



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 14 aprilie 2015¹

Cauza C-612/13 P

**ClientEarth
împotriva**

Comisiei

„Recurs — Regulamentul nr. 1049/2001 și Regulamentul nr. 1367/2006 — Acces la documentele instituțiilor — Documente cu privire la transpunerea directivelor privind mediul, solicitate de Comisie de la un consultant privat — Excepție referitoare la protecția obiectivelor activităților de anchetă — Noțiunea de anchetă — Presumpție generală care nu necesită o examinare concretă și individuală — Convenția de la Aarhus — Interes public superior”

1. Prezentul recurs își are originea în refuzul unei cereri de acces la documente, întemeiată pe necesitatea protejării obiectivului activităților de anchetă, și, în aceste condiții, oferă Curții oportunitatea de a-și consolida jurisprudența în domeniul accesului la documentele instituțiilor², în special în ceea ce privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001³. Unul dintre aspectele în litigiu în prezenta cauză se referă chiar la noțiunea „activități de anchetă”, și anume, la aspectul dacă acestea cuprind activități care pot conduce la inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii sau doar activități realizate exclusiv ulterior inițierii acestei proceduri.

2. Aspectul menționat anterior nu este singurul care trebuie soluționat în prezenta procedură, deoarece, în cazul în care se concluzionează că activitățile în litigiu reprezintă o „activitate de anchetă” în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, trebuie să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din același regulament este compatibil cu articolul 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus⁴, ceea ce ar aduce în discuție Regulamentul (CE) nr. 1367/2006⁵ și, înainte de toate, posibilitatea de a invoca respectiva convenție, în scopul interpretării Regulamentului nr. 1049/2001.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Jurisprudență elaborată prin hotărâri referitoare la documente privind proceduri de control al ajutoarelor de stat [Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], proceduri de control în domeniul concurenței [Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738)] și proceduri judiciare [Suedia/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

3 — Regulamentul 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).

4 — Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comisiei Europene prin intermediul Deciziei 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

5 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126).

I – Cadru normativ

A – Drept internațional

3. În preambulul Convenției de la Aarhus, se arată că:

„[...]

Recunoscând că, în domeniul mediului, îmbunătățirea accesului la informații și intensificarea participării publicului la luarea deciziilor cresc calitatea și îmbunătățesc aplicarea deciziilor, contribuie la conștientizarea publicului cu privire la problemele de mediu, dau publicului ocazia să își exprime preocupările și permit autorităților publice să țină seama de aceste preocupări în mod corespunzător,

Având ca scop favorizarea respectării principiului responsabilității și transparenței luării deciziilor și asigurarea unui sprijin sporit al publicului privind deciziile din domeniul mediului,

[...]

Recunoscând că autoritățile publice dețin informații de interes general privind mediul,

[...]”

4. Conform articolului 1 din Convenția de la Aarhus, „[p]entru a contribui la protejarea dreptului fiecărei persoane din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale, fiecare parte garantează drepturile de acces la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții”.

5. Conform articolului 2 alineatul (2) litera (d) primul paragraf, „autoritate publică” înseamnă „instituțiile oricărei organizații de integrare economică regională la care se face referire în articolul 17 și care este parte la prezenta convenție”.

6. În temeiul dispozițiilor articolului 3 alineatul (1), „[f]iecare parte ia măsuri adoptate prin acte cu putere de lege, norme administrative și de altă natură, inclusiv măsurile de asigurare a compatibilității între dispozițiile de aplicare a dispozițiilor prezentei convenții privind informațiile, participarea publicului și accesul la justiție, precum și măsurile corespunzătoare de aplicare, pentru a stabili și a menține un cadru clar, transparent și consecvent de aplicare a dispozițiilor prezentei convenții”.

7. Articolul 4 din Convenția de la Aarhus prevede următoarele:

„(1) Fiecare parte se asigură, sub rezerva alineatelor prezentate în continuare în prezentul articol, că autoritățile publice pun la dispoziția publicului informațiile despre mediu disponibile solicitate, în cadrul legislației interne, inclusiv, la cerere și sub rezerva literei (b) menționate în continuare, copii ale documentației originale care conține sau cuprinde astfel de informații:

(a) fără să fie necesară invocarea unui interes deosebit;

(b) în forma solicitată, cu excepția următoarelor situații:

(i) în cazul în care este mai potrivit pentru autoritatea publică să comunice informațiile într-o altă formă, caz în care trebuie indicate motivele prezentării în forma respectivă, sau

(ii) în cazul în care informațiile sunt deja disponibile într-o altă formă.

(2) Informațiile despre mediu prevăzute anterior la alineatul (1) se pun la dispoziție cât mai curând posibil și în cel mult o lună de la depunerea cererii, cu excepția cazului în care volumul și complexitatea informațiilor justifică o prelungire a acestei perioade de până la două luni de la prezentarea cererii. Solicitantul este informat cu privire la orice prelungire și la motivul care o justifică.

(3) O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care:

[...]

(c) cererea are legătură cu un material în curs de elaborare sau cu comunicate interne ale autorităților publice, în cazul în care o astfel de excepție este prevăzută de legislația internă sau de practica cutumiară, ținând seama de interesul public privind dezvăluirea.

(4) O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care dezvăluirea lor ar avea efecte negative asupra:

[...]

(c) cursului justiției, oportunităților unei persoane de a beneficia de o judecată corectă sau oportunității unei autorități publice de a desfășura o anchetă de natură penală sau disciplinară;

[...]

Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante.

[...]”

B – *Dreptul Uniunii*

1. Regulamentul nr. 1049/2001

8. În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”.

9. Articolul 4 din regulament, intitulat „Excepții”, prevede la alineatul (2) că „[i]nstituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

— [...]

— [...]

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit”.

2. Regulamentul nr. 1367/2006

10. Considerentul (15) al Regulamentului nr. 1367/2006 are următorul cuprins:

„În cazul în care Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 prevede excepții, acestea ar trebui să se aplice sub rezerva oricăror dispoziții mai specifice ale prezentului regulament cu privire la cererile de informații privind mediul. Motivele de refuz în ceea ce privește accesul publicului la informații privind mediul trebuie interpretate într-un mod restrictiv, ținând seama de interesul pe care comunicarea informațiilor îl prezintă pentru public și de faptul că informațiile solicitate se referă la emisiile în mediu. Termenul de «interese comerciale» se referă la acordurile de confidențialitate încheiate de instituții sau organisme în cadrul activităților bancare.”

11. Conform articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, „obiectul prezentului regulament este de a contribui la executarea obligațiilor care decurg din Convenția Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare «Convenția de la Aarhus»), prin stabilirea normelor de aplicare a dispozițiilor convenției pentru instituțiile și organismele comunitare, în special prin:

- (a) garantarea dreptului de acces al publicului la informațiile privind mediul primite sau elaborate de instituțiile sau organismele comunitare și deținute de către acestea și stabilirea termenilor și condițiilor generale, precum și a normelor pentru exercitarea acestui drept;

[...]”

12. Articolul 3 din același regulament prevede următoarele:

„Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 se aplică oricărei cereri de acces la informațiile privind mediul deținute de instituții sau organisme comunitare, fără discriminare pe bază de cetățenie, naționalitate sau domiciliu și, în cazul unei persoane juridice, fără discriminare în legătură cu locul în care își are sediul social sau în care își desfășoară activitatea.

[...]”

13. Conform articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, „[î]n ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, cu excepția anchetelor, în special a celor privind posibilele încălcări ale dreptului comunitar, se consideră că există un interes public deosebit pentru comunicare atunci când informațiile solicitate se referă la emisii în mediu. În ceea ce privește celelalte excepții stabilite la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, motivele refuzului se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul public pe care îl prezintă comunicarea, precum și dacă informațiile solicitate se referă la emisii în mediu”.

II – Situația de fapt

14. ClientEarth este o asociație de drept englez care are ca obiect de activitate, printre altele, protecția mediului. La 8 septembrie 2010, aceasta a solicitat Comisiei să îi ofere acces la anumite documente, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 și al Regulamentului nr. 1367/2006. Concret, era vorba despre mai multe documente menționate în documentul intitulat „Management Plan 2010. DG Environment” („Plan de gestiune 2010”) al DG Mediu, publicat pe portalul internet al acestui DG.

15. La 29 octombrie 2010, Comisia a respins în parte cererea, invocând faptul că, exceptând unul dintre cazuri, refuzul accesului la documentele solicitate intra sub incidența excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță și alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 (protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit și, respectiv, protecția procesului decizional al instituțiilor).

16. La 10 noiembrie 2010, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, recurenta a prezentat o cerere de confirmare a deciziei de respingere în parte. Întrucât nu a primit niciun răspuns de la Comisie, la 21 februarie 2011, recurenta a introdus acțiune împotriva deciziei implicite de respingere a cererii sale. În sfârșit, la 30 mai 2011, Comisia s-a pronunțat în mod expres cu privire la cererea de confirmare, aprobând accesul ClientEarth la conținutul integral – cu excepția numelui autorilor, în unele situații – al 22 de studii privind conformitatea legislației statelor membre cu dreptul mediului din Uniunea Europeană, efectuate de o întreprindere privată pentru Comisie și primite de aceasta în anul 2009. Pe de altă parte, Comisia a refuzat accesul la o parte a conținutului altor 41 de studii.

17. Informațiile puse la dispoziție cu privire la aceste din urmă studii cuprindeau, pentru fiecare studiu în parte, prima pagină, cuprinsul, lista de abrevieri, o anexă care cuprinde legislația examinată, precum și mai multe subdiviziuni intitulate „Introducere”, „Viziune generală a cadrului juridic al statului membru” și „Cadrul de transpunere și aplicare”. Comisia a refuzat însă accesul la părțile intitulate „Fișe de sinteză”, „Analiza juridică a măsurilor de transpunere” și „Concluzii”, precum și la anexa care cuprindea un tabel de concordanțe între legislația statului membru vizat și dreptul Uniunii relevant.

18. Comisia a împărțit studiile în privința cărora a refuzat accesul în două categorii. Prima cuprindea un studiu privind transpunerea dreptului Uniunii, a cărui evaluare a început recent, în cadrul dialogului cu statul membru vizat. A doua cuprindea celelalte 40 de studii care au făcut posibil un dialog mai extins cu statele membre vizate.

19. Comisia și-a întemeiat decizia de respingere a accesului pe trei excepții:

- (A) Protecția obiectivelor activităților de anchetă [articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001]. Potrivit Comisiei, studiile vizate fuseseră redactate în scopul de a-i permite să controleze transpunerea mai multor directive de către statele membre și, dacă este cazul, să inițieze procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, prevăzută la articolul 258 TFUE. În ceea ce privește studiul cuprins în prima categorie menționată anterior, Comisia a indicat că nu ajunsese încă la o concluzie privind transpunerea directivei vizate. În opinia sa, divulgarea datelor și a concluziilor cuprinse în acest studiu – care nu au fost încă verificate și cu privire la care statul membru în cauză nu a avut posibilitatea de a acționa – ar fi presupus riscul ca acesta să fie criticat, poate pe nedrept, și ar fi afectat negativ climatul de încredere reciprocă necesar pentru evaluarea punerii în aplicare a directivei vizate. În ceea ce privește studiile în litigiu incluse în cea de a doua categorie menționată anterior, Comisia a arătat că, în anumite cazuri, a inițiat procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre vizate și că, în alte cazuri, nu a decis încă inițierea procedurii. Potrivit Comisiei, divulgarea studiilor în litigiu ar fi afectat negativ climatul de încredere reciprocă necesar pentru soluționarea diferendelor dintre aceasta și statele membre vizate fără a face necesară utilizarea fazei judiciare a procedurii respective.
- (B) Protecția procesului decizional al instituțiilor [articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001]. Comisia a arătat că studiile au fost elaborate la cererea sa în scopuri pur interne, în contextul fazei preliminare a unei anchete privind transpunerea dreptului Uniunii. Comisia a adăugat că putea să nu fie de acord cu concluziile acestor studii, precum și să utilizeze alte mijloace de anchetă, inclusiv propria evaluare internă și informațiile care rezultă din dialogul cu statele membre vizate. Comisia a considerat că, în măsura în care nu a luat încă poziție cu privire la conformitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii, nici cu privire la

oportunitatea inițierii procedurii de constatare a încălcării, aspect în privința căruia deține o largă putere de apreciere, divulgarea solicitată ar fi prejudiciat procedura internă de decizie, ceea ce o putea expune la presiuni externe fără a fi necesar.

- (C) Protecția vieții private și a integrității indivizilor [articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001]. În opinia Comisiei, această excepție se aplica în cazul divulgării numelor autorilor unora dintre studiile solicitate.

20. Comisia a concluzionat că nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentelor în litigiu. În opinia sa, interesul public era mai bine apărat prin protejarea climatului de încredere reciprocă între statele membre și Comisie, precum și a atribuțiilor sale discreționare în materia adoptării deciziilor administrative privind eventuale încălcări. Pe de altă parte, Comisia a arătat că cererea de confirmare nu cuprindea argumente de natură să demonstreze existența unui interes public superior care să justifice divulgarea.

21. ClientEarth a formulat o acțiune în anulare în fața Tribunalului, întemeiată pe șapte motive: (1) încălcarea articolului 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât Comisia ar fi prelungit în mod ilegal termenul de răspuns la cererea de confirmare; (2) încălcarea articolului 4 alineatele (1), (2) și (4) din Convenția de la Aarhus, în măsura în care această dispoziție nu ar prevedea nicio excepție de la dreptul de acces la documente prin care se urmărește protejarea obiectivelor activităților de anchetă, altele decât cele de natură penală sau disciplinară; (3) încălcarea obligației de difuzare activă a informațiilor privind mediul care rezultă din articolul 5 alineatele (3)-(7) din Convenția de la Aarhus și din articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1367/2006; (4) încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât Comisia ar fi depășit limitele excepției de la dreptul la acces la documente, prevăzută de această dispoziție; (5) încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât riscul ca divulgarea completă a studiilor în litigiu să aducă atingere procesului decizional al Comisiei ar fi ipotetic și nu ar fi previzibil în mod rezonabil; (6) încălcarea articolului 4 alineatul (2) *in fine* și alineatul (3) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001, ca urmare a existenței unui interes public superior care justifică această divulgare; și (7) încălcarea gravă și recurentă de către Comisie a articolului 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 și a articolului 4 alineatul (1) din Convenția de la Aarhus, care impunea Tribunalului adoptarea de măsuri disuasive.

III – Hotărârea Tribunalului

22. Tribunalul a respins cererea prin Hotărârea din 13 septembrie 2013⁶.

23. Tribunalul a împărțit motivele acțiunii în două grupuri, apreciind că, prin intermediul celor din primul grup, se contesta motivarea deciziei atacate, întrucât era eronată, în timp ce motivele incluse în al doilea grup nu se refereau la erori de motivare. În ceea ce privește prezenta cauză, Tribunalul a concluzionat că recurenta nu a reușit să demonstreze că Comisia a săvârșit o eroare atunci când a refuzat accesul la documente, în scopul protejării obiectivului activităților sale de anchetă, ceea ce ar înlătura necesitatea de a examina săvârșirea unei erori în ceea ce privește invocarea, în plus, a obiectivului de protecție a proceselor decizionale. În cele din urmă, Tribunalul a constatat că recurenta nu a făcut nici dovada existenței unui interes public superior care să justifice accesul la documentele în cauză.

⁶ — Cauza T-111/11 (EU:T:2013:482).

IV – Recursul

24. În recursul introdus, ClientEarth invocă trei motive întemeiate pe: (A) o eroare de interpretare a noțiunilor „activitate de anchetă” și „atingere adusă protecției obiectivelor activităților de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. (B) o eroare de drept prin încălcarea articolului 4 alineatele (1) și (4) din Convenția de la Aarhus. (C) interpretarea greșită a noțiunii „interes public superior” în sensul articolului 4 alineatul (2) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001.

V – Procedura în fața Curții

A – *Primul motiv de recurs*

25. Primul motiv de recurs cuprinde două aspecte. Prin intermediul primului aspect, sunt contestate argumentele care au determinat Tribunalul să aprecieze că studiile în litigiu se înscriu în cadrul unei activități de anchetă a Comisiei. Potrivit ClientEarth, noțiunea „activitate de anchetă” presupune existența unei decizii oficiale a Comisiei, care, în acest caz, ar consta în inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În lipsa unei astfel de decizii – s-ar putea admite chiar ca aceasta să nu fie imediat anterioară documentului în cauză, cu condiția ca documentul să reprezinte un act premergător al acesteia –, documentele în cauză nu ar face parte dintr-un dosar administrativ de anchetă, în privința căruia este aplicabilă o prezumție generală de confidențialitate.

26. În replică, Comisia susține că orice document care vizează controlul efectuat de aceasta cu privire la respectarea dreptului Uniunii de către statele membre face obiectul unei anchete în sensul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, în opinia sa, ar fi irelevant ca primul control al conformității legislației unui stat membru cu dreptul Uniunii să se efectueze chiar de către serviciile Comisiei sau de către un terț, la cererea Comisiei.

27. Prin intermediul celui doilea aspect al primului motiv de recurs, ClientEarth susține că, admitând chiar că studiile în litigiu puteau fi considerate ca făcând parte din activitatea de anchetă, Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a statuat că divulgarea acestora ar putea afecta protecția obiectivelor activităților de anchetă, recunoscând în favoarea Comisiei dreptul de a aplica o prezumție generală de confidențialitate. În acest sens, ClientEarth subliniază că ar fi vorba despre documente specifice a căror divulgare nu ar fi afectat obiectivul procedurilor ulterioare de constatare a neîndeplinirii.

28. La rândul său, Comisia, susține corectitudinea hotărârii atacate, care, în opinia sa, este conformă cu jurisprudența Curții.

B – *Al doilea motiv de recurs*

29. Al doilea motiv de recurs este întemeiat pe cinci argumente. În primul rând, potrivit recurenței, Tribunalul a încălcat obligația de a interpreta într-un mod restrictiv articolul 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus. În al doilea rând, recurenta critică faptul că Tribunalul a examinat aplicabilitatea directă a articolului 4 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, deși aceasta nu era necesară pentru efectuarea controlului legalității articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 în lumina respectivei convenții. În al treilea rând, ClientEarth susține că prin hotărârea atacată a fost încălcată obligația de a interpreta Convenția de la Aarhus în conformitate cu articolele 26 și 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, întrucât s-a conferit articolului 4 alineatul (4) litera (c) un sens care nu este conform nici cu spiritul, nici cu litera acestuia.

În al patrulea rând, Tribunalul a săvârșit, de asemenea, o eroare atunci când a apreciat că articolul 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus nu se aplică direct instituțiilor Uniunii. În ultimul rând, recurenta susține că hotărârea atacată este eronată, deoarece prin aceasta s-a admis o derogare de la aplicarea Convenției de la Aarhus în temeiul „specificităților” Uniunii.

30. Comisia, în acord cu Parlamentul European și cu Consiliul, consideră că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare și că a respectat jurisprudența Curții, în special în ceea ce privește cele trei condiții cumulative care trebuie îndeplinite pentru ca instanța Uniunii să poată examina compatibilitatea unui act al Uniunii cu un acord internațional. În opinia Comisiei, Convenția de la Aarhus a fost preluată în dreptul Uniunii prin intermediul Regulamentului nr. 1367/2006, în temeiul căruia trebuie să se verifice legalitatea deciziei atacate. În plus, cele trei instituții subliniază că excepțiile prevăzute în Convenție sunt redactate în termeni care permit Uniunii să le integreze în ordinea sa, protejând ansamblul intereselor legitime recunoscute în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

C – Al treilea motiv de recurs

31. ClientEarth contestă aprecierea Tribunalului conform căreia „interesul public superior”, în sensul articolului 4 alineatul (2) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001, care poate justifica divulgarea unui document care aduce atingere intereselor juridice protejate prin intermediul unei excepții, trebuie să fie diferit de principiile pe care se întemeiază respectivul regulament, și anume, dreptul de acces la informații și principiul transparenței, și să depășească necesitatea protecției documentelor în litigiu. ClientEarth susține că Tribunalul a inversat sarcina probei care, în conformitate cu jurisprudența, revenea Comisiei, imputând-i că s-a limitat la invocarea unor argumente generale, fără a demonstra că principiul transparenței ar trebui să prevaleze în raport cu motivele care justificau refuzul divulgării.

32. Comisia susține că, având în vedere că era îndreptățită, în temeiul unei prezumții generale, să refuze accesul la documentele în litigiu, ClientEarth trebuia să ateste existența unei interes public superior care să poată justifica divulgarea acestora, ceea ce nu s-a întâmplat.

VI – Analiză

A – Primul motiv de recurs

1. Primul aspect: „activitatea de anchetă” și existența unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

33. Prin intermediul primului aspect al motivului de recurs, ClientEarth susține că noțiunea „activități de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 presupune existența unei decizii formale privind inițierea unei proceduri de către Comisie. În sens contrar, Comisia consideră că orice document care vizează controlul efectuat de aceasta cu privire la respectarea dreptului Uniunii de către statele membre face obiectul unei anchete în sensul dispoziției menționate.

34. Prin urmare, problema constă, în esență, în a stabili dacă noțiunea „activități de anchetă”, în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, presupune existența unei decizii formale privind inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau dacă este suficient să fie vorba despre documente care pot determina Comisia să dispună inițierea acesteia.

35. În susținerea argumentului conform căruia dreptul Uniunii nu permite inițierea niciunei proceduri de anchetă fără existența unei decizii explicite a Comisiei în această privință, ClientEarth aduce în discuție Hotărârea din 14 noiembrie 2013, Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Comisia⁷. Cu toate acestea, în opinia noastră, concluzia prezentată de recurentă nu reiese nici din cuprinsul hotărârii, nici din jurisprudența citată în aceasta, tocmai ca urmare a faptului că, în acel caz, documentele în litigiu făceau parte din dosarul administrativ al unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care se afla deja în desfășurare. În realitate, prezenta cauză este prima ocazie în care se solicită să se stabilească dacă „activitățile de anchetă” pot fi demarate anterior inițierii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, astfel încât nu se pot invoca direct hotărârile pronunțate anterior în această materie.

36. Începem, așadar, prin a sublinia că circumstanțele studiilor în litigiu nu sunt aceleași în ceea ce privește existența unei proceduri concrete de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Într-adevăr și astfel cum se statuează în hotărârea atacată⁸, unul dintre studiile în litigiu făcea referire la un stat membru în privința căruia Comisia nu și-a format o opinie referitoare la corectitudinea transpunerii directivei în cauză. În ceea ce privește celelalte studii, acestea au condus, „în anumite” cazuri, la inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre vizate, în timp ce, „în alte cazuri”, nu s-a stabilit încă dacă se impune, de asemenea, inițierea unei astfel de proceduri.

37. Tribunalul a făcut abstracție de această diferență, incluzând în noțiunea „activitate de anchetă” atât studiile privind cazurile în care procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost inițiată ulterior, cât și pe cele pentru care, în raport cu obiectul lor, nu a fost adoptată încă decizia de inițiere. În opinia Tribunalului, dincolo de diferența respectivă, factorul decisiv a constat în faptul că „studiile în litigiu nu au fost elaborate în scopuri informative sau academice, ci ca instrumente cu o temă limitată care vizează identificarea încălcărilor dreptului Uniunii”⁹, din care rezultă, în mod direct, „că studiile în litigiu se înscriu în cadrul unei activități de anchetă a Comisiei, în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”¹⁰.

38. Acest tratament nediferențiat al studiilor care au condus la inițierea unei proceduri de anchetă, pe de o parte, și al celor care nu au avut acest rezultat, pe de altă parte, se întemeiază pe jurisprudența constantă a Curții, în sensul că „Comisia poate aplica în mod valabil excepția vizată la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza accesul la documente privind anchete referitoare la o eventuală încălcare a dreptului Uniunii care *poate conduce la inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau care a condus efectiv la inițierea unei astfel de proceduri*”¹¹, cât timp, „[î]n aceste cazuri, refuzarea accesului a fost considerată justificată datorită faptului că statele membre vizate sunt îndreptățite să conteze pe respectarea confidențialității de către Comisie în ceea ce privește aceste anchete, chiar după scurgerea unui anumit interval de timp de la încheierea acestor anchete (a se vedea Hotărârea API/Comisia¹², [...] punctul 120 și jurisprudența citată)”¹³.

39. În continuare, Tribunalul susține că „este necesar să se arate că studiile în litigiu sunt documente cu o temă restrânsă, consacrate analizei transpunerii de către un anumit stat membru a unei anumite directive, a căror vocație este de a face parte dintr-un dosar al Comisiei privind această transpunere. Atunci când procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost deja inițiată, nu se poate considera că aceste studii nu fac parte din dosarul privind procedura în cauză, întrucât tocmai pe baza

7 — Cauzele conexate C-514/11 P și C-605/11 P (EU:C:2013:738).

8 — Hotărârea atacată, punctul 17.

9 — Hotărârea atacată, punctul 49.

10 — Hotărârea atacată, punctul 50.

11 — Hotărârea atacată, punctul 58. Sublinierea noastră.

12 — Hotărârea din 12 septembrie 2007 (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Hotărârea atacată, punctul 58 *in fine*.

acestor studii Comisia a decis inițierea procedurii respective. În ceea ce privește studiile pentru care Comisia nu a inițiat încă procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, este de asemenea necesar să se păstreze confidențialitatea, informațiile ajunse în domeniul public neputând fi retrase din acesta cu ocazia inițierii procedurii, astfel cum arată Comisia în mod întemeiat”¹⁴.

40. În sfârșit, în opinia Tribunalului, în ceea ce privește „studiile pentru care Comisia nu a inițiat încă procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”, nu este necesară inițierea procedurii respective, deoarece apreciază că „excepția întemeiată pe protecția obiectivelor activităților de anchetă nu se aplică numai documentelor privind proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate, ci și documentelor care privesc anchete ce s-ar putea finaliza, după caz, cu o astfel de procedură”¹⁵. Prin urmare, este *posibil* ca nicio procedură să nu fie inițiată și, cu toate acestea, excepția respectivă să se aplice în egală măsură.

41. În opinia noastră, pot beneficia, în principiu, de același tratament studiile în temeiul cărora se inițiasse deja o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, la momentul formulării unei cereri de acces la acestea, precum și studiile care precedă, mai mult sau mai puțin, inițierea unei astfel de proceduri, atunci când se solicită accesul la ele. Cu toate acestea, considerăm că nu trebuie să includem în aceste categorii studiile care nici nu au condus la inițierea unei proceduri, nici nu constituie un element pregătitor al inițierii efective a acesteia.

42. Trebuie să se admită că procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu pot fi inițiate fără temei, ci este necesară constatarea prealabilă a unei îndoieli minim întemeiate cu privire la legalitatea comportamentului statului membru vizat, ceea ce presupune un anumit nivel de informare din partea Comisiei. Aceasta implică o interpretare în sens larg a noțiunii „activitate de anchetă”, care să includă activități anterioare inițierii formale a procedurii. De fapt, astfel cum susține Comisia în memoriul în apărare formulat de aceasta cu privire la recurs¹⁶, în practică, toate procedurile sunt urmate de o minimă activitate de anchetă și, mai mult sau mai puțin explicit, Curtea recunoaște în mod firesc această practică¹⁷.

43. Or, această activitate de anchetă minimă, desfășurată în prealabil, trebuie să se refere, în orice caz, la inițierea eventuală a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Cu alte cuvinte, în contradicție cu opinia Comisiei, prezentată în ședința publică, drept răspuns la una dintre întrebările pe care le-am adresat, „activitatea de *anchetă*” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi confundată cu „activitatea de supraveghere” pe care articolul 17 alineatul (1) TUE o atribuie, cu caracter general, Comisiei, în ceea ce privește „aplicarea dreptului Uniunii”. În realitate, există o diferență clară de nivel între activitatea de *anchetă* la care face referire respectiva dispoziție din Regulamentul nr. 1049/2001 și activitatea de informare necesară, astfel încât Comisia să își poată îndeplini rolul de *gardian al tratatelor*.

44. Supravegherea aplicării dreptului Uniunii, precum și promovarea interesului general al Uniunii sau asigurarea aplicării tratatelor, la fel ca celelalte atribuții conferite Comisiei prin intermediul articolului 17 alineatul (1) TUE, reprezintă activități de principiu care se concretizează numai în competențe juridice specifice în cadrul puterilor unice conferite Comisiei prin tratate. Astfel, puterea care îi este conferită acesteia de a asigura aplicarea corectă a dreptului primar și de a supraveghea aplicarea dreptului Uniunii nu îi permite să adopte orice măsuri sau dispoziții pe care le consideră adecvate pentru a îndeplini acest obiectiv, ci exclusiv pe cele prevăzute în procedurile specifice de punere în aplicare, stabilite de reglementarea Uniunii.

14 — Hotărârea atacată, punctul 79.

15 — Hotărârea atacată, punctul 80. Sublinierea noastră.

16 — Punctele 18-22.

17 — Comisia face referire în acest sens la mai multe hotărâri pronunțate de Tribunal, confirmate în recurs de Curte: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (EU:T:2007:258), Technische Glaswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2007:257) și Éditions Jacob (T-237/05, EU:T:2006:395). Curtea s-a pronunțat în mod expres în cauza Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), punctul 30.

45. Însușirea abordării Comisiei ar presupune extinderea excesivă a unei excepții de la dreptul de acces la informație, care, la fel ca toate excepțiile privind exercitarea unui drept, trebuie interpretate într-un mod restrictiv¹⁸. Prin urmare, ar echivala cu admiterea faptului că, în practică, Comisia ar putea refuza accesul la orice informație aflată în posesia sa, pentru motivul că aceasta a fost obținută cu ocazia exercitării funcției sale de gardian al tratatelor, cu alte cuvinte, în contextul exercitării oricăreia dintre competențele sale, iar nu, astfel cum ar fi corect, doar a celor de control puse în aplicare prin proceduri specifice precum cele de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau cele prevăzute în domeniul concurenței.

46. În opinia noastră, pe de altă parte, Tribunalul a creat o categorie generală, și anume, „activități de anchetă anterioare oricărei proceduri”, care cuprinde, în mod nediferențiat, orice activitate de informare desfășurată de Comisie. Acest fapt este incompatibil, în opinia noastră, cu sensul real al articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, în care trimiterea la „obiectivele activităților de inspecție, de anchetă și de audit” este concretă și specifică în raport cu procedurile specifice prevăzute de tratate, iar nu atât de generală și de abstractă încât să se refere la orice activitate a Comisiei, care trebuie să asigure aplicarea corectă a dreptului tratatelor și să supravegheze aplicarea dreptului Uniunii.

47. În contextul unei reglementări oarecum asemănătoare celei din prezenta cauză, Curtea a reținut un argument care poate fi utilizat pentru a stabili în ce măsură o activitate de anchetă anterioară inițierii unei proceduri poate fi integrată sau inclusă ulterior în procedura respectivă. Concret, în cauza Mecklenburg¹⁹, se ridică problema dacă noțiunea „investigare preliminară” prevăzută la articolul 3 alineatul (2) a treia liniuță din Directiva 90/313/CEE a Consiliului privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului²⁰ – în temeiul căreia statele membre pot stabili dispoziții prin care să se permită refuzarea accesului la informațiile privind „probleme care fac sau care au făcut obiectul unei acțiuni judecătorești, al unei anchete (inclusiv anchete disciplinare) sau al unei investigări preliminare” – ar trebui interpretată în sensul că include o procedură administrativă care se limita la pregătirea unei măsuri administrative.

48. La acel moment, Curtea a statuat că „noțiunea «investigare preliminară» [...] trebuie interpretată în sensul că se referă doar la o procedură administrativă [...] limitată la pregătirea unei măsuri administrative, în situația în care este imediat anterioară unei proceduri judiciare sau cvasijudiciare și rezultă din necesitatea de a obține dovezi sau de a instrumenta o cauză înainte de inițierea etapei contencioase propriu-zise”²¹.

49. Din această perspectivă, considerăm că, în ceea ce privește prezenta cauză, excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică doar studiilor care, la momentul solicitării accesului la acestea, făceau parte dintr-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor aflată deja în desfășurare și, de asemenea, studiile care, deși nu vizau o situație cu privire la care se inițiasse deja o procedură, urmau să fie incluse în procedura a cărei inițiere era iminentă.

50. În definitiv, în opinia noastră, ClientEarth invocă în mod întemeiat încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, deoarece au fost incluse în mod nelegal în noțiunea „activitate de anchetă” acele studii care nu au fost imediat urmate de o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

51. În consecință, recursul ar trebui admis în ceea ce privește acest aspect.

18 — În special și în ceea ce privește accesul la informațiile despre mediu, în considerentul (15) al Regulamentului nr. 1367/2006 se arată că motivele de refuz trebuie interpretate într-un mod restrictiv.

19 — Hotărârea din 17 iunie 1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Directiva Consiliului din 7 iunie 1990 (JO L 158, p. 56).

21 — Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), punctul 30.

52. Admiterea primului aspect conduce la necesitatea determinării cu exactitate a studiilor care, din cauză că sunt asociate unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, aflată în desfășurare sau care este inițiată la momentul formulării cererii de acces, pot fi considerate integrate într-o astfel de procedură. Astfel cum se arată la punctul 76 din prezentele concluzii, această necesitate trebuie să determine trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare.

53. Cu toate acestea, după ce Tribunalul va arăta care sunt studiile asociate unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, aflată în desfășurare sau care urmează să fie inițiată, trebuie să se determine dacă divulgarea lor poate fi refuzată în temeiul prezumției generale conform căreia un astfel de refuz este necesar pentru protecția obiectivului activităților de anchetă ale Comisiei, cu alte cuvinte, în privința cărora studii este aplicabilă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

2. Al doilea aspect: protecția activităților de anchetă și prezumția generală în favoarea refuzului accesului la documente

54. Aceasta este problema ridicată prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv de recurs, prin care se contestă faptul că, în prezenta cauză, este aplicabilă prezumția generală de confidențialitate, invocată de Comisie pentru a refuza accesul la documentele solicitate.

55. În jurisprudența sa, Curtea admite posibilitatea ca instituția căreia îi este adresată o cerere de acces să invoce o prezumție generală de confidențialitate în ceea ce privește o anumită categorie de documente, în cazul în care cererile de acces la acestea pot face obiectul unor considerații generale similare. În special, Curtea a admis o prezumție generală de această natură în ceea ce privește documentele referitoare la procedurile de control al ajutoarelor de stat²², la procedurile în materia concurenței²³, la procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor²⁴ și, în cele din urmă, la procedurile judiciare²⁵.

56. Cu toate acestea, în prezenta cauză, nu există certitudinea că studiile în litigiu pot compromite, în ansamblul lor și în mod nediferențiat, obiectivul protecției activităților de anchetă ale Comisiei, astfel cum a susținut aceasta în litigiu.

57. Trebuie să se rețină că, în toate cazurile, este vorba, de fapt, despre studii realizate la cererea Comisiei de un consultant privat, referitoare la gradul de îndeplinire de către statele membre a obligației de a transpune anumite directive²⁶. Conform hotărârii atacate, respectivele „[...] studii au fost comandate de Comisie în cadrul obligației sale, în temeiul articolului 17 TUE, de a supraveghea aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții”²⁷. Astfel, este indiscutabil faptul că studiile în litigiu nu ar putea conține, sub nicio formă, o informație „sensibilă” și compromițătoare pentru Comisie atât din punctul de vedere al scopului (analiza transpunerii unor directive), cât și al autorului lor (un consultant extern).

22 — Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Atât în ceea ce privește operațiunile de concentrare, Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), cât și procedurile referitoare la practici concertate, Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). A se vedea în acest sens Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation nr. 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, în *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 483-492.

24 — Cauza LPN/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Astfel cum se arată la punctul 49 din hotărârea atacată, „[...] studiile în litigiu privesc transpunerea anumitor directive ale Uniunii în materia protecției mediului de către 19 state membre.

27 — *Loc. ult. cit.*

58. Într-adevăr, admitem că studiile respective ar putea conține nu numai informații accesibile oricărui particular, deoarece, astfel cum a arătat Comisia în memoriul prezentat în ședința publică, autorii lor ar putea invoca numele Comisiei pentru a accesa informațiile necesare pentru pregătirea studiilor în litigiu, ceea ce, în mod verosimil, le-a permis accesul la surse care nu sunt, probabil, disponibile particularilor. Admitem inclusiv că autorii au acționat în numele Comisiei atunci când au solicitat informațiile pe baza cărora au elaborat studiile. Chiar și în această situație însă, ceea ce ar trebui să conteze totuși este faptul că studiile respective, inclusiv analizele pe care le conțin cu privire la gradul de conformare a statelor membre și concluziile care, în cele din urmă, ar putea servi ca temei al unei propuneri concrete pentru inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, emanau, în orice caz, de la autorii acestora, iar nu de la Comisie în sine.

59. În măsura în care aceasta este situația, apreciem că nu este admisibil argumentul invocat de Comisie în sensul că divulgarea studiilor ar fi putut afecta climatul de încredere reciprocă dintre Comisie și statele membre, întrucât conținutul acestora nu reprezenta o expresie a poziției sale, Comisia putând oricând să invoce că studiile în litigiu nu reflectau opinia sa cu privire la conformitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii și să evidențieze caracterul lor strict informativ și instrumental tocmai în scopul formării propriei opinii.

60. În acest sens, trebuie să amintim că, deși autorii studiului au reușit să obțină informațiile utilizate invocând numele Comisiei, în cele din urmă, informațiile respective vizau gradul de îndeplinire de către statele membre a obligației de a transpune anumite directive privind mediul, cu alte cuvinte, un aspect care, în mare parte și prin definiție, trebuie să fie de domeniu public și, ca atare, accesibil oricărui particular. Un aspect diferit este faptul că, în contextul unei Uniuni care, la acel moment, era formată din 27 de state, verificarea tuturor legislațiilor presupunea o dificultate tehnică ce nu poate fi ignorată, chiar dacă numai din motive lingvistice, de unde și interesul pe care studiile le-ar putea prezenta pentru recurență în calitate de organizație care are ca scop protejarea mediului și, prin urmare, prevalența pe care trebuie să o aibă în acest context principiul transparenței și, odată cu el, dreptul de acces la informații și la documente consacrat la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii.

61. În orice caz, având în vedere că studiile la care se referă recurența erau doar cele elaborate de consultantul extern, fără a conține adăugiri sau aprecieri din partea Comisiei, acestea nu ar putea fi calificate propriu-zis ca acte ale Comisiei, ci ca emanând de la un terț, astfel încât, conform articolului 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001, „[î]n 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”.

62. Prin urmare, în opinia noastră, și cel de al doilea aspect trebuie admis. În orice caz, trebuie să îi revină Tribunalului sarcina de a aprecia dacă fiecare dintre studiile pe care le consideră ca făcând parte dintr-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conține informații, opinii sau analize care pot aduce atingere în vreun mod intereselor Comisiei, astfel încât să afecteze obiectivul protecției activității sale de anchetă, fără ca aceasta să se poată prevala de prezumția generală întemeiată pe eventualitatea existenței unui asemenea prejudiciu.

B – Al doilea motiv de recurs

63. Admiterea primului motiv de recurs nu ar avea drept consecință excluderea de principiu a analizei celui de al doilea motiv, prin intermediul căruia recurența susține că aplicarea în prezenta cauză a articolului 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus ar avea drept consecință imperativă necesitatea de a restrânge noțiunea „activități de anchetă” la domeniul penal sau disciplinar.

64. Cel de al doilea motiv de recurs ar trebui, așadar, să vizeze diferența dintre articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care se referă, în general, la „activități de anchetă”, și articolul 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus, care permite refuzarea accesului la informații care pot avea un impact nefavorabil asupra „dreptului unei autorități publice de a conduce o anchetă de natură penală sau disciplinară”.

65. În definitiv, întrebarea care se ridică este dacă prevederea din Convenția de la Aarhus trebuie să prevaleze, dacă este cazul, asupra dispoziției din Regulamentul nr. 1049/2001.

66. Răspunsul care s-ar impune în privința celui de al doilea motiv, astfel expus, nu poate fi diferit de cel oferit de Curte în Hotărârea din 13 ianuarie 2015²⁸, prin care, deși în legătură cu altă prevedere din Convenția de la Aarhus [articolul 9 alineatul (3) privind legitimarea activă], Marea Cameră a confirmat jurisprudența tradițională în ceea ce privește imposibilitatea invocării normelor internaționale drept criteriu de validitate al dreptului derivat al Uniunii.

67. Aceleași motive care au determinat Marea Cameră să excludă posibilitatea invocării articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus sunt valabile și în cazul articolului 4 alineatul (4) litera (c) din aceeași convenție, întrucât nici în cazul acestei dispoziții nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la punctul 54 din hotărârea respectivă, care impune un caracter necondiționat și suficient de clar al conținutului său.

68. Astfel, din modul de redactare a articolului 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus nu rezultă o obligație necondiționată și suficient de clară, de natură să afecteze în mod direct situația juridică a particularilor. Conform acestei dispoziții, „[o] solicitare de informație privind mediul poate fi refuzată dacă dezvăluirea acesteia ar afecta în mod negativ: [...] (c) cursul justiției, dreptul unei persoane de a beneficia de o judecată dreaptă sau dreptul unei autorități publice de a efectua o anchetă de natură penală sau disciplinară”. Trimiterea la „dreptul [...] de a efectua o anchetă de natură [...] disciplinară” este suficient de generală și de vagă pentru a putea include orice activitate de anchetă din partea autorităților publice cu privire la remedierea pe cale juridică a comportamentului indivizilor care intră sub incidența dispozițiilor a căror respectare trebuie asigurată de autoritățile menționate.

69. În acest sens, se poate afirma că verificarea îndeplinirii de către statele membre a obligației de a transpune anumite directive și, dacă este cazul, inițierea procedurii corespunzătoare de constatare a neîndeplinirii obligațiilor fac parte din „dreptul” Comisiei „de a efectua o anchetă”, care, în acest sens, poate fi considerată, *lato sensu*, „disciplinară” deoarece, în temeiul ei, Comisia este în măsură să asigure respectarea dreptului Uniunii prin exercitarea competenței de sancționare, conferită în acest scop prin tratate. Doar în cazul în care articolul 4 alineatul (4) litera (c) din Convenția de la Aarhus ar indica în mod clar că referirea la „dreptul unei autorități publice de a efectua o anchetă de natură penală sau disciplinară” se rezumă la proceduri privind particularii, s-ar putea concluziona că nu pot fi incluse cele care se referă la comportamentul statelor membre. Întrucât Uniunea Europeană este o uniune de state, având în vedere natura sa intrinsecă și singulară, procedurile de control privind conformarea juridică a actorilor săi principali, statele membre, ar trebui calificate conform Convenției de la Aarhus drept proceduri „disciplinare”. Prin urmare, interpretarea propusă de ClientEarth cu privire la articolul 4 alineatul (4) litera (c) din convenția menționată necesită o concretizare fără de care nu este posibil ca dispoziția respectivă să aibă impact direct asupra situației sale juridice speciale.

28 — Consiliul/Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P-C-403/12 P, EU:C:2015:4).

C – Al treilea motiv de recurs

70. Prin intermediul ultimului motiv de recurs, în mod evident subsidiar celor care îl precedă, ClientEarth ridică problema importanței interesului public care poate justifica, în cele din urmă, divulgarea unui document, inclusiv în situația în care s-ar aduce atingere intereselor juridice protejate de una dintre excepțiile prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001. În opinia sa, interesul juridic superior nu trebuie să fie diferit de principiile derivate din principiul transparenței, astfel încât Tribunalul, statuând în sens contrar, a inversat sarcina probei în defavoarea sa.

71. La punctul 107 din hotărârea atacată se arată că „decurge din jurisprudență că interesul public superior avut în vedere de articolul 4 alineatul (2) *in fine* și articolul (4) alineatul (3) primul paragraf *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001, [care] poate justifica divulgarea unui document ce aduce atingere sau aduce atingere gravă protecției intereselor judiciare protejate prin excepțiile vizate de aceste dispoziții, trebuie, în principiu, să fie distinct de principiile sus-menționate, care constituie fundamentul respectivului regulament (Hotărârea API/Comisia, punctul 52 de mai sus, punctul 97)”.

72. Curtea a statuat în mod clar că „interesul public superior susceptibil să justifice divulgarea unui document nu trebuie, în mod necesar, să fie distinct de principiile care stau la baza Regulamentului nr. 1049/2001”²⁹. Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței Curții, argumentele cu caracter general nu sunt de natură să demonstreze că principiul transparenței prezintă „o importanță specială care ar fi putut prevala asupra considerentelor care [justifică] refuzul divulgării documentelor în cauză”³⁰. Prin urmare, nu se poate susține, astfel cum dorește recurenta, că simpla invocare a principiului transparenței este suficientă pentru a justifica divulgarea unui document care ar aduce atingere intereselor juridice protejate prin excepțiile în cauză.

73. În orice caz, admiterea primului motiv de recurs și trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare trebuie să permită, în cazul studiilor concrete care intră sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, să se poată verifica dacă ClientEarth are motive suficiente pentru a dovedi că interesul public superior pe care se întemeiază principiul transparenței trebuie să prevaleze în raport cu obiectivul protecției activităților de anchetă ale Comisiei.

VII – Cu privire la soluționarea definitivă a litigiului de către Curtea de Justiție

74. În conformitate cu articolul 61 din Statutul Curții, „în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului”, putând „să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată”.

75. În opinia noastră, în cazul în care Curtea admite, astfel cum propunem, primul aspect al primului motiv de recurs, aceasta nu s-ar putea pronunța cu privire la fondul cauzei, fiind nevoită să o trimită Tribunalului spre rejudecare.

76. Concret, pentru a stabili cu exactitate care sunt, pe de o parte, studiile în privința cărora ar trebui înlăturată posibilitatea deschiderii unei proceduri și, pe de altă parte, studiile referitoare la situații în care ar putea exista încă posibilitatea inițierii imediate a acesteia, trebuie să se determine, de la caz la caz, dacă deschiderea procedurii era suficient de plauzibilă la momentul solicitării accesului la studiile respective, verificând în acest sens de cât timp le avea Comisia la dispoziția sa și circumstanțele care ar putea justifica faptul că aceasta nu a decis încă să inițieze o procedură. Astfel, prezenta cauză trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare, pentru a se pronunța cu privire la acest aspect.

29 — LPN/Comisia [C-514/11 P și C-605/11 P (EU:C:2013:738)], punctul 92, cu citarea Hotărârii din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul [cauzele conexe C-39/05 P și C-52/95 P, (EU:C:2008:374)], punctele 74 și 75.

30 — LPN/Comisia [C-514/11 P și C-605/11 P (EU:C:2013:738)], punctul 93.

77. Dacă, în plus, Curtea ar admite și al doilea aspect al primului motiv de recurs, tot ar fi necesară trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare, pentru a verifica, fără a se prevala de prezumția generală conform căreia există posibilitatea să se aducă atingere obiectivului activității de anchetă a Comisiei, dacă fiecare dintre studiile pe care acesta le consideră incluse într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conține informații, opinii sau aprecieri care pot compromite în vreun fel Comisia, până în punctul în care ar aduce atingere obiectivului respectiv.

VIII – Cheltuieli de judecată

78. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din același regulament, propunem Curții să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

IX – Concluzie

79. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să hotărască:

- 1) Admiterea primului motiv de recurs.
- 2) Anularea Hotărârii Tribunalului din 13 septembrie 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482).
- 3) Trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare, pentru ca acesta să determine care dintre studiile în litigiu sunt incluse în categoria „activitate de anchetă”, fie ca urmare a faptului că fac parte dintr-o procedură în curs, fie prin prisma asocierii acestora cu o procedură a cărei inițiere în termen rezonabil este suficient de plauzibilă. Tribunalul va trebui să verifice dacă fiecare dintre studiile pe care acesta le consideră incluse într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conține informații, opinii sau aprecieri care pot compromite în vreun fel Comisia, astfel încât să aducă atingere obiectivului protecției activităților sale de anchetă, fără ca aceasta să se poată prevala de prezumția generală întemeiată pe eventualitatea existenței unui asemenea prejudiciu.
- 4) Obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.