WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 18 grudnia 2007 r.*

W sprawie C-64/05 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 10 lutego 2005 r.,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez K. Wistrand, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

popierane przez:

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez E. Bygglin i A Guimaraes-Purokoski, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

* Język postępowania: angielski.

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, dawniej Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, z siedzibą w Hamburgu (Niemcy), reprezentowana przez S. Crosby'ego, solicitor, oraz R. Langa, avocat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

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

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez H.G. Sevenster i C. Wissels oraz przez M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez S. Nwaokolo i V. Jackson, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Stratford, barrister,

interwenienci w pierwszej instancji,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez C. Dockseya i P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez I. del Cuvilla Contrerasa i A. Sampola Pucurulla, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis i U. Lõhmus, prezesi izb, K. Schiemann (sprawozdawca), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 stycznia 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 lipca 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnosząc odwołanie, Królestwo Szwecji domaga się od Trybunału uchylenia wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb.Orz. str. II-4135, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), mocą którego Sąd oddalił skargę wniesioną przez IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (zwaną dalej „IFAW") w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 26 marca 2002 r. (zwanej dalej „sporną decyzją") odmawiającej IFAW dostępu do pewnych dokumentów, w których posiadanie weszła Komisja w ramach postępowania, wskutek którego wydała ona przychylną opinię w sprawie wykonania projektu przemysłowego w obszarze chronionym na podstawie 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, str. 7, zwanej dalej „dyrektywą »siedlisk«").

Ramy prawne

2 Artykuł 255 ust. 1 i 2 WE stanowi:

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

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

3 Deklaracja nr 35 dotycząca art. 255 […] ust. 1 traktatu [WE], dołączona do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu (zwana dalej „deklaracją nr 35"), stanowi:

„Konferencja przyjmuje, że zasady i warunki określone w art. [255] ust. 1 traktatu [WE] pozwolą państwu członkowskiemu zwrócić się do Komisji lub Rady o nieprzekazywanie osobom trzecim dokumentu pochodzącego z [od] tego państwa bez jego wcześniejszej zgody".

4 Motywy od drugiego do czwartego, dziesiąty i piętnasty rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, str. 43) brzmią następująco:

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

(3) Wnioski ze spotkań Rady Europejskiej, które odbyły się w Birmingham, Edynburgu i Kopenhadze, kładły nacisk na potrzebę wprowadzania większej przejrzystości do prac instytucji Unii. Niniejsze rozporządzenie konsoliduje inicjatywy już podjęte przez te instytucje z zadaniem poprawienia przejrzystości procesu decyzyjnego.

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[…]

(10) W celu zapewnienia większej przejrzystości w pracach instytucji dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz również dokumentów przez nie otrzymywanych. W tym kontekście przywołuje się, że deklaracja nr 35 […] stanowi, iż państwo członkowskie może zażądać, by Komisja czy Rada nie udostępniały [osobom] trzecim dokumentu pochodzącego z [od] tego państwa bez jego uprzedniej zgody.

[…]

(15) Nawet jeśli ani celem, ani przedmiotem niniejszego rozporządzenia nie jest wprowadzanie poprawek do krajowych ustawodawstw dotyczących dostępu do dokumentów, niniejszym objaśnia się jednoznacznie, że z mocy zasady lojalnej współpracy, jaką rządzą się stosunki między instytucjami a państwami członkowskimi, państwa członkowskie powinny zadbać o to, by nie utrudniać właściwego wprowadzania niniejszego rozporządzenia, i powinny przestrzegać zasad bezpieczeństwa instytucji".

5 Pod tytułem „Cel" art. 1 rozporządzenia nr 1049 stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

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

[…]".

6 Artykuł 2 ust. 3 i 5 tego rozporządzenia stanowi pod tytułem „Beneficjenci i zakres":

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

[…]

5. Dokumenty sensytywne [niejawne] zgodnie z definicją art. 9 ust. 1 będą podlegały specjalnemu traktowaniu zgodnie z tym artykułem".

7 Zgodnie z art. 3 lit. b) tego rozporządzenia, do jego celów pojęcie „[…] [osoba] 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".

8 Zatytułowany „Wyjątki" art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„1. Instytucj[e] odmówi[ą] dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

— bezpieczeństwa publicznego,

— kwestii obronnych i wojskowych,

— stosunków międzynarodowych,

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

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

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

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

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

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 […] [osób] trzecich, instytucja skonsultuje się z tą […] [osobą] 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.

[…]

7. Wyjątki podan[e] w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który 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 [niejawnych], wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie".

9 Artykuł 5 tego rozporządzenia stanowi pod tytułem „Dokumenty w państwach członkowskich":

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

Państwa członkowskie mogą zamiast tego skierować żądanie do instytucji".

10 Rozporządzenie nr 1049/2001, w art. 9 dotyczącym traktowania dokumentów niejawnych (sensytywnych), stanowi:

„1. Dokumenty sensytywne [niejawne] to dokumenty pochodzące od instytucji lub utworzonych przez nie agencji […], 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 [niejawnych] zgodnie z procedurami opisanymi w art. 7 i 8 będą rozpatrywane wyłącznie przez osoby mające prawo zapoznania się z tymi dokumentami. Osoby te określą także, bez naruszenia art. 11 ust. 2, które odniesienia do dokumentów sensytywnych [niejawnych] mogą być zawarte w rejestrze publicznym.

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

[…]".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

11 Rozstrzygając w sprawie wniosku Republiki Federalnej Niemiec złożonego w trybie art. 6 ust. 4 akapit drugi dyrektywy „siedlisk", Komisja wydała w dniu 19 kwietnia 2000 r. przychylną opinię wobec wykonania projektu przemysłowego w obszarze Mühlenberger Loch, obszarze chronionym na podstawie tej dyrektywy. Przedmiotem tego projektu było rozbudowanie fabryki Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH i zajęcie części ujścia rzeki Elby celem przedłużenia pasa do lądowania.

12 Pismem skierowanym do Komisji w dniu 20 grudnia 2001 r. IFAW, która jest organizacją pozarządową działającą w dziedzinie ochrony dobra zwierząt i ochrony środowiska, 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 Hamburga oraz od niemieckiego kanclerza.

13 Po przesłaniu IFAW w piśmie z dnia 24 stycznia 2002 r. informacji, że mając na względzie treść art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, czuje się ona w obowiązku uzyskania zgody danego państwa członkowskiego przed udostępnieniem spornych dokumentów, w dniu 12 lutego 2002 r. Komisja otrzymała żądanie Republiki Federalnej Niemiec nieudostępniania owych dokumentów.

14 Zważywszy iż ów art. 4 ust. 5 zabrania jej w tych okolicznościach udostępnienia spornych dokumentów, w dniu 26 marca 2002 r. Komisja wydała sporną decyzję oddalającą wniosek IFAW.

Zaskarżony wyrok

15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 czerwca 2002 r. IFAW wniosła skargę, w której domagała się stwierdzenia nieważności spornej decyzji. W uzasadnieniu skargi podniosła ona dwa zarzuty wywodzone z naruszenia odpowiednio art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 i uchybienia obowiązkowi uzasadnienia. Mocą zaskarżonego wyroku Sąd oddalił tę skargę jako bezzasadną.

16 W kwestii pierwszego zarzutu Sąd orzekł, że w spornej decyzji Komisja słusznie uznała, iż w przypadku, gdy państwo członkowskie powołuje się na art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 i domaga się od instytucji, aby ta nie udostępniała wydanego przez to państwo dokumentu, żądanie to stanowi nakaz nieudostępniania, któremu instytucja ta ma obowiązek się podporządkować, przy czym dane państwo członkowskie nie ma obowiązku uzasadniania swego żądania ani instytucja nie ma obowiązku badania, czy nieudostępnianie danego dokumentu jest uzasadnione.

17 W tym zakresie, w pkt 57–62 zaskarżonego wyroku, Sąd orzekł dokładnie jak następuje:

„57 […] z art. 4 ust. 5 rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie są traktowane w sposób szczególny. Przepis ten przyznaje państwu członkowskiemu prawo do wnioskowania, aby instytucja nie ujawniała dokumentów od niego pochodzących bez jego uprzedniej zgody. Należy podkreślić, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia przejmuje brzmienie deklaracji nr 35, według której Konferencja przyjmuje, że zasady i warunki określone w art. 255 WE pozwolą państwu członkowskiemu zwrócić się do Komisji lub Rady o nieudostępnianie osobom trzecim dokumentu pochodzącego od tego państwa bez jego uprzedniej zgody. Fakt przyznania tego uprawnienia państwom członkowskim na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia

wyjaśnia się tym, że rozporządzenie to nie ma na celu modyfikacji ustawodawstwa krajowego w dziedzinie dostępu do dokumentów ani nią nie skutkuje (zob. motyw 15 rozporządzenia i wyrok Sądu z dnia 17 września 2003 r. w sprawie T-76/02 Messina przeciwko Komisji, Rec. str. II-3203, pkt 40 i 41).

58 Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia plasuje państwa członkowskie w sytuacji odmiennej od innych osób trzecich, ustanawiając wobec nich lex specialis. Według tego przepisu państwo członkowskie ma prawo skierować do instytucji wniosek o nieujawnianie dokumentu od niego pochodzącego, a instytucja jest zobowiązana nie ujawniać go bez »uprzedniej zgody« tego państwa. Ten nałożony na instytucję obowiązek, aby uzyskała uprzednią zgodę państwa członkowskiego, zawarty wyraźnie w art. 4 ust. 5 rozporządzenia, mógłby stać się martwą literą, gdyby Komisja mogła zdecydować o ujawnieniu dokumentu pomimo wyraźnego wniosku państwa członkowskiego o jego nieujawnianie. Stąd w przeciwieństwie do tego, co twierdzi [IFAW], wniosek państwa członkowskiego na mocy tego przepisu stanowi nakaz skierowany do instytucji, aby nie ujawniała odpowiedniego dokumentu.

59 W tym względzie należy podnieść, że państwo członkowskie nie jest zobowiązane do uzasadnienia swojego wniosku złożonego w trybie art. 4 ust. 5 rozporządzenia i że po tym, jak państwo członkowskie złożyło taki wniosek, instytucja nie ma prawa badać, czy nieujawnienie odpowiedniego dokumentu jest uzasadnione, w szczególności, względami interesu publicznego.

60 Aby zapewnić postanowieniom art. 4 ust. 5 rozporządzenia wykładnię zgodną z deklaracją nr 35 i ułatwić dostęp do odpowiedniego dokumentu, pozwalając państwu członkowskiemu wyrazić, w danym wypadku, zgodę na jego ujawnienie, instytucja jest zobowiązana do konsultacji z tym państwem członkowskim, gdy zostanie złożony wniosek o dostęp do dokumentu od niego pochodzącego. Jeżeli

to państwo członkowskie, po konsultacji z nim, nie złożyło wniosku na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia, ocena, czy dokument ma zostać ujawniony, czy też nie, na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia, należy do instytucji.

61 Należy stwierdzić, jak słusznie podtrzymuje Komisja, że jeżeli dostęp do dokumentu, w stosunku do którego państwo członkowskie złożyło wniosek na podstawie art. 4 ust. 5, nie jest regulowany przez rozporządzenie, to jest on regulowany przez odpowiednie przepisy krajowe zainteresowanego państwa członkowskiego, które pozostają niezmienione po przyjęciu rozporządzenia. Stąd ocena, przy zastosowaniu prawa krajowego, czy dostęp do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego powinien być przyznany oraz czy prawo do wniesienia skargi przez zainteresowanych będzie zagwarantowane przy zastosowaniu zasad krajowych, należy do krajowych organów administracyjnych i sądowych.

62 Jeżeli chodzi o argument [IFAW] […], oparty na brzmieniu art. 9 ust. 3 rozporządzenia, należy stwierdzić, że art. 9 przewiduje zasady szczególne dla traktowania dokumentów »sensytywnych« [niejawnych] pochodzących w szczególności od instytucji, państw członkowskich, państw trzecich i organizacji międzynarodowych w dziedzinach zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 lit. a), w szczególności bezpieczeństwa publicznego i kwestii wojskowych. Artykuł ten wskazuje w szczególności osoby mające prawo do zajmowania się tymi dokumentami i stanowi, że dokumenty sensytywne zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. Z uwagi na szczególny charakter sytuacji ujętej przez ten artykuł, jest oczywiste, że nie jest on związany z art. 4 ust. 5 rozporządzenia i że nie należy przywoływać brzmienia art. 9 ust. 3 rozporządzenia dla wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia".

18 W kwestii drugiego zarzutu Sąd orzekł, że ponieważ dotyczy on wniosku Republiki Federalnej Niemiec o nieudostępnianie i ponieważ tego rodzaju wniosek wiąże instytucję, do której został skierowany, sporna decyzja jest wystarczająco jasna, aby umoż-

liwić IFAW zrozumienie przyczyn wydania odmowy udzielenia jej dostępu, a Sądowi przeprowadzenie kontroli.

W przedmiocie odwołania

19 Królestwo Szwecji, podnosząc w swym odwołaniu jeden jedyny zarzut wywodzony z naruszenia art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, domaga się od Trybunału uchylenia zaskarżonego wyroku i wydania orzeczenia co do istoty sprawy będącej przedmiotem skargi poprzez stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

20 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 5 października 2005 r. Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii zostali dopuszczeniu do udziału w sprawie w charakterze interwenientów na poparcie żądań odpowiednio Komisji i Królestwa Szwecji.

21 Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i IFAW wnoszą o uwzględnienie odwołania.

22 Królestwo Hiszpanii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja wnoszą o oddalenie odwołania.

Argumenty stron

23 Zdaniem Królestwa Szwecji Sąd niesłusznie uznał, iż art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 pozwala państwu członkowskiemu na zgłoszenie bezwzględnego i pozbawionego uzasadnienia veta wobec udostępniania pochodzących od niego dokumentów będących w posiadaniu instytucji.

24 Taka wykładnia wprowadziłaby ponownie „regułę autora", która została przecież odrzucona przez prawodawcę wspólnotowego przy przyjmowaniu rzeczonego rozporządzenia, i naruszałaby zasadę ustanowioną w art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia, zgodnie z którą wyłącznie w gestii instytucji będącej w posiadaniu dokumentów pozostaje dokonanie oceny, czy należy udzielić dostępu do dokumentów.

25 W przeciwieństwie do art. 2 ust. 5 i art. 9 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczących dokumentów niejawnych, art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia nie jest zrozumiały, mimo iż wszelkie wyjątki od podstawowych zasad aktu, w którym są one zawarte, powinny być zrozumiałe.

26 Rzeczony art. 4 ust. 5 wprowadza zdaniem Królestwa Szwecji zasadę procesową, która przyznaje państwom członkowskim prawo do wyrażenia opinii i złożenia wniosku o nieudostępnianie, uzasadnionego przy uwzględnieniu wyjątków przedmiotowych przewidzianych w ust. 1–3 tego artykułu.

27 Według Królestwa Szwecji równie niesłusznie Sąd uznał w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że tak rzekomo przyznane państwom członkowskim prawo veta znajduje wytłumaczenie w okoliczności, że ani celem, ani skutkiem rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest zmiana przepisów krajowych w dziedzinie dostępu do dokumentów. Stosowanie bowiem owych przepisów odbywa się jego zdaniem nie tyle

w zależności od pochodzenia dokumentu, co w zależności od organu, do którego skierowany został wniosek o udzielenie dostępu. W tym względzie żaden przepis rozporządzenia nie wskazuje, jakoby prawo krajowe miało być właściwe przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu skierowanego do instytucji wspólnotowej, zaś decyzja wydana przez tę instytucję w trybie owego rozporządzenia nie ma z prawnego punktu widzenia żadnego wpływu na prawo właściwe do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dostępu do tego samego dokumentu, skierowanego do jednego z organów państwa członkowskiego.

28 Zgadzając się w całości z argumentami Królestwa Szwecji, IFAW dodaje po pierwsze, że w pkt 58 zaskarżonego wyroku Sąd popełnił błąd co do prawa poprzez zakwalifikowanie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie jako wyjątku, lecz jako lex specialis, a w konsekwencji dokonanie raczej szerokiej niż zawężającej wykładni tego przepisu.

29 Po drugie, mając na względzie odniesienie do zasady lojalnej współpracy zawarte w motywie piętnastym rozporządzenia nr 1049/2001 oraz fakt, że art. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie, które są w posiadaniu dokumentu wydanego przez jedną z instytucji, są uprawnione do podjęcia decyzji o jego udostępnieniu po ewentualnym zasięgnięciu opinii danej instytucji, art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia powinien być tak interpretowany, aby zapewnić równowagę między państwami członkowskimi a instytucjami. Dlatego instytucje również powinny posiadać uprawnienia do wydawania decyzji w sprawie wniosków o ujawnienie dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego.

30 Po trzecie, orzekając w pkt 61 zaskarżonego wyroku, że wniosek państwa członkowskiego złożony w trybie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 skutkuje wyłączeniem stosowania tego przepisu i stosowalnością prawa krajowego, Sąd naruszył zakres stosowania tego rozporządzenia, które obejmuje absolutnie wszystkie dokumenty pozostające w posiadaniu instytucji.

31 Po czwarte, deklaracja nr 35 jest pozbawiona zdaniem IFAW skutków normatywnych. Nie różniąc się niczym w swej treści od tekstu art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, deklaracja ta tym bardziej nie może być przywoływana dla celów dokonania wykładni tego przepisu.

32 Zdaniem rządu niderlandzkiego, skoro celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest przyznanie społeczeństwu jak najszerszego prawa dostępu do dokumentów, a zatem brzmienie art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, w którym mowa jest o „żądaniu" państwa członkowskiego, oraz okoliczność, że ustęp ten został umieszczony w tym artykule po ust. 4, który ustanawia pewne zasady proceduralne, stanowią potwierdzenie, że rzeczony ust. 5 nie prowadza dodatkowego wyjątku do wyjątków wymienionych w ust. 1–3 tego artykułu.

33 Królestwo Danii podnosi, że wprowadzenie art. 4 ust. 5 do rozporządzenia nr 1049/2001, którego brzmienie jest — podobnie jak brzmienie deklaracji nr 35 — dość wieloznaczne, jest skutkiem kompromisu politycznego między różnymi podmiotami uczestniczącymi we wspólnotowym procesie legislacyjnym. Podczas gdy Komisja chciała, by dokumenty pochodzące od państw członkowskich były objęte właściwością prawa krajowego, Parlament uważał, że ujawnianie tych dokumentów powinno należeć do prawa wspólnotowego, zaś same państwa członkowskie miały w tej kwestii zdania podzielone.

34 Także sąd wspólnotowy, na którego osąd prawodawca zdał się świadomie, powinien — abstrahując od niejednoznaczności brzmienia art. 4 ust. 5 — dokonać wykładni, która najlepiej współgra z kontekstem prawnym, w jaki wpisuje się ów przepis, i z celami stawianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 oraz z zasadami ogólnymi, w tym w szczególności zasadami proporcjonalności, uzasadnienia i prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

35 Zdaniem Królestwa Danii, takie cele i zasady przemawiają przeciwko dyskrecjonalnemu prawu veta państw członkowskich i za tym, by dana instytucja i sąd wspólnotowy zachowali uprawnienia do dokonania przez pryzmat przyczyn przywołanych przez państwo członkowskie oceny, czy nieudostępnienie danego dokumentu jest zasadne ze względów interesu publicznego lub prywatnego. Względy te powinny być oceniane przez instytucję w sposób lojalny i w odpowiednim przypadku wyjaśniane podmiotowi, który złożył wniosek o udzielenie mu dostępu.

36 Republika Finlandii również uważa, że państwo członkowskie, które sprzeciwia się udostępnieniu określonego dokumentu, powinno uzasadnić swoje stanowisko tak, aby umożliwić danej instytucji zbadanie, czy podane powody mogą usprawiedliwić odmowę udzielenia dostępu i stanowić podstawę uzasadnienia jej ewentualnej decyzji o tej treści, do którego jest ona zobowiązana.

37 Jednakże Republika Finlandii podnosi, że względy, na jakie może powołać cię państwo członkowskie, zgłaszając sprzeciw wobec ujawnienia określonego dokumentu, nie ograniczają się do tych wymienionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, lecz mogą również wynikać z prawa krajowego, z innych bardziej szczegółowych przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinie dostępu do dokumentów lub z umów międzynarodowych. Jednocześnie, jeśli względy te zostały w ten sposób przedstawione przez państwo członkowskie, dana instytucja nie może zastąpić oceny tych względów przeprowadzonej przez państwo członkowskie własną oceną, a w konsekwencji nie może też ujawnić będącego przedmiotem wniosku dokumentu.

38 Ze swej strony Komisja ocenia, że Sąd słusznie uznał, iż — jak wynika w szczególności z jego motywu piętnastego i z odesłania do deklaracji nr 35 zawartego w motywie dziesiątym tego rozporządzenia — art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 ma na celu utrzymanie stosowania przepisów i polityk państw członkowskich w dziedzinie dostępu do dokumentów „krajowych", uwzględniając w szczególności brak harmonizacji wspólnotowej w tej dziedzinie i zasadę pomocniczości.

39 Rzeczony art. 4 ust. 5 nie wprowadza zatem żadnego dodatkowego wyjątku w dziedzinie dostępu do dokumentów, lecz jedynie potwierdza, że kwestię tego, czy dokument wydany przez państwo członkowskie powinien zostać ujawniony, czy też nie, należy oceniać z punktu widzenia prawa krajowego. Każdy sprzeciw wobec ujawnienia dokumentu zgłoszony przez państwo członkowskie powinien być zatem oceniany w odniesieniu do właściwego prawa krajowego i może stanowić przedmiot ewentualnej kontroli sądów tego państwa członkowskiego.

40 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, chcąc uniknąć pozbawienia jakichkolwiek skutków zawartego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 wtrącenia „bez jego uprzedniej zgodny", należy uznać, iż przepis ten nie pozostawia żadnych wątpliwości, że w tym przypadku mamy do czynienia z obowiązkiem uzyskania takiej zgody, którą należy uzyskać przed jakimkolwiek ujawnieniem dokumentu, nie zaś ze zwykłym obowiązkiem zasięgnięcia opinii danego państwa członkowskiego. Natomiast sformułowanie „może zażądać" nie oznacza w żadnym razie, że instytucja posiada uprawnienia uznaniowe, lecz oznacza jedynie, że to w gestii samych państw członkowskich pozostaje ocena w każdym konkretnym przypadku celowości zgłoszenia takiego żądania.

41 Motyw dziesiąty rozporządzenia nr 1049/2001 i zawarte w nim odniesienie do deklaracji nr 35 potwierdzają w przekonaniu Zjednoczonego Królestwa, że art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia ma na celu uwzględnienie faktu, iż przyjmując art. 155 WE, państwa członkowskie zażądały gwarancji w zakresie ujawniania dokumentów wydanych przez nie. Wykładnia proponowana przez Królestwo Szwecji prowadziłaby ponadto do nieprawidłowego dokonania harmonizacji przepisów krajowych, przeciwko której przemawiają zarówno motyw piętnasty tego rozporządzenia, jak i zasada pomocniczości.

42 Argumentacja Królestwa Hiszpanii powtarza w istocie argumenty Zjednoczonego Królestwa. Prowadzi ona w szczególności do stwierdzenia, że samo brzmienie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 wskazuje na to, iż zgoda państwa członkowskiego, które zgłosiło żądanie w trybie tego przepisu, stanowi przesłankę prawną, której uprzednie spełnienie jest niezbędne do ujawnienia danego dokumentu.

Ocena Trybunału

W przedmiocie uprzedniej zgody państwa członkowskiego

43 Jak słusznie orzekł Sąd w pkt 58 zaskarżonego wyroku, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 stawia państwa członkowskie w sytuacji odmiennej od sytuacji innych osób trzecich, stanowiąc, że w przeciwieństwie do innych osób trzecich, każde państwo członkowskie jest uprawnione do domagania się od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od niego bez jego uprzedniej zgody.

44 W tym względzie równie słusznie Sąd orzekł w tym samym pkt 58, że zawarty w tym przepisie 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 żadnej „zgody" tego państwa — mogła ona i tak zdecydować o ujawnieniu danego dokumentu. Siłą rzeczy należy więc uznać, że wymóg ten byłby pozbawiony wszelkiej skuteczności, a nawet sensu, gdyby konieczność uzyskania takiej „zgody" na ujawnienie rzeczonego dokumentu zależała w ostatecznym rozrachunku od dyskrecjonalnej woli instytucji będącej w posiadaniu owego dokumentu.

45 Ponieważ „zgoda" jest z prawnego punktu widzenia czymś innym niż „opinia", już samo brzmienie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie pozwala na interpretowanie go jako przyznającego państwu członkowskiemu, które skorzystało z nadanego mu w tym przepisie uprawnienia, jedynie prawa do przedstawienia swego stanowiska instytucji, zanim ta podejmie decyzję o udzieleniu dostępu do danego dokumentu nawet wbrew sprzeciwowi rzeczonego państwa członkowskiego.

46 Nadto należy stwierdzić, że tego rodzaju prawo do przedstawienia swego stanowiska jest już szeroko uznane za przysługujące państwom członkowskim na mocy art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, który ustanawia obowiązek „skonsult[owania] się z tą [osobą] trzecią", gdy nie jest oczywiste, czy dokument powinien, czy też nie powinien zostać ujawniony.

47 Fakt, iż art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 posługuje się odmiennym słownictwem niż to użyte w art. 9 ust. 3 tego rozporządzenia — który to przepis wszakże również dotyczy konieczności uzyskania zgody instytucji będącej autorem dokumentu — pozostaje bez wpływu na wykładnię przedstawioną w pkt 44 i 45 niniejszego wyroku. W rzeczywistości bowiem, w przeciwieństwie do art. 9 ust. 3, rzeczony art. 4 ust. 5 nie ustanawia uprzedniej zgody państwa członkowskiego jako bezwzględnej przesłanki ujawnienia dokumentu, lecz uzależnia ewentualną konieczność takiej zgody od uprzedniego oświadczenia woli danego państwa członkowskiego o tej treści. W tych okolicznościach użycie sformułowania „może zażądać" podkreśla jedynie, że przepis ten przyznaje państwu członkowskiemu uprawnienie, gdzie jedynie rzeczywiste skorzystanie z niego w danym przypadku skutkuje wymogiem uprzedniej zgody państwa członkowskiego jako bezwzględną przesłanką do przyszłego ujawnienia danego dokumentu.

48 Nie można też zgodzić się z argumentem, że wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 należy dokonywać pod kątem przepisów art. 5 tego rozporządzenia, tak aby zachować równowagę między traktowaniem zastrzeżonym dla dokumentów pochodzących od instytucji i przechowywanych przez państwa członkowskie a traktowaniem zastrzeżonym dla dokumentów pochodzących od państw członkowskich i przechowywanych przez instytucje.

49 Wystarczy bowiem stwierdzić, że prawodawca wspólnotowy użył zupełnie innych sformułowań w odniesieniu do tych dwóch kategorii dokumentów, nakładając na państwa członkowskie w art. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 zwykły obowiązek „skonsultowania się" z instytucjami, gdy przedmiotem wniosku jest dokument pochodzący od nich.

50 Z powyższych rozważań wynika, że z chwilą, gdy państwo członkowskie skorzystało z przyznanego mu na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 uprawnienia do żądania, aby określony dokument wydany przez to państwo nie był ujawniany bez jego uprzedniej zgody, ewentualne ujawnienie tego dokumentu przez instytucję wymaga uprzedniego uzyskania zgody tego państwa członkowskiego, jak słusznie orzekł Sąd w pkt 58 zaskarżonego wyroku.

51 Zaskarżony wyrok dopuszcza się natomiast błędu co do prawa w części dotyczącej zakresu owej uprzedniej zgody.

W przedmiocie zakresu uprzedniej zgody, o jaką należy się ubiegać na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001

52 Jak przypomina w szczególności Królestwo Danii, z art. 255 ust. 2 WE wynika, że zasady ogólne i ograniczenia regulujące korzystanie z prawa dostępu do dokumentów, które są określane przez Radę stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 WE, muszą się narzucać „z uwagi na interes publiczny lub prywatny".

53 Odpowiadając na to postanowienie traktatu, którego wdrożenie zapewnia, rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu — jak wynika z jego motywu czwartego i art. 1 lit. a) — określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów.

54 Z motywów drugiego i trzeciego tego rozporządzenia wynika ponadto, że rozporządzenie to ma na celu poprawienie przejrzystości wspólnotowego procesu decyzyjnego, która to przejrzystość pozwala w szczególności na zagwarantowanie większej praworządności, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym.

55 Jak podkreśla motyw dziesiąty rozporządzenia nr 1049/2001, to właśnie troska o poprawienie przejrzystości wspólnotowego procesu decyzyjnego tłumaczy, dlaczego — jak stanowi art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia — prawo dostępu do dokumentów przechowywanych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 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.

56 Czyniąc to, prawodawca wspólnotowy — jak stwierdził Sąd w pkt 53 i 54 zaskarżonego wyroku — między innymi zniósł stosowaną do owej chwili regułę autora. Jak wynika z decyzji Rady 93/731/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady (Dz.U. L 340, str. 43), z decyzji Komisji 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, str. 58) oraz z decyzji Parlamentu Europejskiego 97/632/EWWiS, WE, Euratom z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu (Dz.U. L 263, str. 27), reguła ta oznaczała, że gdy autorem dokumentu znajdującego się w posiadaniu instytucji była osoba fizyczna lub prawna, inna instytucja lub inny organ wspólnotowy bądź też jakikolwiek podmiot krajowy lub międzynarodowy, wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu musiał być skierowany bezpośrednio do autora tego dokumentu.

57 W ten sposób przepisy art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, które ustanawiają szereg wyjątków przedmiotowych, czy też art. 2 ust. 5 i art. 9 tego rozporządzenia, które ustanawiają szczególny reżim w odniesieniu do dokumentów niejawnych,

określają obiektywne granice interesu publicznego lub prywatnego, który może uzasadniać odmowę ujawnienia dokumentów przechowywanych przez instytucje, bez względu na to, czy dokumenty te zostały wydane przez nie same, czy też zostały im tylko przesłane, przy czym w tym ostatnim przypadku nie ma znaczenia, czy zostały one wydane przez państwa członkowskie, czy przez inne osoby trzecie.

58 W tym kontekście należy stwierdzić siłą rzeczy, że wykładnia art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jako przyznającego państwom członkowskim ogólne i bezwarunkowe prawo veta, skutkującego czysto dyskrecjonalnym i nieobjętym obowiązkiem uzasadnienia sprzeciwem wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję wspólnotową z tego tylko powodu, że dokument ten został wydany przez rzeczone państwo członkowskie, nie jest kompatybilna z celami opisanymi w pkt 53–56 niniejszego wyroku.

59 W tym względzie należy stwierdzić po pierwsze, że taka wykładnia dokonana przez Sąd pociągałaby za sobą — jak zauważa w szczególności Królestwo Szwecji i jak zauważa rzecznik generalny w pkt 44 swej opinii — ryzyko przynajmniej częściowego wprowadzenia przez państwa członkowskie reguły autora, która przecież została zniesiona przez prawodawcę wspólnotowego.

60 Abstrahując od tego ponownego wprowadzenia reguły autora, rzeczona wykładnia pociągałaby za sobą, po drugie, ryzyko przystania na potencjalnie znaczne ograniczenie stopnia przejrzystości wspólnotowego procesu decyzyjnego, sprzeniewierzające się celom stawianym przez rozporządzenie nr 1049/2001.

61 Daleki bowiem od obejmowania jedynie dokumentów, których „autorami" są państwa członkowskie lub które zostały „wydane" przez nie, art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy potencjalnie wszelkich dokumentów „pochodzących" od państwa członkowskiego, czyli — jak słusznie podnosi Komisja i z czym zgodzili

się podczas rozprawy zarówno IFAW, jak i wszystkie państwa członkowskie biorące udział w niniejszym odwołaniu — wszelkich dokumentów, które państwo członkowskie przekazuje instytucji, bez względu na ich autora. W tym przypadku jedynym istotnym kryterium jest kryterium pochodzenia dokumentu i przeniesienia przez państwo członkowskie posiadania dokumentu, który przedtem znajdował się w jego posiadaniu.

62 Tymczasem należy podkreślić w tym względzie, że — jak podniosło Królestwo Szwecji podczas rozprawy oraz jak zauważył rzecznik generalny w pkt 42 swej opinii — ustanowienie dyskrecjonalnego prawa veta na rzecz państw członkowskich skutkowałoby w tych okolicznościach potencjalnym wyjęciem z zakresu obowiązywania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątkowo ważnej kategorii dokumentów, które mogą stanowić podstawę we wspólnotowym procesie decyzyjnym i które mogą stanowić jego wyjaśnienie.

63 Jak bowiem podkreśliła w szczególności IFAW, zarówno jako członkowie Rady, jak i jako uczestnicy licznych komitetów tworzonych czasami przez Radę, czasami przez Komisję, państwa członkowskie stanowią istotne źródło informacji i źródło pochodzenia dokumentów stanowiących podstawę wspólnotowego procesu decyzyjnego.

64 Wynika stąd, iż prawo publicznego dostępu do dokumentów zostałoby w tym zakresie potencjalnie skazane na niepowodzenie bez obiektywnego ku temu powodu. Skuteczność tego prawa zostałaby w ten sposób znacznie zmniejszona (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. str. I-9565, pkt 26).

65 Po trzecie, nic w rozporządzeniu nr 1049/2001 nie pozwala na podtrzymanie przyjętej przez Sąd tezy, iż zamiarem prawodawcy wspólnotowego było wprowadzenie za pomocą art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia pewnego rodzaju norm kolizyjnych celem utrzymania stosowania przepisów krajowych, czy też — jak sugerowała

Komisja — polityk państw członkowskich w dziedzinie dostępu do dokumentów pochodzących od nich, kosztem szczególnych zasad wprowadzonych przez rzeczone rozporządzenie w tym zakresie.

66 W tym względzie należy rzeczywiście po pierwsze przypomnieć, że mając na uwadze cele stawiane w rozporządzeniu nr 1049/2001, w szczególności przypomniany w motywie drugim tego rozporządzenia fakt, iż prawo dostępu publicznego do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem instytucji oraz fakt, że rzeczone rozporządzenie ma na celu — jak stanowi jego motyw czwarty oraz art. 1 — udzielenie społeczeństwu jak najszerszego prawa dostępu, przy czym wyjątki od tego prawa wyliczone w art. 4 tego rozporządzenia powinny być interpretowane i stosowane ściśle (zob. podobnie, na temat przepisów obowiązujących przed rozporządzeniem nr 1049/2001, wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. str. I-1, pkt 27, oraz ww. wyrok w sprawie Rada przeciwko Hautala, pkt 24 i 25, jak również, na temat rozporządzenia nr 1049/2001, wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-1233, pkt 63).

67 Po drugie, jak zostało już podkreślone w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku, z motywu drugiego i z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika jasno, że wszystkie dokumenty przechowywane przez instytucje są objęte zakresem obowiązywania tego rozporządzenia, w tym także te pochodzące od państw członkowskich, tak iż dostęp do tych dokumentów jest co do zasady regulowany przez przepisy tego rozporządzenia, w szczególności te, które wprowadzają przedmiotowe wyjątki od prawa dostępu.

68 I tak dla przykładu z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że jeśli dana instytucja uważa, że jest oczywiste, iż należy odmówić dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego na podstawie wyjątków przewidzianych w ust. 1 lub 2 tego artykułu, odmawia ona dostępu wnioskodawcy nawet bez

potrzeby konsultowania się z państwem członkowskim, od którego pochodzi dokument i bez względu na to, czy to państwo członkowskie złożyło uprzednio wniosek w trybie art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, czy też nie. W takim przypadku jest zatem oczywiste, że decyzja w sprawie wniosku o udzielenie dostępu zostaje podjęta przez instytucję przy uwzględnieniu jedynie wyjątków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa wspólnotowego.

69 Po trzecie, siłą rzeczy należy stwierdzić, że art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia — podobnie jak ust. 1–4 tego artykułu — nie zawiera żadnego odniesienia do przepisów prawa krajowego państwa członkowskiego.

70 Po czwarte, co się tyczy okoliczności, że motyw piętnasty rozporządzenia nr 1049/2001 podkreśla, iż rozporządzenie to ani nie ma na celu, ani nie skutkuje zmianą przepisów krajowych w dziedzinie dostępu do dokumentów, nie może ona — wbrew stwierdzeniu Sądu w pkt 57 zaskarżonego wyroku — mieć wpływu na zakres stosowania, który należy przyznać przepisowi art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia. W istocie, czytany w kontekście i w związku z art. 5 tego rozporządzenia, do którego odsyła, rzeczony motyw ma jedynie na celu przypomnienie, że wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów przechowywanych przez władze krajowe — w tym także wtedy, gdy dokumenty zostały wydane przez instytucje wspólnotowe — podlegają przepisom krajowym znajdującym zastosowanie do tych władz, które to przepisy nie są zastępowane przepisami rozporządzenia nr 1049/2001, pod warunkiem spełnienia wymogów przewidzianych w owym art. 5 i dyktowanych obowiązkiem lojalnej współpracy przewidzianym w art. 10 WE.

71 Nadto, wbrew twierdzeniom Komisji na ten temat, dokumenty, które państwo członkowskie przesyła osobie trzeciej, wcale nie muszą zawsze pozostać podporządkowane jedynie porządkowi prawnemu tego państwa. Jak słusznie zauważa Królestwo Szwecji, jako zewnętrzny organ odrębny od państw członkowskich, instytucja wspólnotowa podlega, w zakresie dostępu do posiadanych przez nią dokumentów,

porządkowi prawnemu, który rządzi się własnymi zasadami. Wynika z tego w szczególności, że zasady stanowiące o tym dostępie nie mogą skutkować zmianą prawa krajowego, które — jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 47 swej opinii — jest powołane do stanowienia o przesłankach dostępu do dokumentu znajdującego się w posiadaniu organu krajowego.

72 Po piąte, jak podkreśla IFAW, wykładnia przeprowadzona przez Sąd prowadzi do tego, że dostępu do dokumentu takiego samego rodzaju, który jest tak samo ważny z punktu widzenia wyjaśniania wspólnotowego procesu decyzyjnego, można by udzielić lub odmówić jedynie ze względu na pochodzenie tego dokumentu.

73 Z perspektywy okoliczności faktycznych niniejszej sprawy prowadziłoby to do sytuacji, w której dokumenty takiego samego typu, które mogły odegrać decydującą rolę przy podejmowaniu przez Komisję decyzji o wydaniu pozytywnej opinii na temat wykonania projektu przemysłowego w obszarze chronionym na podstawie dyrektywy „siedlisk", byłyby raz dostępne, a innym razem niedostępne w zależności od przepisów lub polityki w dziedzinie dostępu do dokumentów właściwych temu państwu członkowskiemu, w którym projekt taki ma zostać wykonany.

74 Po szóste, odnośnie do zasady pomocniczości wystarczy stwierdzić, że choć zasada ta została przywołana na poparcie wspólnie bronionej przez nich tezy, wszak ani Królestwo Hiszpanii, ani Zjednoczone Królestwo bądź Komisja, nie dowiedli ani nawet nie próbowali wyjaśnić powodu, dla którego zasada ta miałaby stać na przeszkodzie temu, aby ujawnianie dokumentów pochodzących od państw członkowskich i przechowywanych przez instytucje wspólnotowe w ramach wykonywania ich własnych uprawnień decyzyjnych mogło podlegać przepisom prawa wspólnotowego dotyczącym dostępu do dokumentów, bądź dla którego zasada ta miałaby wymagać, aby takie ujawnianie było wyjęte z zakresu obowiązywania tych przepisów i podlegało jedynie przepisom krajowym.

75 Z powyższych rozważań wynika, że przepisu art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie można interpretować jako przyznającego państwu członkowskiemu ogólne

i bezwarunkowe prawo veta, skutkujące dyskrecjonalnym sprzeciwem wobec ujawnienia dokumentów przez nie wydanych i przechowywanych przez instytucję wspólnotową, tak iż dostęp do tych dokumentów przestaje podlegać przepisom rzeczonego rozporządzenia i staje się zależny wyłącznie od przepisów prawa krajowego.

76 Szereg okoliczności przemawia natomiast za taką wykładnią art. 4 ust. 5, zgodnie z którą korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy tego przepisu 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 wspólnotowej. W tym kontekście uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w rzeczonym ust. 5, jest podobna nie tyle do dyskrecjonalnego prawa veta, ile do pewnego rodzaju zgodnej opinii na temat braku podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w ust. 1–3.

77 Abstrahując od faktu, iż taka wykładnia jest zgodna zarówno z celami stawianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001, o których była mowa w pkt 53–56 niniejszego wyroku, jak i z przywołaną powyżej w pkt 66 potrzebą dokonywania ścisłej wykładni art. 4 tego rozporządzenia, wykładnia ta znajduje potwierdzenie również w bardziej bezpośrednim kontekście normatywnym, w jaki wpisuje się art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia.

78 Należy bowiem zauważyć, że o ile art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 jasno ustanawia wyjątki przedmiotowe uzasadniające i, w odpowiednim przypadku, zmuszające do odmowy ujawnienia będącego przedmiotem wniosku dokumentu, o tyle ust. 5 tego artykułu ogranicza się do ustanowienia wymogu uzyskania uprzedniej zgody danego państwa członkowskiego, jeśli państwo to złożyło szczególny wniosek w tym zakresie.

79 Ponadto ten sam ust. 5 został umieszczony tuż po ust. 4, czyli po przepisie, który ustanawia zasadę o charakterze proceduralnym wprowadzającą w przewidzianych w nim okolicznościach obowiązek zasięgnięcia opinii osób trzecich.

80 Wreszcie ust. 7 rzeczonego art. 4 ustanawiający zasady dotyczące okresu, w którym zastosowanie znajdują poszczególne wyjątki od prawa publicznego dostępu do dokumentów, wprost odnosi się jedynie do wyjątków przewidzianych w ust. 1–3 tego artykułu, nie odnosząc się w żaden sposób do przepisu zawartego w ust. 5 tegoż artykułu.

81 Dlatego także usytuowanie rzeczonego ust. 5 w ramach artykułu, którego część stanowi, pozwala w świetle celów stawianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 na uznanie, że art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia jest przepisem poświęconym procesowi przyjmowania decyzji wspólnotowej.

82 Co się tyczy dyskusji, która wywiązała się między stronami na temat prawnego zakresu deklaracji nr 35, wystarczy zauważyć, że taka wykładnia w żaden sposób nie jest sprzeczna z ową deklaracją. W istocie należy stwierdzić, że o ile deklaracja ta podkreśla, iż pomimo przyjęcia art. 255 ust. 1 WE państwa członkowskie chciały zastrzec sobie możliwość zachowania pewnego wpływu na decyzje dotyczące ujawniania dokumentów przez nie wydanych, o tyle nie zawiera ona żadnego wyjaśnienia w kwestii przesłanek materialnych, przy których spełnieniu możliwe byłoby wywieranie takiego wpływu.

83 Pozostaje wyjaśnić, że choć proces decyzyjny tak ustanowiony w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga, aby instytucja i dane państwo członkowskie przestrzegali wyjątków przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia, wszak nie zmienia to faktu, że ochrona uzasadnionych interesów państw członkowskich może w odpowiednim przypadku zostać zagwarantowana za pomocą tych właśnie wyjątków, jak również na mocy szczególnego reżimu ustanowionego w art. 9 tego rozporządzenia w odniesieniu do dokumentów niejawnych.

84 W tym względzie nie można wykluczyć w szczególności, że w poszanowaniu pewnych zasad prawa krajowego chroniących interes publiczny lub prywatny, który stoi na przeszkodzie ujawnieniu dokumentu i który zostałby powołany w tym celu przez państwo członkowskie, interes ten mógłby w danym przypadku zostać uznany za godny ochrony w ramach wyjątków przewidzianych w rzeczonym rozporządzeniu (zob. na temat przepisów obowiązujących przed rozporządzeniem nr 1049/2001, ww. wyrok w sprawach połączonych Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, pkt 26).

W przedmiocie proceduralnych konsekwencji procesu decyzyjnego ustanowionego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001

85 W kwestii proceduralnych konsekwencji tak interpretowanego art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 należy stwierdzić po pierwsze, że ponieważ wykonywanie zasad prawa wspólnotowego jest w ten sposób powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z przyznanego mu w tym ust. 5 uprawnienia, przez co wykonywanie to zależy od dialogu, jaki powinien zostać nawiązany między nimi, są oni zobowiązani, w myśl obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 10 WE, do działania i współpracy ze sobą w taki sposób, aby zasady te mogły zostać skutecznie zastosowane.

86 Wynika z tego przede wszystkim, że instytucja, do której wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu wydanego przez państwo członkowskie, oraz to państwo powinni, z chwilą zawiadomienia tego państwa członkowskiego o wniosku przez instytucję, niezwłocznie podjąć lojalne rozmowy na temat potencjalnego stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, zachowując w szczególności na uwadze potrzebę umożliwienia instytucji zajęcia stanowiska w terminie, którego w trybie art. 7 i 8 tego rozporządzenia musi ona dochować, stanowiąc w przedmiocie owego wniosku o udzielenie dostępu.

87 Następnie państwo członkowskie, które na zakończenie owych rozmów sprzeciwiłoby się ujawnieniu spornego dokumentu, ma — wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 59 zaskarżonego wyroku — obowiązek uzasadnienia tego sprzeciwu pod kątem rzeczonych wyjątków.

88 Instytucja bowiem nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu 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. Jeśli mimo wyraźnego wezwania o tej treści przesłanego państwu członkowskiemu przez instytucję państwo to nadal nie dostarczy takiego uzasadnienia, w przypadku gdy instytucja uważa ze swej strony, iż żaden z tych wyjątków nie znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku.

89 Wreszcie jak wynika w szczególności z art. 7 i 8 tego rozporządzenia, sama instytucja ma obowiązek uzasadnienia decyzji odmownej wydanej autorowi wniosku o udzielenie dostępu. Obowiązek ten oznacza, że instytucja musi poinformować w swej decyzji nie tylko o sprzeciwie zgłoszonym przez dane państwo członkowskie wobec ujawnienia żądanego dokumentu, ale również o przyczynach przywołanych przez to państwo członkowskie, prowadzących do zastosowania jednego z wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia. Informacje te mogą bowiem umożliwić wnioskodawcy zrozumienie przyczyn i podstaw odmowy, zaś właściwemu sądowi przeprowadzenie w odpowiednim przypadku pozostającej w jego gestii kontroli.

90 Po drugie, wyjaśnienia wymaga w tym względzie fakt, że w przypadku gdy państwo członkowskie w sposób uzasadniony odmawia wyrażenia zgody na udzielenie dostępu do spornego dokumentu, przez co instytucja zostaje zmuszona do oddalenia wniosku o udzielenie dostępu, jego autor ma — wbrew obawom wyrażonym w szczególności przez IFAW — prawo do ochrony sądowej.

91 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika bez wątpienia, że w ramach skargi wniesionej w trybie art. 230 WE Trybunał nie jest właściwy do orzekania o zgodności z prawem aktu wydanego przez organ krajowy (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Oleificio Borelli przeciwko Komisji, Rec. p. I-6313, pkt 9).

92 Podobnie z orzecznictwa można wywnioskować, że stwierdzenia tego nie zmienia fakt, iż sporny akt wpisuje się w ramy wspólnotowego procesu decyzyjnego, albowiem z dokonanego w tej dziedzinie podziału kompetencji między władze krajowe a instytucje wspólnotowe wynika jasno, że akt wydany przez władze krajowe wiąże podejmujące decyzję organy wspólnotowe, a w konsekwencji decyduje o treści decyzji wspólnotowej, jaką należy wydać (ww. wyrok w sprawie Oleificio Borelli przeciwko Komisji, pkt 10).

93 W niniejszym stanie faktycznym należy jednak zauważyć, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 — w przeciwieństwie do innych aktów wspólnotowych, w których przedmiocie Trybunał miał już okazję orzekać (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-269/99 Carl Kühne i in., Rec. str. I-9517, pkt 50–54) — nie ma na celu wprowadzania podziału między tymi dwoma właściwościami, a mianowicie z jednej strony właściwością krajową, a z drugiej wspólnotową, które miałyby odrębny przedmiot. Jak bowiem zostało wyjaśnione w pkt 76 niniejszego wyroku, rzeczony przepis ustanawia proces decyzyjny, którego jedynym celem jest ustalenie, czy należy odmówić udzielenia dostępu do dokumentu na podstawie jednego z wyjątków przedmiotowych wymienionych w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia, w którym to procesie decyzyjnym uczestniczą, na warunkach opisanych w owym pkt 76 wyroku, zarówno instytucja wspólnotowa, jak i dane państwo członkowskie.

94 W podobnym przypadku do właściwości sądu wspólnotowego należy dokonanie kontroli, na wniosek zainteresowanego, któremu instytucja wydała decyzję odmawiającą dostępu, czy owa odmowa mogła zostać skutecznie wydana na podstawie tych wyjątków i czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję lub przez dane państwo członkowskie. Należy ponadto stwierdzić, że z punktu

widzenia owego zainteresowanego, ingerencja państwa członkowskiego nie ma wpływu na wspólnotowy charakter decyzji wydanej mu następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, który złożył on w przedmiocie dokumentu będącego w jej posiadaniu.

W przedmiocie uchylenia zaskarżonego wyroku

95 Z całości powyższych rozważań wynika, że Trybunał dopuścił się błędów co do prawa uzasadniających uchylenie zaskarżonego wyroku przez to, iż z jednej strony orzekł w pkt 58 i 59 tego wyroku, że odmowa państwa członkowskiego w przedmiocie udzielenia uprzedniej zgody na ujawnienie dokumentu, zgłoszona na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, nie musi być uzasadniona i że mimo braku takiego uzasadnienia stanowi wiążący daną instytucję nakaz nieujawniania dokumentu, przy czy instytucja ta nie ma możliwości zbadania, czy nieujawnianie tego dokumentu jest uzasadnione, a z drugiej strony w pkt 61 tego wyroku orzekł, że taki sprzeciw państwa członkowskiego skutkuje tym, iż dostęp do danego dokumentu podlega w takim przypadku nie przepisom tego rozporządzenia, lecz właściwym przepisom prawa krajowego.

96 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi w pierwszej instancji

97 Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że zasadnie IFAW twierdzi w ramach pierwszego zarzutu skargi wniesionej do Sądu, iż sporna decyzja narusza art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

98 W istocie decyzja ta została wydana przez Komisję na podstawie błędnej wykładni art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, według której państwo członkowskie może na podstawie tego przepisu w sposób uznaniowy i bezwarunkowy sprzeciwić się ujawnieniu wydanego przez niego dokumentu bez obowiązku oparcia swego sprzeciwu na podstawach wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy też uzasadniania swego sprzeciwu.

99 Jak wynika bowiem z pkt 52–89 niniejszego wyroku, rzeczony art. 4 ust. 5 upoważnia państwo członkowskie do sprzeciwienia się ujawnieniu wydanych przez nie dokumentów jedynie na podstawie owych wyjątków i przy odpowiednim uzasadnieniu jego stanowiska w tym względzie. Przepis ten wymaga nadto od instytucji, która otrzyma ów sprzeciw, aby po wyczerpaniu wspomnianych w pkt 86 niniejszego wyroku możliwości lojalnego dialogu z danym państwem członkowskim upewniła się o istnieniu powyższego uzasadnienia i aby zawarła informację na ten temat w wydanej przez nią decyzji o odmowie dostępu.

100 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność spornej decyzji. W tych okolicznościach Trybunał nie ma obowiązku orzekania w przedmiocie drugiego zarzutu zgłoszonego na poparcie skargi przed Sądem, wywodzonego z naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie kosztów

101 Artykuł 122 akapit pierwszy regulaminu stanowi, że jeśli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu, kosztami zostaje

obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Paragraf 4 akapit pierwszy tego artykułu stanowi, że państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

102 Ponieważ odwołanie zostało uwzględnione, należy obciążyć Komisję związanymi z tym odwołaniem kosztami poniesionymi przez Królestwo Szwecji i IFAW zgodnie z żądaniami zgłoszonymi przez nich w tym zakresie.

103 Komisja i pozostali uczestnicy postępowania odwoławczego poniosą własne koszty z nim związane.

104 Ponieważ Trybunał uwzględnił ponadto skargę wniesioną przez IFAW w pierwszej instancji, należy obciążyć Komisję również kosztami poniesionymi przez IFAW w postępowaniu przed Sądem w myśl żądania zgłoszonego przez tę ostatnią w skardze.

105 Komisja i państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy przed Sądem w charakterze interwenientów, poniosą własne koszty związane z postępowaniem w pierwszej instancji.

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

1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji zostaje uchylony.

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 26 marca 2002 r. odmawiającej IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH dostępu do pewnych dokumentów, w których posiadanie weszła Komisja w ramach postępowania, wskutek którego wydała ona przychylną opinię w sprawie wykonania projektu przemysłowego w obszarze chronionym na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.**

3) **Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Królestwo Szwecji w ramach postępowania odwoławczego, jak również kosztami poniesionymi przez IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH zarówno w niniejszym postępowaniu, jak i w postępowaniu w pierwszej instancji zakończonym wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds przeciwko Komisji.**

4) **Królestwo Danii, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Komisja Wspólnot Europejskich poniosą własne koszty związane z odwołaniem.**

5) **Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Komisja Wspólnot Europejskich poniosą własne koszty związane z postępowaniem w pierwszej instancji.**

Podpisy