Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 11 maja 2017 r.*

Odwołanie — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Niewłaściwa wykładnia — Ochrona celów kontroli, dochodzenia i audytu — Nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów — Ogólne domniemanie poufności — Dokumenty dotyczące postępowania EU Pilot

W sprawie C-562/14 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 5 grudnia 2014 r.,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlssona oraz L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Darius Nicolai Spirlea,

Mihaela Spirlea,

zamieszkali w Capezzano Pianore (Włochy),

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez H. Krämera oraz P. Costę de Oliveirę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego oraz A. Lippstreua, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, D. Hadrouška oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

Królestwo Danii, reprezentowane przez C. Thorninga, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez J. Garcíę-Valdecasasa Dorrega, działającego w charakterze pełnomocnika,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez S. Hartikainena, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 kwietnia 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Królestwo Szwecji wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2014:816), którym Sąd oddalił skargę wniesioną przez Dariusa Nicolaia Spirleę i Mihaelę Spirleę mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 21 czerwca 2012 r. odmawiającej udzielenia im dostępu do dwóch żądań udzielenia informacji skierowanych przez tę instytucję do Niemieckiej Republiki Federalnej w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. w ramach postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

I. Ramy prawne

2 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. 2001, L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów owych instytucji.

3 Zgodnie z motywem 4 tego rozporządzenia:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. [15 ust. 3 TFUE]".

4 Motyw 11 wspomnianego rozporządzenia brzmi:

„Co do zasady, wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże niektóre interesy prywatne i publiczne powinny być chronione za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i obrad tam, gdzie jest to niezbędne dla

zabezpieczenia ich zdolności do wykonywania swoich zadań. W ramach oceny wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zawarte w prawodawstwie wspólnotowym zasady dotyczące ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii".

5 Artykuł 1 tegoż rozporządzenia stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanych dalej »instytucjami«) przewidzianych w art. [15 ust. 3 TFUE] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów;

b) ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa; oraz

c) promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów".

6 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

[…]".

7 Artykuł 4 ust. 2 i 6 tego rozporządzenia stanowi:

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

[…]

— celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

[…]

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

II. Okoliczności powstania sporu

8 Skarżący w pierwszej instancji, będący rodzicami dziecka zmarłego w sierpniu 2010 r., co nastąpiło według ich twierdzeń w wyniku terapii wykorzystującej autologiczne komórki macierzyste, która została zastosowana w prywatnej klinice z siedzibą w Düsseldorfie (Niemcy), wnieśli pismem z dnia 8 marca 2011 r. skargę do Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów Komisji Europejskiej.

9 W skardze tej podnieśli zasadniczo, że ta prywatna klinika mogła prowadzić działalność terapeutyczną ze względu na zaniechanie po stronie władz niemieckich, które naruszyły tym samym przepisy rozporządzenia (WE) nr 1394/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (Dz.U. 2007, L 324, s. 121).

10 W następstwie wniesienia tej skargi Komisja wszczęła postępowanie EU Pilot oznaczone sygnaturą 2070/11/SNCO i skontaktowała się z władzami niemieckimi w celu wyjaśnienia, w jakim stopniu związane z praktykami wspomnianej kliniki prywatnej zdarzenia opisane w skardze mogły naruszać rozporządzenie nr 1394/2007.

11 W szczególności w dniach 10 maja i 10 października 2011 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec dwa żądania przedstawienia informacji (zwane dalej „spornymi dokumentami"), na które państwo to udzieliło odpowiedzi, odpowiednio, w dniach 7 lipca i 4 listopada 2011 r.

12 W dniach 23 lutego i 5 marca 2012 r. skarżący zażądali dostępu, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, do dokumentów zawierających informacje dotyczące postępowania w przedmiocie ich skargi. W szczególności zwrócili się oni o umożliwienie im zapoznania się, po pierwsze, z uwagami przedstawionymi przez Republikę Federalną Niemiec w dniu 4 listopada 2011 r., a po drugie, ze spornymi dokumentami.

13 W dniu 26 marca 2012 r., w dwóch odrębnych pismach, Komisja odmówiła im udzielenia dostępu do tych uwag i dokumentów.

14 W dniu 30 marca 2012 r. skarżący wystąpili do Komisji z ponownym wnioskiem na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

15 W dniu 30 kwietnia 2012 r. Komisja poinformowała ich, że w świetle informacji zawartych w skardze, a także uwag przedstawionych przez władze niemieckie w odpowiedzi na wystosowane przez nią żądania przedstawienia informacji instytucja ta nie była w stanie stwierdzić zarzucanego Republice Federalnej Niemiec naruszenia prawa Unii, w szczególności zaś naruszenia rozporządzenia nr 1394/2007. Komisja powiadomiła ich również, że wobec niedostarczenia przez nich dodatkowych dowodów zamierza zamknąć dochodzenie.

16 W dniu 21 czerwca 2012 r. Komisja odmówiła zaskarżoną decyzją udzielenia dostępu do spornych dokumentów, powołując się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. W istocie uznała ona, że ujawnienie tych dokumentów może niekorzystnie wpłynąć na przebieg dochodzenia wszczętego wobec Republiki Federalnej Niemiec. Ponadto instytucja ta uznała, że udzielenie częściowego dostępu do wspomnianych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest w tym wypadku możliwe. Komisja stwierdziła wreszcie, że nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, który uzasadniałby ujawnienie tychże dokumentów.

17 W dniu 27 września 2012 r. Komisja poinformowała skarżących w pierwszej instancji o definitywnym zamknięciu postępowania EU Pilot 2070/11/SNCO.

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lipca 2012 r. skarżący w pierwszej instancji wnieśli o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Komisja wniosła do Sądu o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

19 Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji przystąpiły do postępowania przed Sądem w charakterze interwenientów popierających żądania skarżących, podczas gdy Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii – w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

20 Na poparcie skargi w pierwszej instancji skarżący podnieśli w istocie cztery zarzuty, dotyczące naruszenia, odpowiednio, art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia, obowiązku uzasadnienia oraz komunikatu Komisji z dnia 20 marca 2002 r. skierowanego do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącego stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego [COM(2002) 141 wersja ostateczna] (Dz.U. 2002, C 244, s. 5).

21 Sąd oddalił kolejno te zarzuty, a w rezultacie oddalił skargę w całości.

IV. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

22 W swoim odwołaniu Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Królestwo Danii wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku.

24 Republika Finlandii wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

25 Komisja i Królestwo Hiszpanii wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania.

26 Republika Czeska wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania.

27 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 kwietnia 2015 r. Republika Federalna Niemiec została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Owo państwo członkowskie wniosło do Trybunału o oddalenie odwołania.

V. W przedmiocie odwołania

28 Na poparcie odwołania Królestwo Szwecji ponosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy błędnej wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, co skutkowało błędnym zastosowaniem ogólnego domniemania poufności dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot, drugi – błędnej wykładni art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do istnienia nadrzędnego interesu publicznego, a trzeci – popełnionego przez Sąd błędu polegającego na odmowie uwzględniania okoliczności, że postępowanie EU Pilot zostało zamknięte po wydaniu spornej decyzji.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego

1. Argumentacja stron

29 Królestwo Szwecji przypomina, że do działań instytucji Unii ma zastosowanie zasada możliwie największej przejrzystości, jak wynika to z art. 1 TUE, art. 15 TFUE i art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Twierdzi ono, że zgodnie z wyrokiem z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja

i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374), publiczna kontrola działań instytucji jest jednym z istotnych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i że wyjątki od tej zasady podlegają ścisłej wykładni, jak to wynika z motywów 1–4 rozporządzenia nr 1049/2001.

30 W ocenie Królestwa Szwecji rozważania ujęte w pkt 63 i 80 zaskarżonego wyroku stanowią naruszenie prawa, gdyż Sąd z jednej strony nie powinien był stwierdzać, że Komisja, by odmówić dostępu do spornych dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot w ramach wyjątku dotyczącego procedur dochodzeniowych, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, mogła oprzeć się na ogólnym domniemaniu poufności stosującym się do niektórych kategorii dokumentów, a z drugiej strony powinien był orzec, że Komisja była zobowiązana w niniejszym przypadku do przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania spornych dokumentów.

31 Owo państwo członkowskie poddaje krytyce oceny dokonane w pkt 56 zaskarżonego wyroku i podnosi, że różnice pomiędzy postępowaniem EU Pilot a postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są liczniejsze niż ewentualne podobieństwa między nimi, tak że nie jest uzasadnione stosowanie do dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot ogólnego domniemania poufności dokumentów związanych z etapem poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

32 Według Królestwa Szwecji nie można przede wszystkim w sposób skuteczny utrzymywać – wbrew twierdzeniu ujętemu w pkt 62 zaskarżonego wyroku – że jedynym celem postępowania EU Pilot jest uniknięcie wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jako że postępowanie to ma odmienny charakter i odmienny cel w zakresie, w jakim zmierza w szczególności do umożliwienia Komisji zwrócenia się o przedstawienie informacji o charakterze czysto faktycznym. Następnie Komisja powiadamia na tym etapie dane państwo członkowskie w ramach postępowań EU Pilot, nie przedstawiając mu szczegółowego zarzutu, że naruszyło ono prawo Unii. Wreszcie, dokumenty dotyczące postępowań EU Pilot rzadko obejmują zajęcie przez Komisję stanowiska, na które można by się powołać w ramach ewentualnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

33 W ocenie Królestwa Szwecji z pkt 47–49 wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738), wyraźnie wynika, że oprócz wymogów jakościowych, jakim powinno odpowiadać postępowanie, do którego odnosi się dany dokument, stosowanie ogólnego domniemania poufności zakłada także, by liczba tych dokumentów była dostatecznie istotna. Królestwo Szwecji twierdzi, że z tego względu rozważania Sądu ujęte w pkt 74 i 75 zaskarżonego wyroku naruszają prawo i że nie może chodzić o mogącą uzasadniać stosowanie ogólnego domniemania poufności troskę o skuteczność administracyjną, jeśli wniosek o udzielenie dostępu dotyczy wyłącznie dwóch dokumentów.

34 Królestwo Danii i Republika Finlandii podnoszą, iż postępowania EU Pilot mogą dotyczyć szerokiego wachlarza przypadków, począwszy od sytuacji czysto faktycznych, aż do spraw porównywalnych z etapem poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tak że dopiero po konkretnej ocenie dokumentów będących przedmiotem wniosku o udzielenie dostępu możliwe jest wydanie decyzji o ich ujawnieniu. Republika Finlandii sądzi także, że badanie sposobu, w jaki dane państwo członkowskie przestrzega prawa Unii, nie wystarcza do uzasadnienia zastosowania ogólnego domniemania poufności w odniesieniu do dokumentów dotyczących tego badania i że to decyzja o wszczęciu formalnego postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE stanowi przesłankę zastosowania tego ogólnego domniemania.

35 Komisja, Republika Federalna Niemiec, Republika Czeska i Królestwo Hiszpanii podważają tę argumentację.

2. Ocena Trybunału

36 Charakter i zasadnicze cechy postępowań EU Pilot zostały przedstawione w pkt 10 i 11 zaskarżonego wyroku i nie są kwestionowane przez żadnego z uczestników postępowania odwoławczego.

37 Stwierdzenia te są ponadto potwierdzone przez sprawozdanie Komisji z oceny projektu „EU Pilot" z dnia 3 marca 2010 r. [COM(2010) 70 wersja ostateczna] i przez drugie sprawozdanie Komisji z oceny projektu „EU Pilot" z dnia 21 grudnia 2011 r. [COM(2011) 930 wersja ostateczna]. W szczególności Komisja przedstawiła charakterystykę postępowania EU Pilot na s. 3 tego ostatniego sprawozdania:

„»EU Pilot« jest głównym narzędziem komunikacji Komisji z uczestniczącymi w projekcie państwami członkowskimi w odniesieniu do kwestii dotyczących prawidłowego stosowania przepisów prawa [Unii] lub zgodności prawa państw członkowskich z prawem [Unii] we wczesnym stadium (tzn. zanim zostanie wszczęte postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE). Zasadniczo Komisja korzysta z mechanizmu »EU Pilot« we wszystkich przypadkach, gdy istnieje możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE – jeszcze zanim podejmie pierwsze działania w ramach tego postępowania. Praktyka ta zastępuje uprzednio stosowaną metodę polegającą na przesyłaniu pism przez Komisję".

38 Ze wspomnianych stwierdzeń i z tych sprawozdań wynika, że postępowanie EU Pilot stanowi procedurę współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, która pozwala upewnić się, czy prawo Unii jest w tych państwach przestrzegane i prawidłowo stosowane. Ten rodzaj postępowania ma na celu usunięcie ewentualnych naruszeń prawa Unii w skuteczny sposób, a przy tym uniknięcie, o ile to tylko możliwe, wszczynania formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

39 Funkcją postępowania EU Pilot jest zatem przygotowanie lub uniknięcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

40 W wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738), Trybunał orzekł, że dokumenty dotyczące postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi mogą korzystać z ogólnego domniemania poufności. Trybunał uznał w pkt 65 tegoż wyroku, że „można zakładać, że ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi może zmienić charakter tego postępowania oraz jego przebieg, i że tym samym ujawnienie zagrażałoby zasadniczo ochronie celów czynności dochodzeniowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001".

41 W rezultacie w sprawie, w której zapadł wyrok wspomniany w poprzednim punkcie, wszystkie dokumenty – niezależnie od tego, czy zostały sporządzone na nieformalnym etapie tego postępowania, to znaczy przed wysłaniem do danego państwa członkowskiego przez Komisję wezwania do usunięcia uchybienia, czy też na formalnym etapie tego postępowania, czyli po wysłaniu tego wezwania – zostały uznane za objęte tym domniemaniem.

42 Oczywiście we wspomnianej sprawie postępowanie EU Pilot nie zostało zastosowane, jako że postępowanie to zostało wprowadzone dopiero w 2008 r.

43 Jednakże, jak stwierdził Sąd w pkt 66 zaskarżonego wyroku, nie naruszając tym prawa, postępowanie EU Pilot tylko sformalizowało lub ustrukturyzowało wymianę informacji, która tradycyjnie miała miejsce między Komisją a państwami członkowskimi na nieformalnym etapie dochodzenia dotyczącego możliwych naruszeń prawa Unii.

44 O ile w pkt 78 wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486), Trybunał uściślił, że ogólnego domniemania poufności nie stosuje się do dokumentów, które w chwili wydania decyzji odmawiającej udzielenia dostępu nie były włączone do akt dotyczących toczącego się postępowania administracyjnego lub sądowego, o tyle rozumowanie to nie stoi na przeszkodzie stosowaniu tego domniemania do dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot, które są jasno określone poprzez ich przynależność do toczącego się postępowania administracyjnego.

45 I tak, dopóki na etapie poprzedzającym wniesienie skargi w dochodzeniu prowadzonym w ramach postępowania EU Pilot istnieje ryzyko zmiany charakteru postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zmiany jego przebiegu lub naruszenia celów tego postępowania, dopóty stosowanie do dokumentów wymienianych między Komisją a danym państwem członkowskim ogólnego domniemania poufności jest uzasadnione zgodnie z rozstrzygnięciem przyjętym przez Trybunał w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738). Ryzyko to istnieje aż do chwili zamknięcia postępowania EU Pilot i ostatecznego wykluczenia wszczęcia formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

46 To ogólne domniemanie nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001 (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 66).

47 Co się tyczy podnoszonego obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania przez Komisję dokumentów dotyczących postępowania EU Pilot, do których zażądano dostępu, Sąd, odnosząc się do pkt 68 wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738), słusznie zauważył w pkt 83 zaskarżonego wyroku, że taki obowiązek pozbawiałby skuteczności to ogólne domniemanie poufności.

48 W niniejszym przypadku Sąd stwierdził w pkt 45 zaskarżonego wyroku, który nie jest podważany w ramach rozpatrywanego odwołania, że omawiane postępowanie EU Pilot jest „dochodzeniem" w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

49 Następnie Sąd zbadał kwestię, czy Komisja może powołać się na ogólne domniemanie naruszenia celów, które chroni wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, by odmówić dostępu do dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot, i na pytanie to odpowiedział w pkt 63–80 zaskarżonego wyroku twierdząco.

50 Co się tyczy ewentualnego wpływu pisma Komisji z dnia 30 kwietnia 2012 r., wspomnianego w pkt 15 niniejszego wyroku, na obowiązek ujawnienia spornych dokumentów, należy zauważyć, że pismo to nie stanowi ostatecznej decyzji Komisji o niewszczynaniu wobec Republiki Federalnej Niemiec formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, lecz tylko oznajmia jej wstępny zamiar zakończenia dochodzenia. Ostateczna decyzja Komisji o niewszczynaniu wobec Republiki Federalnej Niemiec formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego została wydana dopiero w dniu 27 września 2012 r. wraz z zamknięciem rozpatrywanego postępowania EU Pilot. W rezultacie, o ile sporna decyzja z dnia 21 czerwca 2012 r. została wydana po wysłaniu pisma z dnia 30 kwietnia 2012 r., o tyle jednak decyzja ta została przyjęta przed odstąpieniem w dniu 27 września 2012 r. od wszczęcia formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Z tego względu pismo z dnia 30 kwietnia 2012 r. nie ma znaczenia dla możliwości oparcia się przez Komisję na ogólnym domniemaniu poufności, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

51 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań Sąd nie naruszył prawa, uznając, że Komisja, powołując się na wyjątek dotyczący procedur dochodzeniowych przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, może oprzeć się na ogólnym domniemaniu poufności mającym zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, by odmówić dostępu do dokumentów związanych z postępowaniem EU Pilot, bez przeprowadzania konkretnego i indywidualnego badania żądanych dokumentów.

52 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut pierwszy jako bezzasadny.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego

1. Argumentacja stron

53 Królestwo Szwecji, wspierane przez Republikę Finlandii, podnosi, że rozstrzygnięcie Sądu widniejące w pkt 94 i 95 zaskarżonego wyroku narusza prawo, jako że Sąd ten niesłusznie orzekł, iż Komisja nie popełniła błędu w ocenie, uznając w niniejszym przypadku, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, gdyż interesowi ogólnemu najlepiej przysłużyłoby się doprowadzenie wraz z Republiką Federalną Niemiec postępowania EU Pilot do końca. Odnosząc się do pkt 44 wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374), Królestwo Szwecji podnosi, że zadaniem Komisji nie jest orzekanie o najlepszym sposobie przysłużenia się interesowi ogólnemu, lecz jest nim sprawdzenie, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów.

54 Komisja i Republika Federalna Niemiec podważają tę argumentację.

2. Ocena Trybunału

55 Sąd stwierdził w pkt 97 zaskarżonego wyroku, że na poparcie swojego wniosku o udzielenie dostępu do spornych dokumentów skarżący w pierwszej instancji ograniczyli się do powołania się tylko na ogólne twierdzenia, zgodnie z którymi ujawnienie tych dokumentów jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego, i nie przedstawili konkretnych względów, które uzasadniałyby, w jakiej mierze takie ujawnienie przysłużyłoby się temu interesowi ogólnemu. Jak zaś Sąd słusznie przypomniał w tymże punkcie zaskarżonego wyroku, w celu ustalenia okoliczności, że w niniejszym przypadku ujawnienie spornych dokumentów odpowiada takiej konieczności, skarżący powinni byli wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001, który może uzasadnić takie ujawnienie.

56 Trybunał orzekł już, że na tym, kto powołuje się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, spoczywa obowiązek przedstawienia w sposób konkretny okoliczności uzasadniających ujawnienie danych dokumentów i że wskazanie względów o charakterze czysto ogólnym nie może wystarczyć do wykazania, iż nadrzędny interes publiczny przeważa nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia rozpatrywanych dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 93, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 W tym względzie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie powołano się na żadną okoliczność, która mogłaby świadczyć o błędności rozważań Sądu ujętych w pkt 97 zaskarżonego wyroku, dotyczących zarówno ciężaru dowodu spoczywającego na skarżących w pierwszej instancji, jak i tego, że ci skarżący ograniczyli się do twierdzenia w sposób ogólny, iż ochrona zdrowia publicznego wymaga, by mieli oni dostęp do spornych dokumentów, nie przedstawiając konkretnych względów uzasadniających to, że taka ochrona podlega nadrzędnemu interesowi publicznemu.

58 W tych okolicznościach Królestwo Szwecji nie ma podstaw do twierdzenia, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż Komisja mogła w sposób skuteczny uznać, że w niniejszym przypadku żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001.

59 Należy zatem oddalić drugi zarzut odwołania.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego

1. Argumentacja stron

60 Królestwo Szwecji, krytykując pkt 100 i 101 zaskarżonego wyroku, podnosi, że Sąd naruszył prawo, odmawiając uznania, iż okoliczności, które nastąpiły po wydaniu decyzji odmawiającej udzielenia dostępu do dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, powinny także zostać wzięte pod uwagę przez sądy Unii w ramach sprawowanej przez nie na mocy art. 263 TFUE kontroli legalności takiej decyzji. Owo państwo członkowskie sądzi, że w niniejszej sprawie, choć zamknięcie postępowania EU Pilot nastąpiło po wydaniu spornej decyzji, Sąd powinien był wziąć pod uwagę tę okoliczność w świetle rozporządzenia nr 1049/2001.

61 Wspomniane państwo członkowskie podnosi, że gdyby nowe okoliczności mogły zostać zbadane tylko w ramach skierowanego do zainteresowanej instytucji nowego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, takie uregulowanie skutkowałoby prowadzeniem równoległych postępowań, wydłużeniem postępowań oraz wyższymi kosztami administracyjnymi dla wnioskodawców. Ponadto na poparcie swojego orzeczenia Sąd oparł się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym postępowań z dziedziny pomocy państwa, które nie może mieć zastosowania do decyzji wydanych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Według Królestwa Szwecji Sąd powinien był raczej mieć na względzie pkt 37–41 wyroku z dnia 15 września 2011 r., Koninklijke Grolsch/Komisja (T-234/07, EU:T:2011:476).

62 Komisja, Republika Czeska i Republika Federalna Niemiec podważają tę argumentację.

2. Ocena Trybunału

63 Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 100 zaskarżonego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zgodność z prawem aktu Unii winna być oceniana w świetle okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym akt ten został wydany (wyrok z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 W tych okolicznościach trzeci zarzut odwołania, dotyczący tego, że Sąd powinien był wziąć pod uwagę zamknięcie rozpatrywanego postępowania EU Pilot, które nastąpiło po wydaniu spornej decyzji, należy oddalić jako bezzasadny.

65 W związku z powyższym odwołanie należy oddalić w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

66 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

67 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

68 Ponieważ Królestwo Szwecji przegrało sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie go kosztami postępowania, należy obciążyć to państwo członkowskie kosztami poniesionymi przez Komisję.

69 Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.

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

1) **Odwołanie zostaje oddalone.**

2) **Królestwo Szwecji zostaje obciążone kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**

3) **Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.**

Podpisy