Niemiec, odmowa udzielenia dostępu nie jest już uzasadniona, uwzględniając treść owego pisma zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001, i że Komisja powinna ponownie rozważyć względy, dla których pismo to nie zostało ujawnione.

129 W tym względzie należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 rozpatrywane wyjątki mają zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Mogą one obejmować maksymalny okres 30 lat.

130 W niniejszym przypadku dopiero w odpowiedzi na uwagi Republiki Finlandii skarżąca wskazuje stosowanie ratione temporis wyjątków od prawa dostępu zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001. Skarga nie zawiera bowiem argumentacji dotyczącej art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001. Republika Finlandii podnosi w uwagach interwenienta rzekome naruszenie art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 jedynie w ramach wyjątku od prawa dostępu określonego w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia dotyczącego procesu decyzyjnego Komisji. W odpowiedzi na te uwagi interwenienta skarżąca przychylnie odniosła się do pomysłu przedstawionego przez Republikę Finlandii, rozszerzając go na wyjątki objęte niniejszym zarzutem.

131 Należy zaznaczyć, że ponieważ przesłanki dopuszczalności skargi i zawarte w niej zarzuty należą do bezwzględnych przesłanek procesowych, Sąd może zbadać je z urzędu, zgodnie z art. 113 regulaminu postępowania przed Sądem (zob. podobnie postanowienie Trybunału z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-517/08 P Makhteshim-Agan Holding i in. przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 54;

wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawie T-437/05 Brink's Security Luxembourg przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3233, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

132 Artykuł 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu postępowania stanowią, że skarga wszczynająca postępowanie powinna zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie wskazanych zarzutów oraz że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania.

133 Jednak fakt, że skarżąca zapoznała się z informacją o okoliczności prawnej w trakcie postępowania przed Sądem, nie oznacza, że element ten stanowi nową okoliczność prawną ujawnioną w toku postępowania. Konieczne jest ponadto, by skarżąca nie była w stanie zapoznać się z tą okolicznością wcześniej (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-340/04 France Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-573, pkt 164 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie należy podnieść, że z akt sprawy nie wynika, iż skarżąca nie była w stanie zapoznać się z okolicznością ewentualnego naruszenia stosowania ratione temporis wyjątków od rozpatrywanego prawa dostępu.

134 W świetle powyższego należy stwierdzić, że argumentacja skarżącej dotycząca art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 jest niedopuszczalna, ponieważ stanowi nowy zarzut, który nie został podniesiony w skardze. Ponadto należy podnieść, że argumentacja ta nie stanowi rozszerzenia zarzutów podniesionych przez skarżącą w skardze.

135 Wbrew twierdzeniom skarżącej i interwenientów art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest bowiem nieodłącznie związany z postanowieniami art. 4 ust. 1–3. Prawdą jest, że art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 należy stosować w związku z wyjątkami od prawa dostępu określonymi w art. 4 ust. 1–3. Jednakże

nie można z powyższego wywnioskować, iż fakt powołania się na naruszenie części tych przepisów stanowi naruszenie ich całości. Część zarzutu dotycząca naruszenia art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przedstawia ścisłego związku z zarzutami podniesionymi przez skarżącą dotyczącymi naruszenia art. 4 ust. 1–3. Jeśli bowiem konkretne badanie wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 jest niewątpliwie niezbędną przesłanką, aby zdecydować o zastosowaniu ratione temporis rozpatrywanych wyjątków, art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 nie dotyczy przesłanek ich stosowania ustanowionych w art. 4 ust. 1–3, lecz ich ograniczonego stosowania w czasie.

136 W każdym razie należy stwierdzić, iż z akt sprawy nie wynika, że ochrona rozpatrywanego interesu publicznego nie była już uzasadniona w momencie wydania zaskarżonej decyzji ze względu na treść pisma kanclerza Niemiec. W tym względzie należy stwierdzić, że aby poprzeć swą argumentację dotyczącą rzekomego naruszenia art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 ani skarżąca, ani interwenci nie powołują się na okoliczności inne niż tylko czas, jaki upłynął, takie jak np. okoliczności, które mogą podważyć znaczenie rozważań przedstawionych kwestii polityczno-gospodarczych.

137 Rozpatrywane pismo zawiera oświadczenie kanclerza Niemiec dotyczące wykonania projektu rozbudowania fabryki spółki D. w celu przystosowania jej do końcowego montażu samolotów Airbus A3XX na terenie Mühlenberger Loch będącym obszarem chronionym zgodnie z dyrektywą 92/43/EWG. Jak zauważono, względy ekonomiczne dla miasta Hamburg, północnych Niemiec i europejskiego przemysłu lotniczego znajdowały się w centrum zagadnień związanych z deklasyfikacja terenu Mühlenberger Loch. Uwzględniając oświadczenie zawarte w piśmie kanclerza Niemiec, które dotyczyło sprawy o bardzo dużym znaczeniu dla polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec, okres około ośmiu lat, który upłynął pomiędzy wysłaniem pisma kanclerza Niemiec (15 marca 2000 r.) i wydaniem zaskarżonej decyzji (19 czerwca 2008 r.), należy uznać za okres, w trakcie którego ochrona rozpatrywanego interesu

publicznego, mianowicie polityki gospodarczej Republiki Federalnej Niemiec, była uzasadniona.

138 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Komisja słusznie odmówiła ujawnienia pisma kanclerza Niemiec w wyniku sprzeciwu Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki gospodarczej państwa członkowskiego określonego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret czwarte tego rozporządzenia.

139 Nie ma zatem potrzeby rozpatrywania ani części zarzutu dotyczącej naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 odnoszącego się do wyjątku od prawa dostępu w zakresie ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych, ani zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia w zakresie wyjątku odnoszącego się do ochrony procesu decyzyjnego.

W przedmiocie zarzucanego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001

Argumenty stron

140 Republika Finlandii twierdzi, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 zobowiązaniu do oceny możliwości częściowego dostępu do rozpatrywanego dokumentu. Komisja nie powinna była poprzestać na odesłaniu do oświadczenia danego państwa członkowskiego, zgodnie z którym to ostatnie odmówiło udzielenia dostępu do całości rozpatrywanego dokumentu.

141 W odpowiedzi na pytanie Sądu dotyczące dopuszczalności jej argumentacji Republika Finlandii popierana przez skarżącą, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji podkreśla, że jest ona dopuszczalna ze względu na to, iż art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 jest nieodłącznie związany z art. 4 ust. 1–3.

142 Komisja podważa argumentację Republiki Finlandii.

Ocena Sądu

143 Sąd może w każdym czasie podnieść z urzędu wszelkie bezwzględne przeszkody procesowe, do których zalicza się dopuszczalność argumentacji interwenienta (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 1, 37).

144 Należy stwierdzić, że argumentacja dotycząca zarzucanego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 odnosząca się do kwestii częściowego dostępu do rozpatrywanego dokumentu została podniesiona jedynie przez Republikę Finlandii. Argumentacja ta nie została podniesiona przez skarżącą.

145 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który znajduje zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 tego statutu, wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron. Ponadto zgodnie z art. 116 § 3 regulaminu postępowania interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje w chwili jego wstąpienia. Stąd – choć przepisy te nie stoją na przeszkodzie temu, aby interwenient powołał inne argumenty niż te, które podnosi strona, do której się przyłączył – jest to dopuszczalne, pod warunkiem że nie zmienia to ram sporu i że celem interwencji pozostaje nadal

popieranie żądań zgłoszonych przez tę stronę (zob. podobnie ww. w pkt 143 wyrok w sprawie De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, s. 37; ww. w pkt 80 wyrok w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 52).

146 W niniejszym przypadku przedmiotem sporu powstałego między skarżącą i Komisją jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Dotyczy on z jednej strony konsekwencji stosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, a z drugiej strony zarzucanego naruszenia wyjątków od prawa dostępu określonego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i czwarte oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia. Ani skarga, ani odpowiedź na skargę nie zawierają rozważań dotyczących ewentualnego naruszenia art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia. Ponadto skarżąca wyraźnie wskazała w skardze, że nie kwestionuje zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy częściowego dostępu. Zarzucane naruszenie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 zostało podniesione po raz pierwszy w uwagach Republiki Finlandii.

147 Wbrew twierdzeniom Republiki Finlandii art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest nieodłącznie związany z art. 4 ust. 1–3. Chociaż bowiem konkretne badanie wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 jest niewątpliwie konieczną przesłanką, aby zdecydować o możliwości udzielenia częściowego dostępu do rozpatrywanego dokumentu (zob. podobnie ww. w pkt 80 wyrok Sądu w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 73; ww. w pkt 122 wyrok Sądu w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 117; wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 124), badanie takiej możliwości nie dotyczy przesłanek stosowania rozpatrywanych wyjątków określonych w art. 4 ust. 1–3. Wymóg dokonania takiego badania wynika z zasady proporcjonalności. W ramach art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 należy bowiem zbadać, czy zamierzony przez odmowę udzielenia dostępu do rozpatrywanego dokumentu cel może być osiągnięty również za pomocą ocenzurowania jedynie tych fragmentów, które mogą naruszyć chroniony interes (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie

C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. s. I-9565, pkt 27–29; ww. w pkt 111 wyrok w sprawie WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, pkt 50).

148 Dlatego też przesłanki stosowania art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 są badane oddzielnie i na odmiennym etapie analizy niż dotyczącym wyjątków od prawa dostępu określonych w art. 4 ust. 1–3 (zob. podobnie ww. w pkt 111 wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 86–89; w sprawie WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, pkt 47–55). Jedynie ewentualne naruszenie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 może doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji o częściowej odmowie dostępu.

149 Wynika z tego, że argumentacja przytoczona przez Republikę Finlandii dotycząca naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma związku z określonym przez strony przedmiotem sporu i zatem zmienia ramy niniejszego sporu. Argumentację tę należy więc odrzucić jako niedopuszczalną.

W przedmiocie wniosku o przedstawienie rozpatrywanego dokumentu

Argumenty stron

150 Skarżąca wnosi do Sądu o nakazanie Komisji w drodze środków dowodowych zgodnie z art. 66 § 1 regulaminu postępowania przedstawienia pisma kanclerza Niemiec, aby mógł on zbadać jego treść i ustalić w ten sposób, czy i w jakim zakresie pismo to objęte jest wyjątkami, na które powołuje się Komisja.

151 Komisja i interwenienci nie zajęli stanowiska w przedmiocie wniosku skarżącej.

Ocena Sądu

152 Jak wynika z całości powyższych rozważań, Sąd jest w stanie rozstrzygnąć niniejszą skargę na podstawie żądań, zarzutów i argumentów przedstawionych w toku postępowania.

153 Należy zatem odrzucić wniosek skarżącej o nakazanie Komisji udostępnienia pisma kanclerza Niemiec (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 10 września 2008 r. w sprawie T-42/05 Williams przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 130, 131).

154 Z uwagi na wszystkie powyższe rozważania skargę należy zatem w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

155 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto zgodnie z art. 87 § 4 państwa członkowskie oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

156 Ponieważ strona skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez Komisję w żądanym przez nią zakresie. Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokryją własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH zostaje obciążona zarówno własnymi kosztami, jak i kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.

3) Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 stycznia 2011 r.

Podpisy