

Cauzele conexate T-355/04 și T-446/04

Co-Frutta Soc. coop.

împotriva

Comisiei Europene

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente referitoare la piața comunitară a importurilor de banane — Respingere implicită a cererii de acces urmată de o respingere expresă a acesteia — Acțiune în anulare — Admisibilitate — Excepție privind protecția intereselor comerciale ale unui terț — Respectarea termenelor — Acord prealabil al statului membru — Obligația de motivare”

Hotărârea Tribunalului (Camera a doua) din 19 ianuarie 2010. II - 8

Sumarul hotărârii

1. *Acțiune în anulare — Acte supuse căilor de atac — Noțiune — Acte care produc efecte juridice obligatorii — Acte pregătitoare — Excludere*
(art. 230 CE; Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 8; Decizia 2001/937 a Comisiei, anexă, art. 3 și 4)

2. *Acțiune în anulare — Interesul de a exercita acțiunea — Acțiune îndreptată împotriva unei decizii implicite a Comisiei de respingere privind o cerere de acces la documente*
 (art. 230 CE; Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 6-8; Decizia 2001/937 a Comisiei, anexă, art. 2-4)
 3. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001*
 [art. 253 CE; Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 8 alin. (1) și (2); Decizia 2001/937 a Comisiei]
 4. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001*
 [art. 10 CE; Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (1)-(3), art. 7 și 8; Decizia 2001/937 a Comisiei]
 5. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001*
 [Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (1)-(3) și (5)]
 6. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001 — Excepții de la dreptul de acces la documente — Obligația de motivare — Înțindere*
 (art. 253 CE; Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului)
 7. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001*
 [Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2), (3) și (6)]
 8. *Comunitățile Europene — Instituții — Drept de acces public la documente — Regulamentul nr. 1049/2001*
 [Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) și (7)]
-
1. Nu constituie acte sau decizii susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 230 CE decât măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură a afecta interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia. În ceea ce privește în special actele sau deciziile a căror elaborare se efectuează în cadrul unei proceduri cuprinzând mai multe etape, nu constituie, în principiu, acte susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare decât

măsurile care stabilesc definitiv, la capătul procedurii respective, poziția instituției vizate. Rezultă că măsurile preliminare sau de natură pur pregătitoare nu pot face obiectul unei acțiuni în anulare.

hotărârii judecătorești, sub sancțiunea constatării lipsei necesității de a se pronunța asupra fondului cauzei, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o. Dacă interesul reclamantului de a exercita acțiunea dispare în cursul procedurii, o hotărâre pe fond a instanței comunitare nu îi poate aduce niciun beneficiu.

În această privință, în cadrul procedurii de acces public la documentele Comisiei, rezultă în mod clar din aplicarea coroborată a articolelor 3 și 4 din anexa la Decizia 2001/937 de modificare a regulamentului de procedură al Comisiei, precum și a articolului 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, că răspunsul la cererea inițială nu constituie decât o primă luare de poziție, care conferă solicitantului posibilitatea de a invita secretarul general al Comisiei să reexamineze poziția în cauză. În consecință, doar măsura adoptată de secretarul general al Comisiei, care are caracterul unei decizii și care înlocuiește integral luarea de poziție precedentă, este susceptibilă să producă efecte juridice de natură a afecta interesele solicitantului și, prin urmare, să facă obiectul unei acțiuni în anulare potrivit articolului 230 CE.

În cadrul procedurii de acces public la documentele Comisiei, reglementată de articolele 6-8 din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, precum și de articolele 2-4 din anexa la Decizia 2001/937 de modificare a regulamentului de procedură al Comisiei, în cazul unei acțiuni îndreptate împotriva unei decizii implicite urmate de o decizie explicită, reclamanta nu mai are interesul de a exercita acțiunea împotriva deciziei implicite din cauza adoptării deciziei explicite a cărei anulare o solicită. Astfel, prin adoptarea deciziei explicite, Comisia a procedat de fapt la retragerea deciziei implicite concretizate anterior. Într-o asemenea situație, examinarea acțiunii formulate împotriva deciziei implicite nu se poate justifica nici prin obiectivul de a evita repetarea nelegalității contestate, nici prin obiectivul de a facilita o eventuală acțiune

(a se vedea punctele 32, 33, 35 și 36)

2. Interesul de a exercita acțiunea trebuie să persiste până la momentul pronunțării

în despăgubire, aceste obiective putând fi atinse prin acțiunea împotriva deciziei explicite.

persoanelor interesate urmărit de articolul 253 CE și nu permite Comisiei să ignore termenele imperative prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 și de Decizia 2001/937 de modificare a regulamentului de procedură al Comisiei.

(a se vedea punctele 34 și 43-46)

(a se vedea punctele 56, 59 și 60)

3. Termenul de 15 zile lucrătoare ce poate fi prelungit, în care instituția trebuie să răspundă la cererea de confirmare, prevăzut la articolul 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, este unul imperativ. Cu toate acestea, expirarea acestui termen nu are ca efect privarea instituției de competența de a adopta o decizie. Astfel, niciun principiu de drept nu implică pierderea de către administrație a competenței de a răspunde la o cerere, chiar peste termenele prevăzute în acest scop. Mecanismul unei decizii implicite de respingere a fost instituit pentru a atenua riscul ca administrația să prefere să nu răspundă la o cerere de acces la documente și să se sustragă oricărui control jurisdicțional, iar nu pentru a fi invalidată orice decizie tardivă. Dimpotrivă, administrația are în principiu obligația de a furniza, fie și tardiv, un răspuns motivat la orice cerere formulată de o persoană interesată. O astfel de soluție este conformă cu funcția mecanismului deciziei implicite de respingere care constă în a permite persoanelor interesate să atace inacțiunea administrației în vederea obținerii unui răspuns motivat din partea acesteia. O interpretare în acest sens nu afectează obiectivul protejării drepturilor
4. Instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care emană de la un stat membru și statul membru respectiv trebuie, dacă această cerere a fost notificată de instituție respectivului stat membru, să inițieze de îndată un dialog loial cu privire la aplicarea eventuală a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, acordând o atenție deosebită necesității de a permite instituției să adopte o poziție în termenele prevăzute la articolele 7 și 8 din acest regulament, în care trebuie să soluționeze această cerere de acces. Cu toate acestea, depășirea termenelor prevăzute de acest articol 8 nu atrage automat anularea deciziei adoptate peste termene. Astfel, anularea unei decizii numai din cauza depășirii termenelor prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 și de Decizia 2001/937 de modificare a regulamentului de procedură al Comisiei ar avea ca unic efect redeschiderea procedurii administrative de acces la documente. În orice caz, acoperirea unui eventual prejudiciu cauzat de

întârzierea răspunsului Comisiei poate fi solicitată printr-o acțiune în despăgubire.

(a se vedea punctele 70 și 71)

5. Prin adoptarea Regulamentului nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, legiuitorul comunitar a abolit în special regula autorului care prevala până în acel moment. Într-un asemenea context, interpretarea articolului 4 alineatul (5) din acest regulament, care prevede că un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acest stat fără acordul său prealabil în sensul că investește statul membru cu un drept de veto general și necondiționat, care permite să se opună, în mod pur și simplu discreționar și fără a trebui să își motiveze decizia, divulgării oricărui document deținut de o instituție comunitară exclusiv pentru motivul că documentul respectiv emană de la acest stat membru, nu este compatibilă cu obiectivele regulamentului menționat.

Instituția nu poate să accepte opoziția unui stat membru față de divulgarea conținutului unui document care emană de la acesta dacă opoziția sa este lipsită de orice motivare sau dacă motivarea prezentată nu se întemeiază pe excepțiile enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În cazul în care, fără

a ține seama de invitația expresă în acest sens adresată de instituție statului membru respectiv, acesta din urmă continuă să nu îi furnizeze o astfel de motivare, instituția respectivă trebuie să acorde accesul la documentul solicitat dacă, în ceea ce o privește, consideră că niciuna dintre excepțiile menționate nu se aplică. Dimpotrivă, atunci când opoziția manifestată de unul sau de mai multe state membre față de divulgarea conținutului unui document este neconformă cu această cerință de motivare, Comisia poate aprecia, în mod autonom, ca una sau mai multe excepții prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) să se aplice documentelor care fac obiectul acestei cereri de acces.

(a se vedea punctele 80-82)

6. Motivarea impusă de articolul 253 CE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Nu este obligatoriu ca în motivare să se specifice toate elementele de fapt și de drept relevante, în măsura în care problema dacă motivarea unui act îndeplinește cerințele articolului 253 CE trebuie apreciată atât în raport cu formula sa, cât și cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor de drept care reglementează domeniul respectiv.

În ceea ce privește o cerere de acces la documente, când respinge o astfel de cerere, instituția în cauză trebuie să demonstreze în fiecare caz în parte, pe baza informațiilor de care dispune, faptul că documentele cu privire la care se solicită accesul fac în realitate obiectul excepțiilor prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei. Cu toate acestea, este posibil ca precizarea motivelor care justifică confidențialitatea în legătură cu fiecare document să nu se poată realiza fără să se divulge conținutul său și, prin urmare, excepția să fie lipsită de finalitatea sa esențială.

(a se vedea punctele 99-101)

7. Excepțiile de la regula privind accesul la documente trebuie să fie de strictă interpretare și aplicare, pentru a nu împiedica aplicarea principiului general care constă în a permite publicului accesul cât mai larg posibil la documentele deținute de instituții.

În plus, analiza necesară în vederea soluționării unei cereri de acces la documente trebuie să aibă un caracter concret. Astfel, simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu poate fi suficient pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă. O astfel de aplicare nu poate, în principiu, să fie justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document aducea în mod concret și efectiv

atingere interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele vizate la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea conținutului documentului în cauză. O analiză concretă și individuală a fiecărui document este de asemenea necesară, din moment ce, și în ipoteza în care este cert că o cerere de acces vizează documente cărora le este aplicabilă o excepție, numai o astfel de analiză poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda solicitantului accesul în parte, conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001. O apreciere privind documentele efectuată mai curând pe categorii decât în raport cu informațiile concrete din cuprinsul acestor documente este insuficientă. Analiza impusă unei instituții trebuie astfel să îi permită să aprecieze în concret dacă o excepție invocată se aplică efectiv tuturor informațiilor cuprinse în documentele respective.

Cu toate acestea, pentru a analiza dacă divulgarea conținutului documentelor aduce în mod concret și efectiv atingere interesului protejat, Comisiei îi este permis să se întemeieze pe prezumții generale aplicate anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură. Acestea îi revine totuși obligația de a verifica în fiecare caz în ce măsură considerațiile de ordin general aplicabile în mod normal unui tip determinat de documente sunt efectiv aplicabile

unui document anume a cărui divulgare este cerută.

(a se vedea punctele 122-124 și 130)

8. Potrivit articolului 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Unele documente care țin de organizarea pieței comune a bananelor, cum ar fi liste care indică cantitatea de banane importate în cursul unei perioade determinate și cantitatea de referință provizorie atribuită fiecărui operator, conțin informații confidențiale referitoare la societățile importatoare de banane și la activitățile lor comerciale și, în consecință, trebuie apreciat că acestea intră în domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

Astfel, chiar și în cadrul unei organizări comune a pieței, divulgarea cantităților de referință provizorii și a utilizării lor reale poate aduce atingere intereselor comerciale ale întreprinderilor vizate, din moment ce aceste date permit să se aprecieze atât volumul maxim teoretic, cât și volumul real al activității operatorilor și poziția concurențială a acestora, precum și succesul strategiilor comerciale ale acestora.

Pe de altă parte, rezultă din articolul 4 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1049/2001 că documentele a căror divulgare ar aduce atingere unor interese comerciale beneficiază de o protecție specială, având în vedere că accesul la conținutul acestora ar putea fi interzis pentru o perioadă mai mare de 30 de ani. Cu toate acestea, o astfel de protecție trebuie, în orice caz, să fie justificată în raport cu conținutul documentelor respective. Or, conținutul documentelor care privesc însuși obiectul activității comerciale de import, întrucât ele reflectă cotele de piață, strategia comercială și politica de vânzări ale întreprinderilor relevante, justifică acest termen de protecție special.

(a se vedea punctele 126-128, 132, 136 și 137)