



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 iunie 2012 *

„Recurs — Accesul public la documentele instituțiilor — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Articolul 4 alineatul (5) — Domeniu de aplicare — Documente emise de un stat membru — Opoziție a acestui stat membru față de divulgarea acestor documente — Întindere a controlului efectuat de instituție și de instanța Uniunii cu privire la motivele de opoziție invocate de statul membru — Depunere a documentului în litigiu în fața instanței Uniunii”

În cauza C-135/11 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție, introdus la 16 martie 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gmbH, cu sediul în Hamburg (Germania), reprezentată de S. Crosby și de S. Santoro, avocatul,

recurentă,

celelalte părți în proces fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de C. O'Reilly și de P. Costa de Oliveira, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă în primă instanță,

Regatul Danemarcei,

Republica Finlanda,

Regatul Suediei,

interveniente în primă instanță,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul J. Malenovský (raportor), doamna R. Silva de Lapuerta, domniile E. Juhász și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: engleza.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 martie 2012,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (denumită în continuare „IFAW”) solicită Curții anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 13 ianuarie 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (T-362/08, Rep., p. II-11, denumită în continuare „hotărârea atacată”), de respingere a acțiunii sale având ca obiect anularea deciziei Comisiei Europene din 19 iunie 2008 (denumită în continuare „decizia în litigiu”) prin care i se refuză acordarea accesului la un document transmis acestei instituții de către autoritățile germane în cadrul unei proceduri privind declasarea unui sit protejat în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

Cadrul juridic

- 2 Articolul 255 alineatele (1) și (2) CE prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, [are] drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

(2) Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.”

- 3 Declarația nr. 35 privind articolul [255] alineatul (1) [CE], anexată la Actul final al Tratatului de la Amsterdam, prevede:

„Conferința este de acord că principiile și condițiile prevăzute la articolul [255] alineatul (1) [CE] vor permite unui stat membru să ceară Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document care emană de la statul respectiv fără acordul prealabil al acestuia.”

- 4 Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) se aplică începând cu 3 decembrie 2001, conform articolului 19 al doilea paragraf.

- 5 Considerentele (2), (4) și (10) ale Regulamentului nr. 1049/2001 sunt redactate după cum urmează:

„(2) Transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[...]

- (4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE.

[...]

(10) În scopul îmbunătățirii transparenței activității instituțiilor, Parlamentul European, Consiliul și Comisia ar trebui să autorizeze accesul nu numai la documentele care provin de la instituții, ci și la documentele primite de acestea. În acest context, trebuie amintit că Declarația nr. 35 [...] prevede că un stat membru poate solicita Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document furnizat de acest stat fără acordul său.”

6 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Obiectul”, prevede la litera (a):

„Prezentul regulament urmărește:

(a) definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (denumite în continuare «instituții»), prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente.”

7 Articolul 2 alineatele (1) și (3) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru [au] drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.

[...]

(3) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.”

8 Articolul 3 din același regulament prevede:

„În sensul prezentului regulament:

(a) prin «document» se înțelege orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției;

(b) prin «terț» se înțelege orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, inclusiv statele membre, celelalte instituții și organe comunitare sau necomunitare și țările terțe.”

9 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, care enumeră excepțiile de la dreptul de acces, are următorul cuprins:

„(1) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

(a) interesului public, în ceea ce privește:

- siguranța publică;
- apărarea și chestiunile militare;
- relațiile internaționale;
- politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru;

[...]

(3) [...]

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(4) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la alineatul (1) sau (2), cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. În cazul documentelor care se încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile, excepțiile pot continua să se aplice, dacă este necesar, și după expirarea acestei perioade.”

Istoricul cauzei

- 10 IFAW este o organizație neguvernamentală care își desfășoară activitatea în domeniul protecției animalelor și a naturii. Opunându-se realizării unui proiect industrial într-un sit protejat din Germania (în continuare „proiectul industrial în cauză”), ea a solicitat accesul la mai multe documente primite de Comisie în cadrul examinării acestui proiect industrial, în special anumite documente emise de diferite autorități din Republica Federală Germania.

Cu privire la prima cerere de acces la documente prezentată de IFAW

- 11 Prin scrisoarea din 20 decembrie 2001 adresată Comisiei, IFAW a solicitat accesul la diverse documente primite de această instituție în cadrul analizării proiectului industrial în cauză, și anume anumite documente provenite de la Republica Federală Germania și de la orașul Hamburg, precum și o scrisoare din 15 martie 2000 adresată de cancelarul german președintelui Comisiei (denumită în continuare „scrisoarea cancelarului german”).
- 12 Întrucât articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 îi interzicea, în lipsa acordului prealabil al statului membru vizat, să divulge documentele a căror comunicare se solicita, Comisia a adoptat, la 26 martie 2002, o decizie prin care se refuza accesul IFAW la documentele solicitate.
- 13 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 4 iunie 2002, IFAW a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei menționate.
- 14 Prin Hotărârea din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (T-168/02, Rec., p. II-4135), Tribunalul a respins această acțiune ca nefondată.
- 15 La 10 februarie 2005, Regatul Suediei, intervenient în cauza în care s-a pronunțat hotărârea menționată, a introdus recurs la Curte împotriva acesteia.

16 Prin Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, Rep., p. I-11389), Curtea a anulat Hotărârea IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, citată anterior, precum și decizia Comisiei din 26 martie 2002.

Cu privire la a doua cerere de acces la documente prezentată de IFAW

17 Ca urmare a Hotărârii Suedia/Comisia, citată anterior, prin scrisoarea din 13 februarie 2008 adresată Comisiei, reclamanta și-a reiterat cererea de acces la documentele primite de această instituție în cadrul examinării proiectului industrial în cauză și care erau emise de autoritățile germane.

18 Prin scrisoarea din 20 februarie 2008, Comisia a confirmat primirea scrisorii reclamantei din 13 februarie 2008.

19 La 26 martie 2008, reclamanta a solicitat Comisiei să răspundă cererii sale din 13 februarie 2008.

20 Prin scrisoarea din 7 aprilie 2008, Comisia a informat IFAW că era în curs o consultare cu autoritățile germane în legătură cu divulgarea documentelor solicitate.

21 La 9 aprilie 2008, reclamanta a solicitat încă o dată Comisiei să răspundă cererii sale din 13 februarie 2008 până cel târziu la 22 aprilie 2008.

22 În lipsa unui răspuns al Comisiei la această dată, IFAW a depus, prin scrisoarea din 29 aprilie 2008, o cerere de confirmare.

23 La 19 mai 2008, Comisia a răspuns reclamantei confirmând primirea cererii de confirmare și declarând că îi va da un răspuns în termenul prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001.

24 La 19 iunie 2008, Comisia a adoptat decizia în litigiu privind cererea de confirmare a IFAW, pe care i-a comunicat-o în aceeași zi. Prin această decizie, Comisia a divulgat toate documentele solicitate de reclamantă, și anume opt documente emise de orașul Hamburg și de Republica Federală Germania, dar a refuzat să dea curs cererii de acces referitoare la scrisoarea cancelarului german, deoarece autoritățile germane s-au opus divulgării acestui document.

25 Potrivit deciziei în litigiu, pe de o parte, autoritățile germane ar fi declarat că divulgarea scrisorii cancelarului german ar aduce atingere protecției interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale și politica economică a Republicii Federale Germania, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia și a patra liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

26 Astfel, această scrisoare ar privi o declarație confidențială de uz exclusiv intern și ar privi politica economică a Republicii Federale Germania și a altor state membre. Divulgarea acestui document nu numai că ar aduce atingere confidențialității, în detrimentul relațiilor internaționale dintre Republica Federală Germania, instituții și alte state membre, ci ar compromite de asemenea politica economică germană și pe cea a altor state membre. În consecință, ar trebui refuzat accesul la scrisoarea cancelarului german, în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia și a patra liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

27 Pe de altă parte, autoritățile germane ar fi indicat că divulgarea scrisorii cancelarului german ar aduce gravă atingere protecției procesului decizional al Comisiei, în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

28 Astfel, această scrisoare ar privi o declarație confidențială adresată Comisiei și destinată exclusiv unei utilizări interne în cadrul deliberărilor acesteia referitoare la examinarea proiectului industrial în cauză. Divulgarea acestui document ar aduce gravă atingere protecției procesului decizional al Comisiei. În consecință, excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ar fi aplicabilă în ceea ce privește scrisoarea cancelarului german.

- 29 În decizia în litigiu, Comisia a reluat esența motivelor invocate de autoritățile germane. În plus, a examinat problema dacă exista un interes public superior, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care să justifice divulgarea scrisorii menționate. În speță, a apreciat că nu dispune de niciun element de natură să indice existența unui eventual interes public superior în sensul acestei dispoziții care să prevaleze asupra necesității de a proteja procesul decizional al Comisiei.
- 30 În ceea ce privește problema unui acces parțial la documentul în cauză, Comisia a indicat în decizia în litigiu că, în temeiul Hotărârii Suedia/Comisia, citată anterior, era obligată să respecte rezultatul procesului de consultare și să respingă cererea de acces la scrisoarea cancelarului german în temeiul excepțiilor invocate de autoritățile germane și a motivelor prezentate de acestea. Din moment ce aceste autorități se opuneau divulgării întregii scrisori a cancelarului german, nu s-ar putea acorda niciun fel de acces parțial la acest document în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 31 La 28 august 2008, IFAW a formulat o acțiune în anulare împotriva deciziei în litigiu, care a fost respinsă prin hotărârea atacată.
- 32 La punctele 67-88 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit, în esență, că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 transformă acordul prealabil al statului membru în condiție necesară pentru divulgarea unui document care emană de la statul respectiv.
- 33 Cu toate acestea, Tribunalul a amintit de asemenea că, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, Regulamentul nr. 1049/2001 nu acordă statului membru vizat un drept de veto general și necondiționat care să îi permită să se opună, în mod pur discreționar și fără a trebui să își motiveze decizia, divulgării oricărui document deținut de o instituție numai pentru motivul că documentul respectiv emană de la acest stat membru. Astfel, articolul 4 alineatul (5) din acest regulament nu autorizează statul membru în cauză să se opună divulgării unor documente care emană de la acesta decât în temeiul excepțiilor materiale prevăzute la alineatele (1)-(3) ale acestui articol, motivându-și în mod corespunzător poziția în această privință.
- 34 Potrivit Tribunalului, înainte de a respinge cererea de acces la un document care emană de la un stat membru, Comisia trebuie, așadar, să examineze dacă acesta și-a întemeiat opoziția pe excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) și dacă și-a motivat în mod corespunzător poziția în această privință.
- 35 În sfârșit, Tribunalul a apreciat la punctele 84-88 din hotărârea atacată că, în ceea ce privește, în speță, refuzul accesului la un document emis de un stat membru care este întemeiat pe motivele de opoziție invocate de acesta, nu este necesară soluționarea problemei dacă Comisia era obligată ca, în plus față de controlul pur formal al existenței unei motivări a statului membru privind respingerea cererii de acces și al referirii la excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, să realizeze un control restrâns sau un control complet al motivelor opoziției invocate de statul membru.
- 36 Astfel, Tribunalul a considerat că, în caz de adecvare între decizia Comisiei referitoare la divulgarea unui document emis de un stat membru, pe de o parte, și poziția acestuia în aplicarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, pe de altă parte, singurul tip de control relevant este cel pe care instanța Uniunii este abilitată să îl efectueze în privința deciziei Comisiei de refuzare a accesului la documentul în cauză.
- 37 În al doilea rând, și anume la punctele 101-127 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat temeinicia refuzului Comisiei de a oferi accesul la scrisoarea cancelarului german.

- 38 Acesta a amintit, mai întâi, la punctul 103 din hotărârea atacată că, în această privință, trebuie să se amintească faptul că, în cazul prezentului refuz al Comisiei de a acorda accesul la un document care emană de la un stat membru în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, aplicarea excepțiilor referitoare la interesul public prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din regulamentul menționat avea la bază aprecierea materială a statului membru, iar nu cea a Comisiei.
- 39 Acesta a arătat în continuare, la punctele 105 și 106 din hotărârea atacată, că, în ceea ce privește întinderea controlului legalității unei asemenea decizii efectuat de instanța Uniunii, în cadrul aplicării uneia dintre excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) menționat, trebuie să i se recunoască Republicii Federale Germania o marjă largă de apreciere în scopul de a determina dacă divulgarea unor documente care aparțin domeniului avut în vedere de aceste excepții este susceptibilă de a aduce atingere interesului public.
- 40 Tribunalul a dedus astfel, la punctul 107 din hotărârea atacată, că controlul exercitat de instanța Uniunii trebuie să se limiteze la verificarea respectării normelor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere.
- 41 La finalul acestui control, Tribunalul a ajuns la concluzia că aprecierea potrivit căreia divulgarea scrisorii cancelarului german era susceptibilă să aducă atingere protecției interesului public în ceea ce privește politica economică a Republicii Federale Germania nu se întemeiază pe o eroare vădită a autorităților germane. Așadar, la punctul 138 din hotărârea atacată, acesta a concluzionat că în mod întemeiat a refuzat Comisia să divulge scrisoarea cancelarului german în urma opoziției acestui stat membru, potrivit articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, în temeiul excepției privind protecția interesului public în ceea ce privește politica economică a unui stat membru, prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a patra liniuță din același regulament.
- 42 În sfârșit, deși IFAW solicitase Tribunalului să dispună, prin intermediul unor măsuri de organizare a procedurii, ca Comisia să prezinte scrisoarea cancelarului german, Tribunalul, apreciind că se poate pronunța în mod util asupra acțiunii numai în temeiul concluziilor, motivelor și argumentelor prezentate în cursul judecății, a refuzat să dispună depunerea acestui document.

Concluziile părților

- 43 IFAW solicită Curții:
- anularea hotărârii atacate, precum și a deciziei în litigiu, și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente atât procedurii în primă instanță, cât și recursului.
- 44 Comisia solicită:
- respingerea recursului și
 - obligarea IFAW la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 45 În susținerea cererii de anulare a hotărârii atacate, reclamanta invocă două motive, întemeiate pe erori de drept săvârșite de Tribunal, în primul rând, în ceea ce privește interpretarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 și, în al doilea rând, prin faptul că nu a efectuat o examinare completă a scrisorii cancelarului german pentru a verifica temeinicia motivelor de refuz al accesului la acest document.

Cu privire la primul motiv

- 46 Prin intermediul primului motiv, IFAW susține, în esență, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept nerecunoscând că revenea Comisiei sarcina de a proceda, cu privire la documentul a cărui divulgare este refuzată de statul membru vizat, la o apreciere exhaustivă a motivelor de opoziție invocate de acesta din urmă în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

Argumentele părților

- 47 IFAW arată că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept considerând că nu era nici necesară, nici relevantă efectuarea de către Comisie a unei aprecieri aprofundate a motivelor de refuz opuse de statul membru vizat, încălcând astfel articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, așa cum este interpretat de Curte. Astfel, potrivit recurenței, era sarcina Comisiei, în plus față de verificarea aspectului dacă acest stat membru și-a motivat opoziția, pe de o parte, să controleze dacă această motivare este legată de excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 și, pe de altă parte, să aprecieze *in concreto* dacă excepțiile și motivele invocate sunt aplicabile documentului vizat.
- 48 În memoriul în apărare, Comisia susține că a examinat dacă excepțiile și motivarea erau la prima vedere invocate în mod întemeiat având în vedere împrejurările din speță și, din moment ce aceasta era situația, susține că a prezentat rațiunile care motivează decizia sa de refuz.

Aprecierea Curții

- 49 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, după cum reiese din cuprinsul considerentului (4) și al articolului 1, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documentele deținute de o instituție. În temeiul articolului 2 alineatul (3) din acest regulament, acest drept privește nu numai documentele întocmite de o instituție, ci și pe cele primite de aceasta de la terți, printre care figurează statele membre, astfel cum se precizează în mod expres la articolul 3 litera (b) din același regulament.
- 50 Cu toate acestea, Regulamentul nr. 1049/2001 prevede excepții de la dreptul de acces la un document. În special, alineatul (5) al acestui articol prevede că un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.
- 51 În speță, Republica Federală Germania a utilizat posibilitatea de care dispunea potrivit articolului 4 alineatul (5) menționat și a solicitat Comisiei să nu divulge scrisoarea cancelarului german. Acest stat membru și-a întemeiat opoziția pe excepțiile privind protecția interesului public, relațiile internaționale și politica economică a unui stat membru, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia și a patra liniuță din regulamentul menționat, precum și pe excepția privind protecția procesului decizional al Comisiei, prevăzută la același articol 4 alineatul (3) al doilea paragraf. În consecință, în decizia în litigiu, Comisia a întemeiat respingerea cererii de acces la scrisoarea cancelarului german pe opoziția exprimată de autoritățile germane potrivit articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 52 Curtea a avut deja ocazia să precizeze, în Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, întinderea opoziției formulate de un stat membru în temeiul dispoziției menționate.
- 53 Astfel, Curtea a subliniat că această dispoziție are un caracter procedural din moment ce se limitează să prevadă cerința unui acord prealabil al statului membru vizat atunci când acesta a formulat o cerere specifică în acest sens și este consacrată procesului de adoptare a unei decizii a Uniunii (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctele 78 și 81).
- 54 Spre deosebire de articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001, care nu acordă terților, în cazul unor documente care emană de la aceștia, decât dreptul de a fi consultați de instituția vizată în legătură cu aplicarea uneia dintre excepțiile prevăzute la alineatele (1) și (2) ale aceluiași articol 4, alineatul (5) al acestuia transformă acordul prealabil al statului membru în condiție necesară pentru divulgarea unui document care emană de la statul respectiv în cazul în care el solicită acest lucru.

- 55 Curtea a apreciat astfel că, din moment ce un stat membru a utilizat posibilitatea care îi este oferită de articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 de a solicita ca un document specific, emis de acest stat, să nu fie divulgat fără acordul său prealabil, eventuala divulgare a acestui document de către instituție necesită obținerea acordului prealabil al statului membru menționat (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 50).
- 56 Rezultă, *a contrario*, că instituția care nu dispune de acordul statului membru vizat nu este abilitată să divulge documentul în cauză (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 44). În speță, decizia Comisiei privind cererea de acces la scrisoarea cancelarului german depindea, prin urmare, de decizia luată de autoritățile germane în cadrul procesului de adoptare a deciziei în litigiu.
- 57 Cu toate acestea, potrivit punctului 58 din Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu acordă statului membru vizat un drept de veto general și necondiționat care îi permite să se opună, în mod pur discreționar și fără a fi necesar să își motiveze decizia, divulgării oricărui document deținut de o instituție numai pentru motivul că documentul menționat emană de la acest stat membru.
- 58 Potrivit punctului 76 din Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, exercitarea dreptului pe care articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 îl atribuie statului membru respectiv este limitată de excepțiile materiale enumerate la alineatele (1)-(3) ale aceluiași articol, acest stat membru beneficiind în această privință numai de dreptul de a participa la adoptarea deciziei instituției. Acordul prealabil al statului membru în cauză, la care se referă acest articol 4 alineatul (5), se aseamănă astfel cu o formă de aviz conform privind inexistența unor motive de exceptare întemeiate pe alineatele (1)-(3) ale aceluiași articol, iar nu cu un drept de veto discreționar. Procesul decizional instituit astfel prin articolul (4) alineatul (5) menționat impune, așadar, ca instituția și statul membru în cauză să respecte excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 83).
- 59 În consecință, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu permite statului membru vizat să se opună divulgării unor documente care emană de la acesta decât în temeiul excepțiilor materiale prevăzute la alineatele (1)-(3) ale acestui articol și motivându-și în mod corespunzător poziția în această privință (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 99).
- 60 În ceea ce privește, în cazul de față, domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 în raport cu instituția sesizată, trebuie amintit, astfel cum a statuat Curtea la punctul 94 din Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, că intervenția statului membru în cauză nu afectează, în privința solicitantului, caracterul de act al Uniunii al deciziei pe care i-o adresează ulterior instituția ca răspuns la cererea de acces cu care a sesizat-o și care privește un document pe care aceasta îl deținea.
- 61 Instituția sesizată, în calitate de autor al unei decizii de refuzare a accesului la documente, este, prin urmare, responsabilă de legalitatea acesteia. Curtea a statuat deja că această instituție nu poate să accepte opoziția unui stat membru față de divulgarea unui document care emană de la acesta dacă această opoziție este lipsită de orice motivare sau dacă motivele pe care se întemeiază acest stat pentru a refuza accesul la documentul în cauză nu face parte dintre excepțiile enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 88).
- 62 În consecință, înainte de a refuza accesul la un document emis de un stat membru, revine instituției vizate sarcina de a examina dacă acesta și-a întemeiat opoziția pe excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și dacă și-a motivat în mod corespunzător poziția în această privință. În consecință, în cadrul procesului de adoptare a unei decizii de refuzare a accesului, Comisia trebuie să se asigure în legătură cu existența unei astfel de motivări și să o menționeze în decizia adoptată la încheierea procedurii (Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctul 99).

- 63 În schimb, contrar celor susținute de IFAW, nu intră în sarcina instituției sesizate efectuarea unei aprecieri exhaustive a deciziei de opoziție a statului membru vizat, prin efectuarea unui control care ar depăși verificarea simplei existențe a unei motivări care face trimitere la excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 64 Astfel, a impune o astfel de apreciere exhaustivă ar putea avea rezultatul ca, odată efectuată, instituția sesizată să poată proceda, în mod greșit, la comunicarea către solicitant a documentului în cauză, în pofida opoziției, motivată corespunzător în sensul punctelor 61 și 62 din prezenta hotărâre, a statului membru care a emis acest document.
- 65 În consecință, IFAW nu poate susține în mod întemeiat că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept nerecunoscând că revenea Comisiei obligația de a efectua, în legătură cu documentul a cărui divulgare este refuzată, o apreciere exhaustivă a motivelor de opoziție invocate de statul membru în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 66 Prin urmare, trebuie înlăturat primul motiv invocat de IFAW în susținerea recursului.

Cu privire la al doilea motiv

- 67 Prin intermediul celui de al doilea motiv, IFAW susține, în esență, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept apreciind că era în măsură să efectueze controlul pe care trebuia să îl efectueze fără a consulta el însuși documentul a cărui divulgare a fost refuzată de Comisie.

Argumentele părților

- 68 Recurenta apreciază că în mod greșit Tribunalul a refuzat să dispună depunerea scrisorii cancelarului german deținute de Comisie, din moment ce depunerea acestui document era indispensabilă pentru ca Tribunalul să poată verifica el însuși, în situația respectivă, existența și, în consecință, aplicabilitatea excepțiilor opuse de această instituție pentru a-și justifica decizia de refuz al comunicării acestei scrisori și care, la origine, au fost invocate de Republica Federală Germania. În această privință, ea arată că Tribunalul nu își putea îndeplini sarcina fără să fi văzut și fără să fi analizat documentul în discuție.
- 69 Ca răspuns, Comisia susține că Tribunalul dispune de o putere de apreciere discreționară în ceea ce privește măsurile de cercetare judecătorească, inclusiv depunerea de documente.

Aprecierea Curții

- 70 Rezultă din cuprinsul punctului 87 din hotărârea atacată că, potrivit Tribunalului, aplicarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu îl împiedică să efectueze un control al deciziei de refuz al Comisiei care depășește o examinare *prima facie* și implică aprecierea materială a aplicabilității în speță a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 71 Această apreciere nu este afectată de nicio eroare de drept.
- 72 Astfel, în cazul în care statul membru refuză, motivând acest refuz, să autorizeze accesul la documentul în discuție și, prin urmare, instituția vizată este constrânsă să respingă cererea de acces, autorul acesteia se bucură de protecție jurisdicțională. Este de competența instanței Uniunii să verifice, la cererea persoanei interesate căreia instituția solicitată a refuzat să îi acorde accesul, dacă acest refuz a putut să fie întemeiat în mod valabil pe excepțiile menționate, iar aceasta indiferent dacă respectivul refuz este rezultatul aprecierii acestora de către instituția însăși sau de către statul membru respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/Comisia, citată anterior, punctele 90 și 94).

- 73 Așadar, garanția unei astfel de protecții jurisdicționale, în beneficiul solicitantului căruia instituția sesizată îi refuză accesul la unul sau la mai multe documente emise de un stat membru ca urmare a opoziției acestuia, implică aprecierea legalității deciziei de refuz al accesului *in concreto* de către instanța Uniunii (a se vedea în această privință Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctele 33-39), în lumina tuturor elementelor utile, în primul rând, al căror figurează documentele a căror divulgare este refuzată. Pentru respectarea interdicției de divulgare a documentelor în cauză în absența unui acord prealabil al statului membru vizat, este de competența Tribunalului să consulte aceste documente *in camera*, astfel încât părțile însele să nu aibă acces la documentele în cauză, după cum prevede articolul 67 alineatul (3) al treilea paragraf din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
- 74 Or, rezultă din cuprinsul punctelor 152 și 153 din hotărârea atacată că Tribunalul nu a considerat necesar să dispună depunerea documentului a cărui divulgare a fost refuzată în speță, și anume scrisoarea cancelarului german.
- 75 Rezultă că, în lipsa consultării chiar de către Tribunal a scrisorii menționate, acesta nu era în măsură să aprecieze *in concreto* dacă accesul la respectivul document putea fi refuzat în mod valabil în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și, prin urmare, să controleze legalitatea deciziei în litigiu, spre deosebire de cerința enunțată la punctul 73 din prezenta hotărâre.
- 76 Rezultă din cele ce precedă că recurenta susține în mod întemeiat că Tribunalul, considerând că era în măsură să efectueze controlul pe care trebuia să îl efectueze fără a consulta el însuși documentul a cărui divulgare a fost refuzată de Comisie, a săvârșit o eroare de drept.
- 77 Prin urmare, trebuie primit al doilea motiv și, în consecință, hotărârea atacată trebuie anulată în întregime.

Cu privire la acțiune

- 78 În temeiul articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului. În acest caz, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.
- 79 În speță, cauza nu este în stare de judecată și, prin urmare, trebuie trimisă spre rejudecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe, în raport cu scrisoarea cancelarului german, cu privire la acțiunea formulată de IFAW și având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

- 1) **Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 13 ianuarie 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (T-362/08).**
- 2) **Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la acțiunea formulată de IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gmbH având ca obiect anularea deciziei Comisiei Europene din 19 iunie 2008 prin care i se refuză accesul la un document transmis Comisiei Europene de autoritățile germane în cadrul unei proceduri referitoare la declasarea unui sit protejat în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică.**
- 3) **Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.**

Semnături