

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

9 settembre 2011 *

Nella causa T-29/08,

Liga para Protecção da Natureza (LPN), con sede in Lisbona (Portogallo), rappresentata dall'avv. P. Vinagre e Silva,

ricorrente,

sostenuta da:

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente dalla sig.ra B. Weis Fogh, successivamente dal sig. C. Vang, in qualità di agenti,

da:

Repubblica di Finlandia, rappresentata inizialmente dal sig. J. Heliskoski, dalle sig.re A. Guimaraes-Purokoski, M. Pere e H. Leppo, successivamente dal sig. Heliskoski e dalla sig.ra Guimaraes-Purokoski, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il portoghese.

e da:

Regno di Svezia, rappresentato dalle sig.re A. Falk, S. Johannesson e K. Petkovska,
in qualità di agenti,

intervenant,

contro

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re P. Costa de Oliveira e D. Recchia,
in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 22 novembre 2007 che conferma il rifiuto di concedere l'accesso a documenti contenuti nel fascicolo di un procedimento per inadempimento aperto nei confronti della Repubblica portoghese in merito al progetto di costruzione di una diga di sbarramento sul fiume Sabor (Portogallo), che era idoneo a violare la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), e la direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7),

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dal sig. J. Azizi (relatore), presidente, dalla sig.ra E. Cremona e dal sig. S. Frimodt Nielsen, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Regolamento (CE) n. 1049/2001

- ¹ Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), fissa i principi, le condizioni e i limiti del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni previsto dall'art. 255 CE.

2 Secondo l'art. 2 del regolamento n. 1049/2001:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definit[i] nel presente regolamento.

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

(...».

3 L'art. 4, nn. 2, 3 e 6, del regolamento n. 1049/2001 in particolare dispone:

«2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

— (...)

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate».

Regolamento (CE) n. 1367/2006

- 4 L'ottavo «considerando» del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 6 settembre 2006, n. 1367, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la

partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13), è così formulato:

«La definizione di “informazioni ambientali” nel presente regolamento comprende le informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili in qualsiasi forma. La definizione, che è stata armonizzata con quella adottata nella direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41 [...], pag. 26), ha lo stesso contenuto della definizione prevista dalla convenzione di Aarhus. La definizione di “documenti” di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001 comprende le informazioni ambientali quali definite nel presente regolamento».

- 5 Secondo il quindicesimo «considerando» del regolamento n. 1367/2006:

«Le eccezioni previste dal regolamento (...) n. 1049/2001 dovrebbero trovare applicazione, fatte salve eventuali disposizioni più specifiche del presente regolamento in materia di richieste di informazioni ambientali. Le motivazioni di rifiuto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali dovrebbero essere interpretate in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico che la rivelazione di dette informazioni persegue e valutando se le informazioni richieste riguardano le emissioni nell'ambiente (...)».

- 6 L'art. 3 del regolamento n. 1367/2006 così dispone:

«Il regolamento (...) n. 1049/2001 si applica a tutte le richieste di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, la nazionalità o la residenza del richiedente e, qualora si tratti di persone giuridiche, sull'ubicazione della sede legale o del centro effettivo delle loro attività.

(...».

- 7 L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006, intitolato «Applicazione delle eccezioni relative alla richiesta di accesso alle informazioni ambientali», è così formulato:

«Per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento (...) n. 1049/2001, eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria, si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Circa le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (...) n. 1049/2001, i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

Fatti

- 8 La Liga para Protecção da Natureza (LPN), associazione di diritto portoghese stabilita a Lisbona (Portogallo), ricorrente, è membro della Plataforma Sabor Livre, che comprende vari organizzazioni non governative (ONG) aventi come obiettivo la tutela dell'ambiente. In tale qualità, segue il progetto di costruzione di una diga sul fiume Sabor in Portogallo (in prosieguo: il «progetto di diga») per vigilare, in particolare, a che le specie e gli habitat interessati beneficino di un'appropriata tutela alla luce delle esigenze di cui alla direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva habitat»).

- 9 Con lettera del 22 aprile 2003, la LPN presentava presso la direzione generale (DG) «Ambiente» della Commissione delle Comunità europee una denuncia registrata sotto il n. 2003/4523, nella quale sosteneva che il progetto di diga recava pregiudizio ai siti d'importanza comunitaria (SIC) di «Morais» e del «Fiume Sabor e Maças» in violazione della direttiva habitat.
- 10 A seguito di tale denuncia, la Commissione apriva un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica portoghese e prendeva contatti con le autorità portoghesi per verificare in quale misura il progetto di diga fosse idoneo a violare la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), nonché la direttiva habitat.
- 11 Con lettera del 27 marzo 2007, la LPN chiedeva alla DG «Ambiente» di avere accesso a informazioni relative al trattamento della denuncia e di consultare documenti elaborati dal «gruppo di lavoro della Commissione» nonché quelli scambiati tra la Commissione e le autorità portoghesi.
- 12 Con lettera del 22 maggio 2007, la DG «Ambiente» respingeva la domanda di accesso ai documenti formulata dalla LPN, sulla base dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, con la motivazione che la divulgazione dei documenti di cui trattasi si sarebbe ripercossa sullo svolgimento del procedimento per inadempimento aperto ai sensi dell'art. 226 CE, nell'ambito del quale la Commissione e gli Stati membri dovrebbero cooperare in un clima di reciproca fiducia per poter intavolare negoziati e arrivare ad una composizione amichevole della controversia. In tale lettera faceva in particolare presente che, il 18 ottobre 2005, la Commissione aveva indirizzato alle autorità portoghesi una lettera di messa in mora, alla quale queste ultime avevano risposto il 16 dicembre 2005, e che da allora i contatti bilaterali proseguivano al fine di risolvere la controversia.

- 13 Con lettera del 14 giugno 2007, indirizzata alla Commissione e da questa registrata il 22 giugno 2007, la LPN reiterava la sua domanda di accesso e chiedeva alla Commissione di riconsiderare la sua decisione di diniego.
- 14 Con lettera del 16 luglio 2007, la Commissione informava la LPN del fatto che, conformemente all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, il termine di risposta era prolungato di quindici giorni lavorativi e scadeva pertanto il 3 agosto 2007.
- 15 Con lettera del 3 agosto 2007, la Commissione informava la LPN che sfortunatamente, a causa del volume dei documenti richiesti, non le era possibile rispondere nei termini e che la Commissione faceva tutto quanto era in suo potere per fornirle una risposta definitiva il più rapidamente possibile.
- 16 A seguito di un pubblico annuncio del Ministro dell'Economia portoghese secondo cui la Commissione avrebbe archiviato o sarebbe stata sul punto di archiviare la denuncia all'origine del procedimento per inadempimento relativo al progetto di diga, la LPN, il 27 settembre e il 1° ottobre 2007, inviava due altre lettere alla Commissione.
- 17 Con lettera del 9 novembre 2007, la DG «Ambiente» rispondeva, in sostanza, che la Commissione non aveva chiuso il procedimento per inadempimento, ma che gli aveva concesso un'«alta priorità» al fine di una rapida definizione della sua valutazione. Inoltre, comunicava che, conformemente alla sue «regole interne», la denunciante sarebbe stata informata dell'evoluzione del trattamento del fascicolo e avrebbe avuto l'occasione di presentare le sue osservazioni prima che la Commissione prendesse una decisione.

- 18 Con lettera del 22 novembre 2007 (in prosieguo: la «decisione controversa»), la Commissione rispondeva alla lettera della LPN in data 14 giugno 2007 e confermava il diniego di accesso ai documenti richiesti.
- 19 A sostegno della decisione controversa, la Commissione ha essenzialmente considerato che i documenti che avevano costituito l'oggetto della corrispondenza tra essa e le autorità portoghesi erano tutti coperti dall'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, quale interpretato dalla sentenza del Tribunale 11 dicembre 2001, causa T-191/99, *Petrie e a./Commissione* (Racc. pag. II-3677, punto 68), relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile.
- 20 In particolare, la Commissione ha fatto presente che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, doveva regnare un clima di reciproca fiducia tra la Commissione e lo Stato membro interessato per consentire loro di avviare un processo di negoziato e di compromesso allo scopo di pervenire ad una bonaria composizione della controversia senza che si rendesse necessario intraprendere un contenzioso dinanzi alla Corte. Ha egualmente osservato che, da un lato, il processo di negoziato tra la Commissione e le autorità portoghesi era ancora in corso e, dall'altro, si erano tenuti o dovevano ancora tenersi vari scambi di punti di vista e riunioni ai fini della valutazione dell'impatto del progetto di diga. Da ciò ha dedotto che la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe compromesso la capacità della Commissione di trattare l'asserita infrazione, dato che era tale da compromettere una composizione bonaria della controversia con le autorità portoghesi prima di adire la Corte. Ha inoltre considerato che un «accesso parziale» ai sensi dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 non era possibile per i suddetti documenti, dal momento che l'eccezione invocata si applicava alla totalità di tali documenti.
- 21 Peraltro, per quanto riguarda un eventuale «interesse pubblico prevalente» ai sensi dell'art. 4, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001, la Commissione ha considerato che un tale interesse faceva difetto. A suo avviso, l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006, secondo cui si deve ritenere che la divulgazione presenti un interesse pubblico prevalente qualora le informazioni richieste riguardino emissioni

nell'ambiente, non si applicava a indagini relative a possibili inadempimenti del diritto comunitario, come nella fattispecie. Ha precisato che il rischio dell'esistenza di una grave violazione della direttiva habitat non costituiva neppure un siffatto interesse, dal momento che la Corte era l'unica competente a stabilire se lo Stato membro interessato fosse venuto meno agli obblighi incombentigli in forza del Trattato CE. A suo avviso, la divulgazione dei documenti richiesti non avrebbe fornito chiarimenti a tal proposito fintantoché la Corte non avesse definitivamente risolto tale questione.

- 22 Con lettera del 7 gennaio 2008, la LPN ha chiesto alla Commissione, a titolo del regolamento n. 1049/2001, di comunicarle le «regole interne» menzionate in una lettera della DG «Ambiente» datata «22 novembre 2007», affinché potesse «meglio esaminare e seguire» il procedimento di trattamento della denuncia.
- 23 Il 18 gennaio 2008, ossia il giorno della presentazione del presente ricorso avverso la decisione controversa, la DG «Ambiente» comunicava alla LPN l'intenzione di proporre alla Commissione l'archiviazione della sua denuncia nel procedimento per inadempimento relativo al progetto di una diga invitandola a presentare, entro un termine di un mese a partire dal ricevimento della suddetta lettera, le osservazioni che considerava pertinenti.
- 24 Con lettera del 6 febbraio 2008 indirizzata alla DG «Ambiente», la LPN reiterava la domanda di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo del procedimento per inadempimento nonché alle «regole interne» della Commissione, quali menzionate nella lettera della suddetta DG in data 9 novembre 2007, la cui conoscenza era a suo avviso necessaria per esercitare effettivamente il suo diritto di essere sentita e per sottoporre «osservazioni pertinenti». Ha altresì chiesto che il termine di risposta di un mese cominciasse a decorrere solo dopo che avesse ricevuto le precisazioni e i documenti richiesti.

- 25 Con lettera del 19 febbraio 2008 indirizzata alla Commissione, la LPN reiterava la domanda di accesso alle «regole interne» specifiche della Commissione.
- 26 Il 27 febbraio 2008, la LPN trasmetteva alla Commissione una memoria nella quale esponeva obiezioni tecniche, formali e giuridiche all'archiviazione della sua denuncia.
- 27 Con messaggio di posta elettronica del 4 marzo 2008, la LPN forniva precisazioni alle osservazioni esposte nella memoria del 27 febbraio 2008.
- 28 Con lettera del 3 aprile 2008, la Commissione comunicava alla LPN in sostanza che, in primo luogo, aveva deciso di archiviare la denuncia relativa al progetto di diga nel corso della riunione del 28 febbraio 2008, in secondo luogo, nei procedimenti per violazione del diritto comunitario i denuncianti non beneficiavano di un accesso privilegiato ai documenti e quindi dovevano avvalersi del diritto generale di accesso previsto dal regolamento n. 1049/2001 e, in terzo luogo, dal momento che la Commissione aveva archiviato la denuncia, l'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del suddetto regolamento cessava di essere applicabile, con la conseguenza che i documenti richiesti potevano ormai essere trasmessi purché non fossero coperti da un'altra eccezione ai sensi di tale regolamento. A tal fine, la Commissione accludeva un elenco di documenti denominato «Repertorio dei documenti del fascicolo». La Commissione ha infine esposto le ragioni per le quali riteneva opportuno, con riferimento alla normativa comunitaria applicabile in materia di ambiente, non procedere ulteriormente all'istruttoria della denuncia.
- 29 Successivamente, la LPN chiedeva di accedere a taluni dei documenti figuranti nel «Repertorio dei documenti del fascicolo» comunicato dalla Commissione.

- 30 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 maggio 2008 e iscritto a ruolo con il numero T-186/08, la LPN ha proposto un ricorso in particolare avverso la decisione 28 febbraio 2009 con la quale la Commissione archiviava la denuncia.
- 31 Il 20 giugno 2008, la LPN ha potuto consultare i fascicoli della DG «Ambiente» e accedere al contenuto di taluni dei documenti richiesti.
- 32 Con lettera dell'11 luglio 2008, la LPN reiterava la sua domanda di accesso ai documenti il cui contenuto non le era stato divulgato o le era stato divulgato soltanto in parte.
- 33 Con lettera del 24 ottobre 2008 recante il riferimento SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 (in prosieguo: la «decisione 24 ottobre 2008»), la Commissione dapprima concedeva alla LPN l'accesso alla totalità del contenuto di 21 documenti figuranti in un elenco allegato a tale lettera. Successivamente, essa le concedeva un accesso parziale al contenuto di 16 altri documenti figuranti nel predetto elenco. Infine, essa le negava l'accesso a 10 altri documenti figuranti in tale elenco (v. punti 2.1-2.3 della decisione 24 ottobre 2008). A sostegno del diniego di accesso a taluni documenti o a talune parti di documenti, ha invocato l'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela del processo decisionale, fatta eccezione per quanto riguarda taluni passi di un documento per i quali si è altresì avvalsa dell'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del medesimo regolamento, relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali (v. punti 2.4.1 e 2.4.2 della decisione del 24 ottobre 2008).
- 34 Con lettera del 7 novembre 2008, la Commissione trasmetteva alla LPN due documenti supplementari.

35 Con ordinanza 7 settembre 2009, causa T-186/08, LPN/Commissione (non pubblicata nella Raccolta), il Tribunale ha respinto dichiarandolo irricevibile il ricorso della LPN menzionato al punto 30 supra, nella parte in cui verteva sull'annullamento della decisione 28 febbraio 2008, con la quale la Commissione aveva archiviato la denuncia.

Procedimento e conclusioni delle parti

36 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 gennaio 2008, la LPN ha proposto il presente ricorso.

37 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, l'8, il 19 e il 20 maggio 2008, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della LPN. Con ordinanza 8 luglio 2008, il presidente della Terza Sezione del Tribunale ha ammesso tali interventi. La Repubblica di Finlandia ha presentato la memoria di intervento il 27 agosto 2008, e il Regno di Danimarca nonché il Regno di Svezia hanno presentato le loro memorie il 22 settembre 2008. La Commissione ha presentato le sue osservazioni su tali memorie di intervento il 5 febbraio 2009.

38 La LPN, sostenuta dalle intervenienti, conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione controversa;

— condannare la Commissione alle spese.

39 Nel controricorso, la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare la LPN alle spese.

40 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 novembre 2008, la Commissione chiede che il Tribunale voglia constatare che «il presente ricorso è divenuto privo di oggetto per quanto riguarda i documenti divulgati, in ragione della perdita di interesse ad agire della [LPN]», che «l'oggetto del presente ricorso è stato modificato per quanto riguarda i documenti rifiutati» e che, «ciò considerato e conformemente all'art. 113 del regolamento di procedura, non vi è più luogo a statuire sul presente ricorso».

41 La LPN e gli intervenienti hanno presentato le loro osservazioni su tale richiesta nei termini impartiti.

42 Nelle osservazioni sulla domanda di non luogo a statuire della Commissione, la LPN conclude che il Tribunale voglia chiedere alla Commissione, a titolo di misura di organizzazione del procedimento ai sensi dell'art. 64 del suo regolamento di procedura, di produrre i documenti non ancora o solo parzialmente divulgati alla LPN.

43 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento.

- 44 Con lettera del 12 luglio 2010, nell'ambito di misure di organizzazione del procedimento ai sensi dell'art. 64 del regolamento di procedura, il Tribunale ha chiesto alle parti principali di depositare taluni documenti e di rispondere per iscritto a quesiti rivolti per iscritto. Le parti hanno ottemperato a tale domanda producendo elenchi che identificano l'insieme dei documenti richiesti, ai quali era stato concesso alla LPN, in corso d'istanza, l'accesso integrale o parziale, e hanno risposto a tali quesiti entro i termini impartiti. Inoltre, il Tribunale ha chiesto che tutte le parti si pronunciasse nel corso dell'udienza sulle eventuali conseguenze per la soluzione della controversia che si potevano trarre dalle sentenze della Corte 29 giugno 2010, causa C-139/07 P, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (Racc. pag. I-5885), e causa C-28/08 P, Commissione/Bavarian Lager (Racc. pag. I-6055).
- 45 Le difese orali svolte dalle parti e le loro risposte ai quesiti orali rivolti dal Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza del 5 ottobre 2010.
- 46 Nel corso dell'udienza, rispondendo a quesiti del Tribunale, la LPN ha rinunciato alla domanda di far controllare la legittimità della decisione 24 ottobre 2008 nonché al terzo motivo con il quale deduceva l'inosservanza del termine previsto dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, con la riserva che il Tribunale tenesse conto della tardività della decisione controversa nell'ambito della decisione sulle spese. Inoltre, la LPN ha accettato che l'oggetto della controversia fosse limitato ai documenti e agli estratti di documenti ai quali non le era stato ancora dato accesso, sempreché la Commissione fosse condannata alle spese connesse con la parte della controversia sulla quale il Tribunale non avrebbe statuito. Tali dichiarazioni sono state messe agli atti nel verbale dell'udienza.
- 47 A seguito di domande di rettifica del verbale dell'udienza da parte della Repubblica di Finlandia e della LPN, depositate presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 19 e il 20 ottobre 2010, il Tribunale ha deciso di riaprire la fase orale con ordinanza 16 novembre 2010. Dopo aver sentito le altre parti sulle predette domande, il

Tribunale ha proceduto alle richieste rettifiche del verbale dell'udienza, e la fase orale del procedimento è stata chiusa.

In diritto

Sulla domanda di non luogo a statuire

Argomenti delle parti

⁴⁸ La Commissione ricorda che, con lettera in data 3 aprile 2008, ha informato la LPN del fatto che il motivo del rifiuto ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1409/2001 aveva cessato di essere applicabile e che le aveva inviato un elenco di documenti contenuti nel fascicolo del procedimento per inadempimento affinché essa potesse esercitare il suo diritto di accesso ai documenti. Sostiene altresì che, successivamente, la LPN ha avuto accesso a taluni dei documenti richiesti e ha presentato una domanda confermativa circa i documenti per i quali le era stato negato l'accesso totalmente o parzialmente. Ha affermato che, rispondendo a tale domanda, ha adottato la decisione 24 ottobre 2008. Fa infine presente che, con lettera del 7 novembre 2008, ha trasmesso alla LPN due documenti supplementari.

⁴⁹ Da ciò la Commissione conclude, da un lato, che l'oggetto del presente ricorso è stato modificato in ragione del fatto che era stato concesso l'accesso ad una grande parte dei documenti richiesti e, dall'altro, che, con riferimento ai documenti che hanno costituito l'oggetto di un rifiuto totale o parziale di accesso, i motivi del rifiuto non erano più gli stessi evocati nella decisione controversa. Di conseguenza, per quanto

riguarda i documenti o le parti di documenti divulgati, la LPN avrebbe perso interesse a fare annullare tale decisione, poiché tale annullamento non le avrebbe procurato alcun beneficio supplementare.

50 La LPN, sostenuta dalle intervenienti, conclude per il rigetto della domanda di non luogo a statuire.

51 La LPN sostiene, in via principale, in sostanza, che i documenti divulgati le sono stati comunicati solo tardivamente e sulla base di una motivazione insufficiente, cioè che il procedimento per inadempimento era terminato, mentre l'accesso ai suddetti documenti sarebbe stato necessario durante il procedimento per inadempimento di cui trattasi per consentirle di far utilmente valere il proprio punto di vista e per evitare il presente ricorso. Tuttavia, nella misura in cui ha preso conoscenza del contenuto di tali documenti, non si oppone a che l'oggetto della presente controversia sia limitato ai documenti non ancora o solo parzialmente divulgati, sempreché la Commissione sia condannata alle spese legate alla parte della controversia divenuta priva di oggetto. Nel corso dell'udienza ha confermato il suo accordo con la suddetta limitazione dell'oggetto della controversia, circostanza di cui è stato preso atto nel verbale d'udienza (v. punto 46 supra).

52 Inoltre, per quanto riguarda i documenti per i quali l'accesso è stato rifiutato integralmente o parzialmente, la LPN mantiene ferma la sua domanda di annullamento della decisione controversa. A questo proposito contesta che l'oggetto della controversia e i motivi di rifiuto siano stati modificati. A suo avviso, in corso d'istanza, la Commissione non potrebbe modificare i motivi di rifiuto invocati al solo scopo di evitare il controllo di legittimità della decisione controversa. Inoltre, sostiene che continua ad avere interesse a ottenere la comunicazione dei documenti non ancora o solo parzialmente divulgati nonché una risposta debitamente motivata circa le ragioni per le quali l'accesso ai suddetti documenti le era stato rifiutato durante il procedimento di inadempimento. Ritiene che, nella specie, il motivo di rifiuto relativo alla tutela degli obiettivi di attività d'indagine dedotto nella decisione controversa non era fondato.

- 53 Comunque, la LPN sostiene che la Commissione deve sopportare le spese, da un lato, perché non ha debitamente motivato il rifiuto di divulgare i documenti richiesti durante il procedimento per inadempimento e, dall'altro lato, perché è pienamente responsabile della situazione che ha dato luogo al presente incidente processuale.
- 54 La Repubblica di Finlandia contesta che l'oggetto della controversia sia stato modificato a seguito dell'adozione della decisione 24 ottobre 2008. Il solo fatto che il motivo di rifiuto invocato in tale decisione differisca dai motivi di rifiuto sui quali è fondata la decisione controversa non comporterebbe né una siffatta modifica né che venga meno l'oggetto del ricorso ai sensi dell'art. 113 del regolamento di procedura. Secondo il Regno di Svezia, il fatto che la decisione controversa sia divenuta «senza effetti» in corso d'istanza non crea l'obbligo per il Tribunale di constatare che il ricorso ha perduto il suo oggetto fintantoché tale decisione non sia stata formalmente ritirata. In tali circostanze, la LPN serberebbe pur sempre un interesse legittimo a far controllare la legittimità della decisione controversa e a farla annullare. Gli intervenienti precisano che la Commissione non può modificare l'oggetto della controversia adottando una seconda decisione contenente una motivazione nuova o modificata, poiché un siffatto approccio non incide sulla validità della decisione iniziale ed è in contrasto con il principio della certezza del diritto. A loro avviso, se un siffatto approccio fosse autorizzato, un'istituzione potrebbe sottrarre al controllo del Tribunale la motivazione di un atto contestato adottando successivamente altri atti aventi il medesimo oggetto, ma che riposano su motivazioni differenti.

Giudizio del Tribunale

- 55 Si deve ricordare che la Commissione, a sostegno della domanda di non luogo a statuire, invoca, in sostanza, due argomenti. Da un lato, il presente ricorso avrebbe perduto il suo oggetto e la LPN il suo interesse ad agire in quanto tale ricorso contempla documenti che le sono stati divulgati in corso d'istanza. D'altro lato, secondo la Commissione, in ragione della decisione 24 ottobre 2008, l'oggetto del presente ricorso

è stato modificato in quanto tale decisione riposa su due nuovi motivi di rifiuto che sono differenti da quello invocato a sostegno della decisione controversa.

- ⁵⁶ Come riconosciuto da una consolidata giurisprudenza, l'oggetto del contendere quale determinato dall'atto introduttivo del ricorso deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice sotto pena di non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenza della Corte 7 giugno 2007, causa C-362/05 P, *Wunenburger/Commissione*, Racc. pag. I-4333, punto 42; sentenza del Tribunale 24 settembre 2008, causa T-45/06, *Reliance Industries/Consiglio e Commissione*, Racc. pag. II-2399, punto 35).
- ⁵⁷ Nella misura in cui alla LPN è stata concesso, in corso d'istanza, un accesso a documenti e a estratti di documenti, si deve considerare che la controversia è divenuta priva di oggetto e che pertanto non occorre più statuire in merito ad essa (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 23 novembre 2004, causa T-84/03, *Turco/Consiglio*, Racc. pag. II-4061, punti 28-30).
- ⁵⁸ Per quanto riguarda i documenti non ancora o solo parzialmente divulgati alla LPN, si deve rilevare che il solo fatto per la Commissione di aver adottato una nuova decisione circa l'accesso a una parte dei documenti contemplati nella decisione controversa non consente, in quanto tale, di concludere che la controversia sia divenuta priva del suo oggetto.
- ⁵⁹ Infatti, anche supponendo che l'adozione da parte della Commissione della decisione 24 ottobre 2008 abbia privato la decisione controversa di taluni dei suoi effetti giuridici, la controversia ha conservato il suo oggetto in ragione del fatto che quest'ultima decisione non è stata formalmente ritirata dalla Commissione (v., in tal senso, sentenza *Wunenburger/Commissione*, punto 56 supra, punti 47-49), come da questa riconosciuto rispondendo ad un quesito scritto del Tribunale, con la conseguenza

che la decisione controversa continua, in linea di principio, a produrre i suoi effetti giuridici obbligatori.

- 60 Inoltre, per quanto riguarda la perdita dell'interesse ad agire, si deve ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il ricorrente può mantenere l'interesse a chiedere l'annullamento di un atto per consentire di evitare che l'illegittimità da cui questo è assertivamente viziato si riproduca in futuro. Un siffatto interesse ad agire deriva dall'art. 266, primo comma, TFUE, in forza del quale le istituzioni da cui promana l'atto annullato sono tenute a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta. Tuttavia, tale interesse ad agire può esistere solo se l'illegittimità fatta valere può riprodursi in futuro indipendentemente dalle circostanze del caso che ha dato luogo al ricorso presentato dal ricorrente (v., in questo senso, sentenza *Wunenburger/Commissione*, punto 56 supra, punti 50-53 e la giurisprudenza ivi citata; sentenza *Reliance Industries/Consiglio e Commissione*, punto 56 supra, punto 43).
- 61 Orbene, nella specie, si deve ricordare, da un lato, che nella decisione controversa la Commissione ha adottato una posizione di principio circa il rifiuto di accesso alla totalità dei documenti contenuti nel fascicolo di un procedimento per inadempimento pendente nel settore del diritto dell'ambiente e, dall'altro, che la LPN è un'associazione avente quale obiettivo principale la tutela dell'ambiente e la partecipazione attiva ai processi decisionali in materia. Di conseguenza, come riconosciuto dalla Commissione in udienza, esiste un rischio sufficientemente concreto e indipendente dalle circostanze del caso di specie che, in futuro, in situazioni analoghe, cioè quando la LPN chiederà alla Commissione l'accesso ai documenti attinenti ad informazioni ambientali legate ad un procedimento per inadempimento in corso, la LPN venga a trovarsi di fronte alla medesima asserita illegittimità.
- 62 Si deve pertanto concludere che la LPN mantiene un interesse ad agire avverso la decisione controversa nella misura in cui tale decisione negava l'accesso ai documenti di cui trattasi sulla base dell'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, il quale, in particolare, contempla la tutela degli obiettivi delle attività d'indagine, quale letta alla luce delle pertinenti norme del regolamento n. 1367/2006.

- 63 Tenuto conto di tale rischio di reiterazione dell'asserita illegittimità, poco conta, in caso di annullamento della decisione controversa, che la Commissione non sia necessariamente obbligata, in forza dell'art. 266, primo trattino, TFUE, a concedere alla LPN l'accesso ai documenti non ancora o solo parzialmente divulgati, in quanto essa può continuare a invocare l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale in ragione del carattere definitivo ed inattaccabile della decisione 24 ottobre 2008. Infatti, come riconosciuto dalla Commissione stessa nel corso dell'udienza, in una siffatta ipotesi, sarebbe tenuta a procedere ad una nuova valutazione della domanda di accesso ai documenti di cui trattasi alla luce di eventuali nuovi elementi di fatto e di diritto.
- 64 Visto tutto quanto sopra considerato, la domanda di non luogo a statuire della Commissione va respinta nella parte in cui riguarda i documenti in considerazione che non sono stati ancora comunicati o sono stati comunicati solo in parte alla LPN.

Sintesi dei motivi di annullamento

- 65 A seguito della limitazione, nel corso dell'udienza, dell'oggetto della presente controversia, vanno esaminati due motivi di annullamento che sono stati in sostanza sollevati dalla LPN.
- 66 Da un lato, la LPN sostiene che la decisione controversa viola più disposizioni del regolamento n. 1367/2006 e, in particolare, l'art. 6 del detto regolamento.
- 67 Dall'altro lato, la LPN invoca la violazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, avente in particolare ad oggetto la tutela degli obiettivi delle attività di indagine.

- 68 Quest'ultimo motivo si articola in tre parti. In primo luogo, la LPN rimprovera alla Commissione di aver illegittimamente ommesso di esaminare e di motivare, in modo concreto e specifico, se e in quale misura tale eccezione si applicasse a ciascuno dei documenti per i quali era stato chiesto l'accesso e che non erano stati ancora divulgati. In secondo luogo, la Commissione si sarebbe erroneamente astenuta dal valutare se, quantomeno, potesse essere concesso un accesso parziale ai suddetti documenti. In terzo luogo, la Commissione avrebbe violato gli interessi pubblici, quali invocati nella domanda di accesso, che esigono la divulgazione dei suddetti documenti.
- 69 Tenuto conto del sovrapporsi tra il primo e il secondo motivo, il Tribunale ritiene opportuno esaminarli insieme.

Sul primo e sul secondo motivo, vertenti sulla violazione del regolamento n. 1367/2006 e dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

Argomenti delle parti

— Sul primo motivo, vertente sulla violazione del regolamento n. 1367/2006

- 70 La LPN, considerate le pertinenti disposizioni del regolamento n. 1367/2006, ritiene che i documenti per i quali è stato chiesto l'accesso contengano informazioni che le devono esserle divulgate, tenuto conto degli interessi in materia ambientale che essa

intende difendere e proteggere nell'ambito del progetto di diga. A suo avviso, anche se, in forza dell'art. 6 del detto regolamento, l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che consente di escludere le eccezioni invocate non poteva nella specie essere presunto, la Commissione non sarebbe per questo esonerata dal suo obbligo di valutare se almeno in concreto esista un interesse pubblico alla divulgazione. Tuttavia, contrariamente ai requisiti derivanti dall'art. 6, n. 1, seconda frase, del predetto regolamento, la Commissione avrebbe fatto un'applicazione «automatica» delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001 e non avrebbe rispettato il suo dovere di interpretare restrittivamente qualsiasi motivo di rifiuto fondato sull'art. 4, n. 2, di questo medesimo regolamento, tenuto conto dell'interesse pubblico alla divulgazione.

- 71 Di conseguenza, la decisione controversa dovrebbe essere annullata per violazione dell'obbligo di interpretare restrittivamente le disposizioni dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che si imporrebbe in forza dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.
- 72 Nella replica, la LPN contesta la tesi della Commissione secondo cui il regolamento n. 1367/2008 non è applicabile nel caso di specie. La Commissione stessa avrebbe implicitamente ammesso di non aver esaminato se i documenti di cui trattasi contenessero o meno informazioni su emissioni nell'ambiente. Pertanto, sarebbe incorsa in errore di diritto nell'interpretazione del suddetto regolamento.
- 73 Le regole generali di accesso enunciate dal regolamento n. 1049/2001 non avrebbero l'effetto di disattendere le regole più specifiche del regolamento n. 1367/2006 relativo all'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Secondo la LPN, contrariamente a quanto assunto dalla Commissione, si deve interpretare estensivamente la nozione di «informazioni ambientali», ai sensi dell'ottavo «considerando» del regolamento n. 1367/2006, che dovrebbe essere letto alla luce della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla

giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE (GU L 124, pag. 1).

⁷⁴ La LPN ritiene infatti che, conformemente all'art. 3 del regolamento n. 1367/2006, sono solo la forma dell'esercizio di tale diritto di accesso e il modo con cui le informazioni vengono divulgate dalla Commissione ad essere regolati dal regolamento n. 1049/2001. All'atto dell'applicazione di tale regolamento, in particolare delle eccezioni che possono giustificare il rifiuto di una domanda di accesso a informazioni ambientali, la Commissione dovrebbe pertanto tener conto delle condizioni specifiche previste dal regolamento n. 1367/2006. Tale valutazione sarebbe confermata dal quindicesimo «considerando» del suddetto regolamento, il quale farebbe espresso rinvio alle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001, che dovrebbero essere applicate con riserva delle più specifiche disposizioni del regolamento n. 1367/2006 relative alle domande di accesso alle informazioni ambientali.

⁷⁵ Peraltro, anche se, per quanto riguarda le eccezioni contemplate dall'art. 4, n. 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, l'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 esclude dal suo ambito di applicazione «le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria», la seconda frase di tale norma disporrebbe chiaramente che i motivi di rifiuto fondati su altre eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 devono essere interpretati restrittivamente, tenuto conto dell'interesse pubblico presentato dalla divulgazione e della questione se le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Quindi, da un lato, quand'anche la presunzione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente fosse esclusa, la Commissione sarebbe tenuta a valutare in concreto l'esistenza di un interesse pubblico e, dall'altro lato, nel caso in cui l'informazione richiesta riguardi emissioni nell'ambiente, come nella specie, la Commissione dovrebbe interpretare i motivi di rifiuto restrittivamente.

- 76 A questo proposito, la LPN sostiene che la Commissione non può validamente invocare la sentenza *Petrie e a./Commissione*, punto 19 *supra*, pronunciata prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 1049/2001 e 1367/2006. Precisa che il codice di condotta 6 dicembre 1993, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»), al quale è stata data esecuzione con decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43), e [con] la decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico a documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), che aveva preceduto tali regolamenti, non richiedeva una valutazione tanto concreta e motivata delle situazioni nelle quali un accesso a documenti avrebbe potuto pregiudicare il buono svolgimento di un'indagine e non prevedeva neppure che un interesse pubblico prevalente potesse essere prioritario sull'interesse a tutelare gli obiettivi delle attività d'indagine. Fa infine presente che, a differenza della situazione all'origine della sentenza *Petrie e a./Commissione*, punto 19 *supra*, in caso applicazione del codice di condotta, soltanto due dei documenti debitamente identificati sarebbero stati sottratti alla «regola dell'autore» e che, nella specie, la Commissione non ha neppure consultato le autorità portoghesi per sapere se fosse possibile divulgare documenti emananti dalla loro sfera.
- 77 A questo proposito, la LPN assume che nella specie, in ragione dell'applicazione del regolamento n. 1367/2006, anche le informazioni collegate con un'indagine erano divulgabili, tenuto conto dell'esito della valutazione dell'interesse pubblico da effettuarsi in forza dell'art. 6 del predetto regolamento.
- 78 In sostanza, le intervenienti sostengono che, adottando la decisione controversa, la Commissione è incorsa in una violazione dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.
- 79 Secondo la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, il legislatore comunitario ha sottolineato, nel regolamento n. 1367/2006, l'importanza dell'accesso pubblico alle informazioni ambientali rispetto alle regole generali di accesso enunciate dal regolamento n. 1049/2001. Pertanto, l'art. 6 del regolamento n. 1367/2006, anche se non era

direttamente applicabile in un procedimento per inadempimento, quale quello del caso di specie, conterrebbe regole specifiche circa il modo in cui si dovrebbe valutare, nel contesto dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001, l'interesse generale particolarmente rilevante alla divulgazione di informazioni ambientali, specie in materia di emissioni nell'ambiente.

⁸⁰ Quindi, secondo il Regno di Danimarca e la Repubblica di Finlandia, un'istituzione, quando esamina una domanda di accesso a un documento contenente informazioni ambientali, deve tener conto degli obiettivi del regolamento n. 1367/2006, quale interpretato alla luce della convenzione di Aarhus, che menziona la particolare importanza e la necessità di migliorare l'accesso del singolo alle predette informazioni rispetto a quello previsto dalle regole generali del regolamento n. 1049/2001, dato che un siffatto accesso contribuisce ampiamente alla tutela dell'ambiente. La Commissione dovrebbe pertanto prendere in considerazione tali principi all'atto dell'esame e dell'applicazione delle eccezioni previste all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, nel contesto ivi inerente della valutazione dell'esistenza di un interesse pubblico (prevalente) alla divulgazione al fine di garantire la più grande trasparenza possibile per i cittadini dell'Unione.

⁸¹ La Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia confutano la tesi della Commissione secondo cui l'ultima frase dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006 si limita a ricordare il principio secondo cui le eccezioni del regolamento n. 1049/2001 debbono essere interpretate e applicate restrittivamente. Tale frase significherebbe inoltre che, all'atto dell'esame delle pertinenti informazioni, l'istituzione deve in particolare tener conto di tale esigenza di interpretazione restrittiva nonché dell'interesse pubblico a ricevere informazioni su emissioni nell'ambiente. Pertanto, anche se la ponderazione degli interessi divergenti dovesse effettuarsi formalmente nell'ambito del solo regolamento n. 1049/2001, alla luce del regolamento n. 1367/2006, occorrerebbe accordare un peso tanto più importante all'interesse generale ad una trasparenza rafforzata quando si tratta di informazioni ambientali.

82 La Commissione conclude per il rigetto del primo motivo.

— Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'art. 4, n. 2, terzo trattino del regolamento n. 1049/2001

83 Nell'ambito della prima parte del secondo motivo, vertente sull'assenza di un esame concreto dei documenti di cui trattasi, la LPN contesta la fondatezza della motivazione, che ritiene altresì troppo vaga e generica, addotta dalla Commissione nella decisione controversa per giustificare il rifiuto della sua domanda di accesso. A suo avviso, in forza dell'obbligo di stretta interpretazione che l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006 le impone, la Commissione doveva esaminare in concreto ciascuno dei documenti considerati al fine di valutare se rientrassero o no nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, cosa che non ha fatto nella specie, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza. Peraltro, ammettere che tutti i documenti che si riferiscono a attività ispettive, di indagine e di revisione contabile sono coperti da tale eccezione fintantoché il seguito da dare a tali attività non sia stato deciso equivarrebbe a subordinare l'accesso ai suddetti documenti a un evento aleatorio, futuro ed eventualmente lontano, dipendente dal potere discrezionale della Commissione nonché dalla celerità e dalla diligenza delle varie autorità.

84 Inoltre, sarebbe errata la tesi secondo cui la divulgazione di tutti i documenti di cui trattasi compromette la capacità della Commissione di trattare l'infrazione e di approdare, se del caso, ad una composizione bonaria. Secondo la LPN, la sua domanda di accesso è al contrario intesa ad «aiutare la Commissione a trovare un accordo che garantisca e vigili sul rispetto delle rigorose regole comunitarie in materia di ambiente, che vincolano sia gli Stati membri che la Commissione». Orbene, quest'ultima non avrebbe spiegato le ragioni per le quali la divulgazione dei documenti di cui trattasi era tale da rimettere in discussione siffatta composizione bonaria con le

autorità portoghesi. Ritiene che la Commissione non possa giustificare il rifiuto della domanda di accesso con rischi puramente ipotetici e infondati. Inoltre, l'esempio del resoconto di un sopralluogo di rappresentanti della DG «Ambiente» nella regione nella quale la diga sul fiume Sabor doveva essere costruita, nel luglio del 2007, al quale ha partecipato, dimostrerebbe che un siffatto rischio non esisteva nella specie. A suo avviso, a torto la Commissione fa riferimento alla sentenza Petrie e a./Commissione, punto 19 supra, dal momento che è stata pronunciata in un'epoca in cui il regolamento n. 1367/2006 non era ancora in vigore e si è fondata, in ampia misura, sulla «regola dell'autore», non ripresa dal regolamento n. 1049/2001, che esonera la Commissione dall'obbligo di procedere all'esame di documenti redatti da terzi. Sostiene che, nella specie, la Commissione era tenuta a procedere ad un siffatto esame, documento per documento, il che ha omesso di fare. Ogni altra interpretazione sarebbe in contrasto con i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza in relazione all'art. 4, n. 5, del predetto regolamento.

⁸⁵ Nell'ambito della seconda parte del secondo motivo, la LPN sostiene che il rifiuto della Commissione di concederle, quantomeno, un accesso parziale ai documenti di cui trattasi viola il principio di proporzionalità.

⁸⁶ Dalla decisione impugnata risulterebbe che la Commissione ha omesso di procedere ad una valutazione in concreto delle informazioni figuranti in tali documenti, limitandosi a citare la lettera di messa in mora e la risposta delle autorità portoghesi senza esaminare il loro specifico tenore alla luce dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, la LPN ritiene che la Commissione abbia fatto erroneo riferimento a categorie molto generali di documenti del fascicolo senza neanche precisare il loro numero nonché all'esistenza di asserite «opinioni motivate richieste» («reasoned opinions requested») che ignora. Tuttavia, un esame concreto e specifico dei suddetti documenti sarebbe stato indispensabile per stabilire se una divulgazione parziale fosse possibile.

- 87 Nella replica, la LPN ritiene, alla luce di tutto quanto precede, che la Commissione abbia violato i principi di cooperazione, di trasparenza e di proporzionalità.
- 88 Nell'ambito della terza parte del secondo motivo, la LPN respinge la constatazione secondo cui non esisteva alcun interesse pubblico che giustificasse la divulgazione dei documenti considerati per il motivo che i danni all'ambiente di cui trattasi potevano essere accertati solo dalla Corte nell'ipotesi in cui questa fosse stata adita dalla Commissione. Tale constatazione sarebbe innanzitutto incompatibile con il diritto fondamentale di ogni persona di partecipare ai procedimenti in materia di ambiente, quale riconosciuto dal regolamento n. 1367/2006. Secondo la LPN, l'interesse pubblico inteso, in particolare, a tutelare l'ambiente non avrebbe bisogno di essere previamente confermato dal giudice dell'Unione europea. Inoltre, tale constatazione ignorerebbe la circostanza che la Commissione le aveva assicurato il diritto di far valere le sue osservazioni prima che fosse adottata una decisione definitiva sul procedimento per inadempimento aperto a seguito della sua denuncia. A questo proposito sostiene che i documenti per i quali era stato chiesto l'accesso le consentivano di esercitare più efficacemente il suo diritto di essere sentita in tale contesto ai fini della tutela degli interessi pubblici ambientali implicati nel progetto di diga.
- 89 Peraltro, l'ipotesi di una constatazione da parte della Corte dell'esistenza di una violazione del diritto comunitario nella quale sarebbe incorsa la Repubblica portoghese sarebbe priva di pertinenza e non sarebbe tale da incidere sul diritto di ciascuno di partecipare, concretamente e preventivamente, alla tutela dell'ambiente, tanto più che le conseguenze negative per l'ambiente di una siffatta violazione del diritto comunitario non potrebbero essere più riparate a posteriori dallo Stato membro.
- 90 Secondo gli intervenienti, la Commissione ha interpretato e applicato erroneamente l'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, e n. 6, del regolamento n. 1049/2001.

- 91 Gli intervenienti ricordano che un'istituzione deve valutare in concreto, in ciascun caso di specie, se un documento rientri sotto le eccezioni enumerate all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001. Tale esame concreto e specifico dovrebbe, in linea di principio, essere effettuato per ogni informazione contenuta in ciascuno dei documenti considerati nella domanda di accesso e risultare dalla motivazione della decisione. Orbene, dalla motivazione della decisione controversa non risulterebbe che la Commissione abbia effettuato un siffatto esame concreto e specifico del contenuto dei documenti considerati. In questa decisione non sarebbero neppure identificati i documenti di cui la Commissione rifiutava la divulgazione, poiché l'elenco di questi documenti è stato trasmesso alla LPN soltanto in corso d'istanza. Il Regno di Svezia aggiunge che la redazione di tale elenco non equivale comunque a un esame della questione se la divulgazione di ciascuno di tali documenti, in tutto o in parte, fosse tale da ledere concretamente e realmente un interesse protetto.
- 92 Contrariamente a quanto assunto dalla Commissione, le condizioni che consentono a quest'ultima di esonerarsi, a titolo eccezionale, dall'obbligo di esaminare in concreto e specificamente i documenti considerati, cioè le ipotesi nelle quali l'accesso deve manifestamente essere rifiutato o concesso, non sarebbero nella specie integrate. L'esame specifico e concreto dei documenti per i quali è stato chiesto l'accesso sarebbe un principio fondamentale di interpretazione del regolamento n. 1049/2001, al quale può derogarsi unicamente per ragioni imperative che la Commissione non avrebbe invocato. Secondo gli intervenienti, il solo fatto che i documenti di cui trattasi riguardino un'indagine in corso non basta di per sé a giustificare l'applicazione dell'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, terzo trattino, di tale regolamento.
- 93 Gli intervenienti ritengono che, in forza dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006 (v. punti 80 e 81 supra), le eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 siano di interpretazione e applicazione restrittive. Secondo il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia, il principio di trasparenza è inteso a garantire, mediante il diritto di accesso ai documenti, il massimo rispetto possibile del principio di apertura nel momento in cui vengono prese decisioni da parte delle istituzioni nonché una maggiore legittimità e responsabilità delle istituzioni nei confronti dei cittadini (primo-quarto «considerando» del regolamento n. 1049/2001) determinando così

l'interpretazione da dare sia ai principi generali sia alle specifiche disposizioni del regolamento n. 1049/2001, e questo per ogni attività di tali istituzioni, compresi procedimenti per inadempimento promossi dalla Commissione.

⁹⁴ Inoltre, il rischio di incidere sull'interesse protetto dovrebbe essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico. Più precisamente, la divulgazione dei documenti di cui trattasi dovrebbe essere effettivamente tale da pregiudicare la tutela degli obiettivi delle attività d'indagine relative agli inadempimenti di cui trattasi. Tuttavia, la motivazione della decisione controversa farebbe un riferimento, generico, alla fase precontenziosa di un procedimento per inadempimento in corso e all'interesse degli Stati membri a che sia garantita la riservatezza, senza peraltro precisare le ragioni per le quali la divulgazione del contenuto di ciascuno di tali documenti si ripercuoterebbe specificamente sulle attività d'indagine qui in considerazione. Orbene, tali motivi equivarrebbero ad ammettere che ogni procedimento per inadempimento, quantomeno fino a conclusione della fase amministrativa, deve essere condotto nel segreto più assoluto, il che sarebbe incompatibile con l'obiettivo del regolamento n. 1049/2001 di assicurare il più ampio accesso possibile ai documenti. Tale valutazione sarebbe confermata dall'abolizione della regola dell'autore, dato che l'obiettivo del legislatore comunitario è stato quello di limitare il potere dell'autore di impedire la divulgazione di un documento di sua provenienza invocando, in modo astratto, il suo interesse a che sia rispettata la riservatezza del contenuto del predetto documento. Pertanto, la Commissione non avrebbe rispettato l'obbligo di esaminare, in modo concreto e specifico, ciascuno dei documenti considerati al fine di determinare il carattere riservato o meno del loro contenuto e, quindi, di interpretare e di applicare restrittivamente l'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Il Regno di Danimarca aggiunge che, così operando, la Commissione ha altresì violato l'obbligo di motivazione che le deriva dal predetto regolamento.

⁹⁵ Secondo le intervenienti, la Commissione ha parimenti violato l'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001 in forza del quale è suo dovere valutare se l'interesse tutelato dall'eccezione di cui trattasi giustifichi il rifiuto di accesso all'integralità o soltanto a talune parti del documento considerato, mentre le altre parti del medesimo documento

debbono essere divulgate. Orbene, in assenza di esame concreto e specifico dei documenti considerati, la Commissione avrebbe necessariamente trascurato la possibilità di una divulgazione parziale del loro contenuto. A questo proposito il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia contestano la tesi della riservatezza generale e assoluta del contenuto di tutti i documenti e di tutte le informazioni relativi ad un procedimento per inadempimento. Anche ammesso che tali documenti contengano informazioni riservate, la Commissione avrebbe dovuto esaminare in concreto se una parte di tali documenti riguardasse informazioni non riservate, separabili e divulgabili.

⁹⁶ Le intervenienti sostengono che, nella specie, la Commissione ha altresì trascurato l'esistenza di un interesse pubblico alla divulgazione dei documenti considerati. Contrariamente ai requisiti posti dalla giurisprudenza, la Commissione nella decisione controversa non avrebbe effettuato una ponderazione tra, da un lato, la necessità di tutelare le attività d'indagine e, dall'altro, l'interesse pubblico connesso con la divulgazione delle informazioni in materia di ambiente, la cui importanza sarebbe sottolineata dal regolamento n. 1367/2006. A loro avviso, una siffatta ponderazione avrebbe dovuto portare alla conclusione che l'interesse alla divulgazione prevaleva sull'interesse alla tutela della riservatezza. A questo proposito, l'eventuale inapplicabilità della presunzione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del medesimo regolamento, non esonererebbe la Commissione dal ricercare se un siffatto interesse pubblico prevalente alla divulgazione esista. Questo sarebbe tanto più vero dal momento che la Commissione, da un lato, nell'ambito di tale ponderazione dovrebbe tener conto degli obiettivi del regolamento n. 1367/2006 e della convenzione di Aarhus, che conferiscono un peso particolare all'accesso del pubblico alle informazioni ambientali (v. punti 80 e 81 supra), e, dall'altro lato, non avrebbe, comunque, esaminato se la divulgazione delle informazioni contenute in ciascuno dei documenti considerati fosse tale da pregiudicare gli obiettivi delle attività di indagine tutelati dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

⁹⁷ Infine, secondo la Repubblica di Finlandia, la Commissione non era legittimata a limitarsi a valutare un interesse pubblico prevalente a perseguire una violazione grave

della direttiva habitat, ma doveva esaminare d'ufficio tutte le circostanze che potevano essere a questo proposito pertinenti. La Commissione avrebbe pertanto operato un'erronea applicazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 e dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.

⁹⁸ La Commissione conclude per il rigetto del secondo motivo.

Giudizio del Tribunale

— Osservazioni preliminari

⁹⁹ Il primo e il secondo motivo vertono, in sostanza, sull'interpretazione e sull'applicazione dell'eccezione relativa, in particolare, alla tutela degli «obiettivi delle attività (...) di indagine», prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, letto alla luce dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.

¹⁰⁰ Si deve a questo proposito ricordare anzitutto che, nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto ai sensi dell'art. 230 CE, la legittimità dell'atto impugnato va valutata in funzione degli elementi di diritto e di fatto esistenti alla data alla quale l'atto è stato adottato (sentenza del Tribunale 11 marzo 2009, causa T-121/05, Borax Europe/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 48).

- 101 Orbene, nella specie, al momento dell'adozione della decisione controversa, era pendente un procedimento per inadempimento aperto nei confronti della Repubblica portoghese ai sensi dell'art. 226 CE. Di conseguenza, la Commissione era, in linea di principio, legittimata ad invocare l'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine (v., in questo senso, sentenze del Tribunale 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, Franchet e Byk/Commissione, Racc. pag. II-2023, punto 113, e 12 settembre 2007, causa T-36/04, API/Commissione, Racc. pag. II-3201, punti 121, 133 e 134).
- 102 Quando rifiuta l'accesso ai documenti considerati sulla base di tale eccezione, la Commissione deve cionondimeno, da un lato, soddisfare il suo obbligo di esaminare se tali documenti siano effettivamente coperti, nella loro totalità, da tale eccezione e, dall'altro lato, effettuare correttamente una ponderazione tra gli eventuali interessi pubblici prevalenti alla loro divulgazione e l'interesse alla tutela della loro riservatezza (v., in tal senso, sentenza della Corte 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Svezia e Turco/Consiglio, Racc. pag. I-4723, punti 33 e segg., e sentenza del Tribunale 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, Racc. pag. II-1121, punti 69 e segg.).
- 103 Pertanto, siccome la LPN e gli intervenienti rimproverano alla Commissione, in via principale, di non aver effettuato un esame concreto e specifico dei documenti considerati e di non aver sufficientemente tenuto conto, in tale contesto, delle disposizioni del regolamento n. 1367/2006, si deve dapprima esaminare in quale misura quest'ultimo regolamento sia tale da modificare la portata dell'obbligo di esame gravante sulla Commissione ai sensi del regolamento n. 1049/2001.
- 104 A questo proposito va ricordato che la decisione controversa è stata adottata sulla base sia del regolamento n. 1049/2001 sia del regolamento n. 1367/2006.

— Sull'incidenza del regolamento n. 1367/2006 sulla portata dell'obbligo di esame della Commissione

- ¹⁰⁵ Dai «considerando» ottavo e quindicesimo del regolamento n. 1367/2006 e, in particolare, della formula «fatte salve eventuali disposizioni più specifiche del presente regolamento in materia di richiesta di informazioni ambientali», letti in combinato disposto con gli artt. 3 e 6 del predetto regolamento, risulta che tale regolamento costituisce una *lex specialis* rispetto al regolamento n. 1049/2001, sostituendone, modificandone o puntualizzandone talune disposizioni nel caso in cui la domanda di accesso riguardi «informazioni ambientali» o informazioni «relative a emissioni nell'ambiente».
- ¹⁰⁶ Infatti, in primo luogo, dall'art. 3 del regolamento n. 1367/2006 risulta che il regolamento n. 1049/2001 costituisce la normativa applicabile a qualsiasi domanda di accesso a informazioni ambientali detenute dall'istituzione interessata.
- ¹⁰⁷ In secondo luogo, per quanto riguarda il diritto di accesso a documenti contenenti siffatte informazioni, il quindicesimo «considerando», seconda frase, e l'art. 6, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006, le cui rispettive formulazioni coincidono ampiamente, riaffermano il principio secondo cui ogni eccezione a un diritto soggettivo o a un principio generale rientrante nel diritto dell'Unione, ivi compreso al diritto di accesso previsto dall'art. 255 CE, letto in combinato disposto con il regolamento n. 1049/2001, deve essere applicata e interpretata restrittivamente (v., in questo senso, sentenze della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 36, e Svezia e Turco/Consiglio, punto 102 *supra*, punto 36). Per quanto riguarda il diritto di accesso a documenti contenenti informazioni ambientali, tale obbligo di interpretazione restrittiva delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 è rafforzato, da un lato, dalla necessità per l'istituzione interessata di tener conto dell'interesse pubblico alla divulgazione di siffatte informazioni nonché dal riferimento alla questione se siffatte informazioni si riferiscano a emissioni nell'ambiente e, dall'altro

lato, dal fatto che il regolamento n. 1049/2001 non contiene analoghe precisazioni circa l'applicazione delle predette eccezioni in tale settore.

¹⁰⁸ In terzo luogo, l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006 non rimette in discussione il principio posto dall'art. 4, n. 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, secondo cui l'istituzione interessata deve tener conto dell'eventuale interesse pubblico prevalente alla divulgazione, ma si limita a modificare e a precisare le condizioni nelle quali tale istituzione deve esaminare se esista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, nel contesto di una domanda di accesso a documenti contenenti informazioni ambientali. Quindi, l'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 prevede una presunzione *ex lege* secondo cui la divulgazione presenta un interesse pubblico prevalente quando le informazioni richieste riguardano emissioni nell'ambiente, salvo il caso in cui tali informazioni vertano su un'indagine, in particolare quella relativa a possibili inadempimenti del diritto comunitario. Da ciò deriva pertanto che, come dedotto dalla LPN e dalle intervenienti, anche se siffatta presunzione legale non si applica a documenti riferentisi ad attività di indagine avviate nell'ambito di procedimenti per inadempimento, tale disposizione non esonera tuttavia la Commissione dall'obbligo di tener conto, in ciascun caso specifico, di eventuali interessi pubblici prevalenti alla divulgazione, soprattutto di quelli connessi con le informazioni ambientali in un'accezione più ampia di quelle di «emissioni nell'ambiente», nonché di effettuare la ponderazione richiesta dalla giurisprudenza (v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 102 *supra*, punti 44, 45 e 67).

¹⁰⁹ Alla luce di tali considerazioni va esaminato se, nella specie, la Commissione abbia ottemperato all'obbligo di esaminare se i documenti in considerazione fossero effettivamente coperti, nella loro totalità, dall'eccezione prevista ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, letto in combinato disposto con l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.

— Sui requisiti che regolano l'obbligo di esame della Commissione

- 110 Come riconosciuto da consolidata giurisprudenza, tenuto conto della necessità di interpretare e di applicare in modo restrittivo ogni eccezione al diritto di accesso, la circostanza che un documento verta su un'attività di indagine, ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, non può, di per sé, essere sufficiente per giustificare l'applicazione di tale eccezione, poiché quest'ultima è applicabile solo se la divulgazione dei documenti di trattasi è effettivamente tale da pregiudicare la tutela degli obiettivi delle attività di indagine della Commissione vertenti sugli inadempimenti in considerazione (v., in questo senso, sentenze *Franchet e Byk*, punto 101 supra, punti 105 e 109, e *API/Commissione*, punto 101 supra, punto 127). Infatti, tale rischio di pregiudizio per l'interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, punto 102 supra, punti 43 e 63). Inoltre, come risulta dalla sua formulazione, tale eccezione non è intesa a tutelare le attività di indagine in quanto tali, ma l'obiettivo di tali attività, il quale consiste, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, nell'indurre lo Stato membro interessato a conformarsi al diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza *API/Commissione*, punto 101 supra, punti 127 e 133 nonché la giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott presentate nella causa definita con sentenza *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, punto 44 supra, Racc. pag. I-5885, paragrafi 109-115).
- 111 Quindi, nell'ambito di un procedimento per inadempimento avviato ai sensi dell'art. 226 CE, qualora la divulgazione di un documento sia tale da nuocere al buono svolgimento di tale procedimento e, in particolare, ai negoziati tra la Commissione e lo Stato membro, tale istituzione può, in linea di principio, rifiutare di consentire l'accesso a tale documento, dal momento che la sua divulgazione pregiudicherebbe la tutela dell'obiettivo delle attività di indagine, cioè quello di indurre lo Stato membro a conformarsi al diritto comunitario.
- 112 Peraltro, come riconosciuto nella giurisprudenza, qualora la divulgazione di un documento venga richiesta ad una istituzione, quest'ultima è tenuta a valutare, in ciascun

caso specifico, se tale documento rientri nelle eccezioni al diritto di accesso previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 102 supra, punto 35). A questo proposito è stato precisato, da un lato, che l'esame di una domanda d'accesso a documenti deve rivestire carattere concreto e specifico e vertere sul contenuto di ciascun documento contemplato nella predetta domanda e, dall'altro lato, che tale esame deve risultare dalla motivazione della decisione dell'istituzione, per quanto riguarda tutte le eccezioni menzionate ai punti 1-3 dell'art. 4 del medesimo regolamento sulle quali tale decisione è fondata (v., in questo senso, sentenza del Tribunale Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 102 supra, punti 69-74; v. altresì, in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott presentate nella causa definita con sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra, paragrafi 73-80).

- 113 Esistono tuttavia molteplici eccezioni all'obbligo della Commissione di esaminare in concreto e specificamente i documenti per i quali è stato chiesto l'accesso.
- 114 Infatti, è stato ripetutamente giudicato che, poiché l'esame specifico e concreto al quale, in linea di principio, l'istituzione deve procedere in risposta ad una domanda di accesso formulata ai sensi del regolamento n. 1049/2001 ha lo scopo di permettere all'istituzione interessata di valutare, da un lato, in che misura una deroga al diritto di accesso sia applicabile e, dall'altro, la possibilità di un accesso parziale, tale esame può non rendersi necessario quando, a causa delle circostanze particolari del caso concreto, è evidente che l'accesso debba essere negato o, al contrario, accordato. Ciò potrebbe avvenire, in particolare, innanzi tutto, nel caso in cui taluni documenti ricadano manifestamente ed integralmente in un'eccezione al diritto di accesso o, al contrario, qualora siano manifestamente consultabili nella loro interezza o, infine, nel caso in cui siano già stati oggetto di una valutazione specifica e concreta da parte della Commissione in analoghe circostanze (sentenze Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 102 supra, punto 75, e API/Commissione, punto 101 supra, punto 58).
- 115 Inoltre, è stato giudicato che, in linea di principio, l'istituzione interessata poteva battersi, anche nel contesto della motivazione della decisione di rifiuto, su presunzioni

di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe, sempreché però essa verifichi in ogni singolo caso se le considerazioni di ordine generale normalmente applicabili ad un determinato tipo di documenti possano essere effettivamente applicate ad un particolare documento di cui sia chiesta la divulgazione (v., in tal senso, sentenza Svezia e Turco/Consiglio, punto 102 supra, punto 50).

¹¹⁶ Peraltro, contrariamente a quanto dedotto dalla LPN e dagli intervenienti, i «considerando» e le disposizioni del regolamento n. 1367/2006, se riaffermano il principio secondo cui tutte le eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 al diritto di accesso previsto dall'art. 255 CE debbono essere interpretate restrittivamente qualora la domanda di accesso verta su documenti ambientali (v. punti 105-108 supra), non contengono però alcuna indicazione che consenta di concludere che le considerazioni generali figuranti supra ai punti 114 e 115 non siano applicabili ad una domanda di accesso a informazioni ambientali.

¹¹⁷ Certamente l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006, in quanto regola speciale rispetto alle disposizioni dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, contiene precisazioni circa l'interpretazione restrittiva delle eccezioni previste in tali disposizioni nonché la ponderazione degli divergenti interessi (v. punti 105-108 supra), il che può dare luogo ad un accesso alle informazioni ambientali più ampio dell'accesso ad altre informazioni contenute in documenti detenuti dalle istituzioni. Tuttavia, tale constatazione non ha incidenza sulla questione se l'istituzione interessata debba o no effettuare un esame concreto e specifico dei documenti o delle informazioni richiesti. Pertanto, le condizioni riconosciute dalla giurisprudenza che autorizzano tali istituzioni a rinunciare, in via eccezionale, a un siffatto esame concreto e individuale si applicano *mutatis mutandis* quando i documenti in considerazione rientrano chiaramente in una medesima categoria idonea ad essere coperta da una delle eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001. Infatti, conformemente a tali principi giurisprudenziali, anche se dall'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006 risulta che la presunzione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla

divulgazione di informazioni su emissioni nell'ambiente è inapplicabile nell'ambito di un procedimento per inadempimento in corso, la totalità dei documenti scaturiti da un siffatto procedimento per inadempimento è idonea ad essere tutelata in quanto categoria.

— Sul rispetto da parte della Commissione dell'obbligo di esame dei documenti di cui trattasi

¹¹⁸ Per quanto riguarda la questione se, nella specie, la Commissione abbia soddisfatto l'obbligo di esaminare i documenti in considerazione, si deve ricordare che, a tenore della decisione controversa, tutti i documenti che hanno costituito oggetto della corrispondenza tra la Commissione e le autorità portoghesi nel corso del procedimento per inadempimento erano coperti dall'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. A sostegno di tale conclusione, la Commissione si è in sostanza basata sulla giurisprudenza citata supra ai punti 112 e 115. Secondo la Commissione, dal momento che l'eccezione invocata si applica alla totalità dei documenti in considerazione, la necessità di tutelare la riservatezza degli scambi di corrispondenza tra essa e lo Stato membro interessato, nell'ambito di un procedimento per inadempimento in corso, osta anche ad un accesso parziale ai detti documenti, ai sensi dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001.

¹¹⁹ Da tale motivazione risulta che la Commissione si è essenzialmente avvalsa del principio che autorizza l'istituzione interessata a rinunciare ad un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti in considerazione, o quanto meno a una dettagliata motivazione nella decisione controversa circa tale esame, per il motivo che tutti tali documenti sono manifestamente ricompresi in una medesima categoria di documenti

rientranti nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

¹²⁰ Tale motivazione non è inficiata da alcun errore di diritto o di fatto.

¹²¹ Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla LPN e dagli intervenienti, in ragione delle particolari circostanze del caso di specie era chiaro, da un lato, che tutti i documenti di cui trattasi rientravano, per l'integralità del loro contenuto, nella medesima categoria di documenti e, dall'altro lato, che l'accesso a tale categoria di documenti doveva essere rifiutato sulla base dell'eccezione invocata (v., in tal senso, sentenza Verein für Konsumenteninformation/Commissione, punto 102 supra, punto 75). Infatti, la Commissione ha correttamente fatto riferimento, in modo generale, alla circostanza che tutti i documenti in considerazione sono scaturiti dalla corrispondenza da essa scambiata con le autorità portoghesi nell'ambito del procedimento per inadempimento avviato nei confronti della Repubblica portoghese. Inoltre, tenuto conto dell'elenco dei documenti figuranti nell'allegato B.6 del controricorso, non è ipotizzabile che la Commissione potesse concedere accesso a uno solo di tali documenti o a una parte del loro contenuto senza rimettere in gioco i negoziati in corso con le autorità portoghesi. Così, conformemente a quanto supra considerato al punto 111, la divulgazione, quand'anche parziale, dei documenti in considerazione sarebbe stata effettivamente tale da pregiudicare la tutela degli obiettivi delle attività di indagine della Commissione sugli asseriti inadempimenti della Repubblica portoghese in relazione al progetto di diga (v., in tal senso e per analogia, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa definita con sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra, paragrafi 109-112 e 118-121).

¹²² In questo contesto, l'argomento degli intervenienti secondo cui un siffatto approccio si risolverebbe nell'ammettere che un procedimento per inadempimento potrebbe svolgersi nel «segreto assoluto» non può sortire esito fruttuoso, poiché tale situazione è l'inevitabile conseguenza del riconoscimento dell'eccezione relativa alla tutela delle

attività di indagine, in particolare quando queste sono in corso, e del fatto che, nelle condizioni contemplate supra ai punti 114-117, l'istituzione interessata può invocare tale eccezione in modo generale al fine di tutelare la riservatezza di un'intera categoria di documenti. Per gli stessi motivi, la LPN e gli intervenienti non possono assumere che, se la Commissione fosse autorizzata a rinunciare ad un esame concreto e specifico del contenuto di ciascuno dei documenti di cui trattasi, essa non potrebbe tenere sufficientemente conto dell'interesse pubblico alla divulgazione ai sensi dell'art. 6, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006, tanto più che tale disposizione non è applicabile al caso di specie (v. infra, punto 136).

¹²³ Tale valutazione è confermata dai principi riconosciuti nella sentenza Commissione/ Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra (punti 54-62), sui quali le parti si sono pronunciate nel corso dell'udienza.

¹²⁴ Infatti, in questa sentenza, la Corte ha riconosciuto che l'istituzione interessata poteva basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe. Secondo la Corte, quando si tratta di procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, analoghe presunzioni generali possono derivare dal regolamento del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 93 [CE] (GU L 83, pag. 1), nonché dalla giurisprudenza relativa al diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione. A questo proposito la Corte ha ricordato che il procedimento di controllo degli aiuti di Stato era, tenuto conto della sua economia generale, un procedimento aperto nei confronti di uno Stato membro, nel cui contesto solo quest'ultimo dispone dei diritti della difesa, compreso il diritto a che siano comunicati taluni documenti, a differenza degli interessati, i quali non dispongono in questo contesto del diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione. La Corte ha altresì giudicato che occorreva tener conto di tale circostanza ai fini dell'interpretazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, se tali interessati fossero in grado di ottenere l'accesso, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti del fascicolo amministrativo

della Commissione, verrebbe messo in discussione il sistema di controllo degli aiuti di Stato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra, punti 54-59).

125 La Corte ha da ciò dedotto che, quando le attività delle istituzioni si iscrivono nel quadro delle funzioni amministrative loro specificamente attribuite dall'art. 88 CE, andava tenuto conto della circostanza che gli interessati diversi dallo Stato membro coinvolto nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato non avevano il diritto di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione e, pertanto, occorreva riconoscere l'esistenza di una presunzione in base alla quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo avrebbe pregiudicato, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine, con la conseguenza che l'istituzione interessata poteva persino esimersi da un previo concreto e specifico esame dei documenti in considerazione. Resta cionondimeno che, secondo la Corte, a tale riguardo gli interessati conservano il diritto di dimostrare che un determinato documento non è coperto dalla suddetta presunzione generale o che esiste un interesse prevalente che ne giustifichi la divulgazione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra, punti 60-62).

126 Per quanto riguarda il controllo che la Commissione è chiamata ad esercitare nel quadro di un procedimento per inadempimento avviato ai sensi dell'art. 226 CE, è gioco-forza constatare che tale controllo rientra in una funzione amministrativa nell'ambito della quale essa dispone di un ampio potere discrezionale e impegna un dialogo bilaterale con lo Stato membro interessato (v., in tal senso, ordinanza della Corte 10 luglio 2007, causa C-461/06 P, AEPI/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 24, e ordinanza del Tribunale 5 settembre 2006, causa T-242/05, AEPI/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punti 28 e 29). Peraltro, dalla costante giurisprudenza è stato riconosciuto che la posizione procedurale delle parti che hanno adito la Commissione con una denuncia, quale quella della LPN nella specie, è, nell'ambito di un procedimento per inadempimento aperto ai sensi dell'art. 226 CE, fondamentalmente differente dalla loro posizione, per esempio, nell'ambito di un procedimento di applicazione delle norme comunitarie di concorrenza, quale previsto dal regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle

regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1), e dal regolamento (CE) della Commissione 7 aprile 2004, n. 773, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU L 123, pag. 18), nel corso del quale le denuncianti dispongono di garanzie procedurali specifiche il cui rispetto è soggetto a un effettivo controllo giurisdizionale nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di archiviazione di una denuncia. Per contro, le denuncianti ai sensi della comunicazione 2002/C 244/03 non hanno la possibilità di adire il giudice dell'Unione con un ricorso contro un'eventuale decisione di archiviazione della loro denuncia e non godono di diritti procedurali comparabili a quelli di cui possono disporre nell'ambito di un procedimento avviato ai sensi dei summenzionati regolamenti, che consentono loro di pretendere che la Commissione le informi e le ascolti (v., in tal senso, ordinanza LPN/Commissione, punto 35 supra, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata).

¹²⁷ Pertanto, in assenza di un diritto della LPN, nell'ambito di un siffatto procedimento, di consultare i documenti del fascicolo amministrativo della Commissione, si deve riconoscere, per analogia con la situazione degli interessati nel quadro del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, l'esistenza di una presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo pregiudicherebbe, in linea di principio, la tutela degli obiettivi delle attività di indagine. Era pertanto sufficiente per la Commissione verificare se tale presunzione generale dovesse applicarsi all'insieme dei documenti di cui trattasi, senza dover necessariamente procedere ad un previo esame concreto e specifico del contenuto di ciascuno di tali documenti. Orbene, siccome, al momento dell'adozione della decisione controversa, il procedimento per inadempimento di cui trattasi era in corso, la Commissione doveva necessariamente partire dal principio che tale presunzione generale si applicava all'integralità dei documenti in considerazione.

¹²⁸ La presunzione contemplata supra al punto 125 non esclude tuttavia il diritto degli interessati di dimostrare che un determinato documento di cui viene domandata la divulgazione non è coperto dalla suddetta presunzione o che esiste un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione del documento considerato in forza

dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, punto 44 supra, punto 62).

- 129 Per quanto riguarda il primo aspetto, è giocoforza constatare che né la LPN né gli intervenienti hanno dedotto elementi idonei a rimettere in discussione la fondatezza della valutazione secondo cui l'insieme dei documenti interessati era coperto dall'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 130 Ciò considerato, le censure che deducono l'assenza di esame concreto e specifico dei documenti in considerazione, il rifiuto illegittimo di concedere un accesso parziale ai suddetti documenti nonché la violazione del regolamento n. 1367/2006 debbono essere respinte.
- 131 Infine, tenuto conto della terza parte del secondo motivo, si deve esaminare se, nella decisione controversa, la Commissione abbia correttamente concluso per l'assenza di un interesse pubblico o di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti in considerazione.

— Sull'interesse pubblico prevalente alla divulgazione

- 132 Per quanto riguarda l'interesse pubblico prevalente ai sensi dell'art. 4, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001, si deve ricordare che, a tenore della decisione controversa, un siffatto interesse fa nella specie difetto. Secondo la Commissione, l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006, in forza del quale la divulgazione è ritenuta presentare un siffatto interesse pubblico prevalente quando le informazioni richieste

riguardano emissioni nell'ambiente, non si applica ad indagini relative a possibili inadempimenti del diritto comunitario.

- ¹³³ Tale valutazione dell'assenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'art. 4, n. 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001 non è inficiata da alcun errore di diritto o di fatto.
- ¹³⁴ Infatti, in primo luogo, è giocoforza constatare che, al momento dell'adozione della decisione controversa, il procedimento per inadempimento avviato nei confronti della Repubblica portoghese era in corso. Pertanto, la presunzione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, ai sensi dell'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006, non trovava applicazione nel caso di specie, con la conseguenza che non si rende neppure necessario pronunciarsi sulla questione se i documenti in considerazione contenessero o meno informazioni effettivamente attinenti a «emissioni» nell'ambiente.
- ¹³⁵ In secondo luogo, nella misura in cui la LPN e gli intervenienti sostengono che il regolamento n. 1367/2006 è inteso a migliorare la trasparenza in materia ambientale rispetto a quella garantita dalle norme del regolamento n. 1049/2001, si deve rilevare che l'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006, in quanto *lex specialis* rispetto al regolamento n. 1049/2001, sostituendo, modificando o precisando talune delle disposizioni di quest'ultimo regolamento nel caso in cui la domanda di accesso riguardi «informazioni ambientali» o informazioni «riguardanti emissioni nell'ambiente» (v. punto 105 *supra*), esclude per l'appunto un siffatto miglioramento ai fini della ponderazione degli interessi divergenti ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, quando i documenti in considerazione sono contenuti nel fascicolo di un procedimento per inadempimento pendente. Pertanto, non possono rimproverare alla Commissione di non aver debitamente preso in considerazione un siffatto prevalente interesse pubblico alla divulgazione e, quindi, di non aver correttamente effettuato la ponderazione dei divergenti interessi.

¹³⁶ In terzo luogo, nell'ambito dell'applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la LPN e gli intervenienti non possono neppure utilmente avvalersi dell'art. 6, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006. Infatti, da un lato, quest'ultima disposizione contempla unicamente l'obbligo di interpretazione restrittiva delle eccezioni diverse da quelle menzionate all'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1367/2006, cioè diverse da quelle previste dall'art. 4, n. 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Dall'altro lato, l'art. 6, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 fa solo riferimento a un «interesse pubblico» alla divulgazione e non a un interesse pubblico «prevalente» ai sensi dell'art. 4, n. 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001. Va pertanto respinto l'argomento della LPN e degli intervenienti secondo cui, nella specie, i principi di trasparenza rafforzata, di accesso pubblico ai documenti, della migliore partecipazione del cittadino al processo decisionale e di una più grande legalità sarebbero cionondimeno costitutivi di un interesse pubblico, o anche di un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti in considerazione.

¹³⁷ In quarto luogo, nella misura in cui la LPN si richiama al proprio interesse a partecipare attivamente al procedimento per inadempimento di cui trattasi al fine di promuovere l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, di cui si porterebbe garante in quanto ONG, basta constatare che il diritto di accesso ai documenti non dipende dalla natura dell'interesse specifico che il richiedente l'accesso potrebbe avere o non avere ad ottenere le informazioni richieste (v., in tal senso, sentenza della Corte 1° febbraio 2007, causa C-266/05 P, Sison/Consiglio, Racc. pag. I-1233, punto 44).

¹³⁸ Peraltro, nel corso dell'udienza, rispondendo a quesiti del Tribunale, la LPN e gli intervenienti non sono stati né in grado di identificare un eventuale altro interesse pubblico prevalente oltre a quello dell'asserita trasparenza rafforzata in materia ambientale, di cui la Commissione avrebbe dovuto tener conto ai fini dell'applicazione al caso di specie dell'art. 4 n. 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, né capaci di spiegare se e in quale misura le informazioni richieste riguardavano emissioni nell'ambiente ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1367/2006.

- 139 Ciò considerato, la censura della LPN e degli intervenienti, che deducono che la Commissione ha omesso di tener conto di un interesse pubblico o di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione delle informazioni ambientali in considerazione e di effettuare correttamente la ponderazione dei divergenti interessi ai sensi dell'art. 4, n. 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, va respinta, senza che si renda necessario esaminare gli altri argomenti dedotti dalla LPN e dagli intervenienti in tale contesto.
- 140 Di conseguenza, poiché il primo e il secondo motivo devono essere respinti in toto in quanto infondati, il ricorso va respinto.

Sulle spese

- 141 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La LPN, rimasta soccombente nella parte in cui il suo ricorso riguarda documenti e parti di documenti ai quali le è stato rifiutato di accedere, va condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.
- 142 A tenore dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, le spese sostenute dal Regno di Danimarca, dalla Repubblica di Finlandia e dal Regno di Svezia restano a loro carico.
- 143 Peraltro, in forza dell'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa. A questo proposito è giocoforza costatare che, se la LPN non avesse ottenuto, in pendenza d'istanza, accesso a taluni documenti o estratti di documenti, sarebbe rimasta soccombente per la totalità del suo ricorso per i motivi esposti supra ai punti 99-140. Va pertanto condannata a sopportare la totalità delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto nella parte in cui verte su documenti e su parti di documenti con riferimento ai quali, nella decisione della Commissione 24 ottobre 2008, SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639, alla Liga para Protecção da Natureza (LPN) è stato negato l'accesso.**
- 2) Per il resto, non vi è più luogo a provvedere.**
- 3) La LPN sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 4) Il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 settembre 2011.

Firme

II - 6076

Indice

Contesto normativo	II - 6029
Regolamento (CE) n. 1049/2001	II - 6029
Regolamento (CE) n. 1367/2006	II - 6031
Fatti	II - 6033
Procedimento e conclusioni delle parti	II - 6040
In diritto	II - 6043
Sulla domanda di non luogo a statuire	II - 6043
Argomenti delle parti	II - 6043
Giudizio del Tribunale	II - 6045
Sintesi dei motivi di annullamento	II - 6048
Sul primo e sul secondo motivo, vertenti sulla violazione del regolamento n. 1367/2006 e dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001	II - 6049
Argomenti delle parti	II - 6049
— Sul primo motivo, vertente sulla violazione del regolamento n. 1367/2006	II - 6049
— Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'art. 4, n. 2, terzo trattino del regolamento n. 1049/2001	II - 6054
Giudizio del Tribunale	II - 6060
— Osservazioni preliminari	II - 6060
	II - 6077

— Sull'incidenza del regolamento n. 1367/2006 sulla portata dell'obbligo di esame della Commissione	II - 6062
— Sui requisiti che regolano l'obbligo di esame della Commissione	II - 6064
— Sul rispetto da parte della Commissione dell'obbligo di esame dei documenti di cui trattasi	II - 6067
— Sull'interesse pubblico prevalente alla divulgazione	II - 6072
Sulle spese	II - 6075