



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
prezentate la 14 aprilie 2015<sup>1</sup>

**Cauza C-615/13 P**

**ClientEarth  
Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)  
împotriva**

**Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară**

„Recurs — Acces la documentele instituțiilor — Regulamentul nr. 1049/2001 și Regulamentul nr. 45/2001 — Documente referitoare la elaborarea unor orientări privind documentația științifică ce trebuie anexată la cererile de autorizare a introducerii pe piață a produselor fitosanitare și a substanțelor active conținute în aceste produse — Refuz parțial al accesului — Excepție privind protecția vieții private și a integrității individului — Noțiunea «date cu caracter personal» — Condiții privind transferul de date cu caracter personal — Demonstrarea «necesității» transferului”

1. Prezenta cauză oferă Curții posibilitatea de a se pronunța asupra unei probleme recurente în jurisprudența sa, care constă în coordonarea regimului general sau comun privind accesul la documentele instituțiilor instituit prin Regulamentul (CE) nr. 1049/2001<sup>2</sup> cu regimurile derogatorii sau speciale prevăzute de alte dispoziții de reglementare ale Uniunii<sup>3</sup>. În prezenta cauză nu este vorba însă, propriu-zis, despre a armoniza dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 cu cele ale unui regulament care guvernează accesul la documente care fac parte din anumite proceduri<sup>4</sup>, ci, într-un mod întrucâtva mai general, despre a concilia accesul guvernat de regulamentul menționat cu reglementarea privind datele cu caracter personal cuprinsă în Regulamentul (CE) nr. 45/2001<sup>5</sup>.

2. În special, Curtea are pentru prima dată ocazia de a se pronunța asupra cerinței potrivit căreia „destinatarul *demonstrează că există necesitatea*<sup>6</sup> transferului de date” cu caracter personal în sensul articolului 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, în cazul în care aceste date, solicitate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, privesc identitatea autorilor anumitor rapoarte de natură profesională elaborate de o instituție.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — 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, denumit în continuare „Regulamentul nr. 1408/2001”).

3 — Astfel, cu titlu de exemplu, în procedurile privind controlul ajutoarelor de stat [Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], în proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [Hotărârea LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738)] sau în proceduri jurisdicționale [Hotărârea Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

4 — Îndeosebi în domeniul dreptului concurenței, atât în ceea ce privește operațiunile de concentrare [Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], cât și procedurile în materie de înțelegeri [Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12)]. A se vedea în această privință Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation nr. 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 483-492.

5 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO 2001, L 8, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 34, p. 6, denumit în continuare „Regulamentul nr. 45/2001”).

6 — Sublinierea noastră.

## I – Cadrul normativ

### A – Regulamentul nr. 45/2001

3. Articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 45/2001 definește noțiunea „date cu caracter personal” ca fiind „orice informații referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă” și prevede că „o persoană identificabilă este o persoană care poate fi identificată, direct sau indirect, în special prin referire la un număr de identificare sau la unul sau mai multe elemente specifice, proprii identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale”.

4. Articolul 8 din același regulament, intitulat „Transferul de date cu caracter personal către destinatari, alții decât instituțiile și organele comunitare, reglementat de Directiva 95/46/CE”, prevede:

„Fără a aduce atingere articolelor 4, 5, 6 și 10, datele cu caracter personal sunt transferate numai către destinatari aflați sub incidența legislației naționale adoptate pentru punerea în aplicare a Directivei 95/46/CE,

- (a) dacă destinatarul demonstrează că datele sunt necesare pentru îndeplinirea unei sarcini de interes public sau că țin de domeniul exercitării autorității publice sau
- (b) dacă destinatarul demonstrează că există necesitatea transferului de date și dacă nu există niciun motiv să se presupună că transferul ar putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanei vizate.”

### B – Regulamentul nr. 1049/2001

5. Potrivit articolului 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”.

6. Sub titlul „Excepții”, articolul 4 din același regulament prevede la alineatul (1) că „[i]nstituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției: [...] (b) vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale”.

7. În conformitate cu alineatul (3) al articolului 4 menționat:

„Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat 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.

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”.

## II – Istoricul litigiului

8. La 25 septembrie 2009, Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (European Food Safety Authority – EFSA) a solicitat uneia dintre unitățile sale să elaboreze orientări destinate pregătirii solicitărilor prevăzute la articolul 8 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009<sup>7</sup>. Unitatea în cauză a format un grup de lucru care în final a prezentat un proiect de orientări în fața a două organisme ale EFSA, unii dintre membrii cărora erau experți științifici externi: pe de o parte, grupul științific specializat în produse fitosanitare și în reziduurile acestora (denumit în continuare „PFR”) și, pe de altă parte, Comitetul director privind pesticidele (denumit în continuare „CDP”).

9. Acești experți au fost invitați să prezinte observații cu privire la proiectul de orientări. Pe baza observațiilor prezentate, grupul de lucru a adus câteva modificări proiectului, care a fost supus consultării publice de la 23 iulie la 15 octombrie 2010, consultare în cadrul căreia au prezentat observații mai multe persoane, printre care Pesticide Action Network Europe (denumită în continuare „PAN Europe”), o organizație pentru protecția mediului.

10. La 10 noiembrie 2010, PAN Europe și ClientEarth – altă organizație pentru protecția mediului – au formulat împreună la EFSA o cerere de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 și al Regulamentului nr. 1367/2006<sup>8</sup>. Cererea avea ca obiect numeroase documente referitoare la pregătirea proiectului de orientări, inclusiv observațiile experților externi din cadrul PFR și al CDP, precum și numele autorului fiecăruia dintre aceste documente cuprinzând observații.

11. Prin scrisoarea din 1 decembrie 2010, EFSA a acordat accesul la o parte din documentația solicitată. În lumina excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 (protecția procesului decizional al instituțiilor), s-a refuzat accesul la două categorii de documente: pe de o parte, diferite versiuni de lucru ale proiectului de orientări și, pe de altă parte, observațiile experților din cadrul PFR și al CDP.

12. Refuzul de a acorda accesul a fost confirmat prin decizia din 10 februarie 2011 a EFSA.

13. Orientările au fost adoptate și publicate în mod oficial la 28 februarie 2011.

14. La 11 aprilie 2011, recurentele au formulat în fața Tribunalului o acțiune în anulare împotriva deciziei de confirmare din 10 februarie 2011.

15. La 12 decembrie 2011, EFSA a adoptat o nouă decizie, comunicând recurentelor că a decis să „retragă”, să „anuleze” și să „înlocuiască” decizia de confirmare din 10 februarie 2011. În temeiul noii decizii, EFSA a acordat accesul la toate documentele vizate în cererea inițială, cu excepția câtorva dintre acestea, a căror existență nu a putut fi constatată.

7 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO L 309, p. 1). În conformitate cu dispoziția menționată, solicitantul unei autorizații de introducere pe piață a unui produs fitosanitar „anexează la dosar documentația științifică de specialitate, astfel cum a fost stabilită de către [EFSA], validată de comunitatea științifică și publicată în cursul ultimilor zece ani înainte de data prezentării dosarului, privind efectele secundare ale substanței active și ale metabolizilor relevanți ai acesteia asupra sănătății, a mediului înconjurător și a speciilor nețintă”.

8 — 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).

16. În privința observațiilor experților externi, EFSA a ocultat numele acestora, prevalându-se de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 (viață privată și integritatea individului) și de legislația Uniunii privind protecția datelor personale. EFSA a semnalat că divulgarea numelor experților trebuia să fie considerată ca fiind un transfer de date cu caracter personal în sensul articolului 8 din Regulamentul nr. 45/2001 și că nu erau îndeplinite condițiile impuse de această dispoziție pentru a se permite un asemenea transfer.

17. Recurentele au solicitat Tribunalului să li se permită să își adapteze acțiunea la conținutul noii decizii a EFSA din 12 decembrie 2011, considerându-se în continuare că obiectul cererii este anularea acestei din urmă decizii.

18. Acțiunea formulată în fața Tribunalului se întemeia pe trei motive: (A) inaplicabilitatea articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și a Regulamentului nr. 45/2001; (B) existența unor motive de interes public care justifică divulgarea numelui experților, în conformitate cu articolul 8 literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 45/2001; (C) neîndeplinirea obligației de motivare.

### III – Hotărârea Tribunalului

19. Acțiunea a fost respinsă prin Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2013<sup>9</sup> (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

20. În ceea ce privește primul motiv, Tribunalul a considerat că numele experților constituie date cu caracter personal în sensul Regulamentului nr. 45/2001, cu toate că EFSA a divulgat în prealabil numele, biografia și declarația de interese ale experților externi, fiind lipsit de relevanță faptul că EFSA nu a făcut dovada refuzului experților de a li se divulga identitatea.

21. În ceea ce privește al doilea motiv, Tribunalul a apreciat că recurentele nu au făcut dovada unui interes public superior, dat fiind că ele cunoșteau numele experților și nu au pus în discuție independența acestora; Tribunalul a considerat, în plus, că recurentele nu au justificat necesitatea divulgării.

22. În ceea ce privește lipsa de motivare, Tribunalul a apreciat că era suficientă menționarea de către EFSA a faptului că recurentele nu au justificat necesitatea transferului respectivelor date cu caracter personal.

### IV – Recursul

23. În susținerea recursului, ClientEarth și PAN Europe invocă trei motive:

24. (A) aplicarea eronată a noțiunii „date cu caracter personal”, astfel cum este definită la articolul 2 din Regulamentul nr. 45/2001; (B) aplicarea eronată a articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 și a articolului 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, în condițiile în care nu a procedat la evaluarea comparativă a tuturor intereselor protejate; (C) încălcarea articolului 5 TUE, în condițiile în care Tribunalul a impus recurentelor o sarcină a probei disproporționată în ceea ce privește obligația de a dovedi necesitatea transferului informațiilor în litigiu, fără a proceda la evaluarea comparativă corespunzătoare a acesteia cu importanța intereselor legitime care trebuie protejate.

<sup>9</sup> — Hotărârea ClientEarth și PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

## V – Procedura în fața Curții

### A – *Primul motiv de recurs*

25. ClientEarth și PAN Europe susțin, contrar celor reținute de Tribunal, că datele în discuție nu constituie date cu caracter personal în sensul Regulamentului nr. 45/2001, subliniind că este vorba despre date cu caracter profesional care figurează în mod distinct chiar pe site-ul internet al EFSA.

26. EFSA și Comisia, susținute de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (denumită în continuare „AEPD”) se pronunță în favoarea interpretării în sens larg a noțiunii „date cu caracter personal”, care ar include cu mult mai mult decât elementele care, la fel ca numele și numărul de identitate național, identifică în mod direct o persoană. În opinia lor, pe de altă parte, o dată cu caracter personal cum ar fi numele nu își pierde acest caracter pentru motivul că este asociată cu alt element, cum ar fi, în acest caz, o observație.

27. AEPD afirmă în plus că cele două elemente ale informației în litigiu constituie date cu caracter personal. Pe de o parte, numele expertului și, pe de altă parte, avizul emis de acesta, care se raportează la activitatea și la conduita sa în calitate de expert științific independent și care l-ar face să devină identificabil pentru orice persoană care dispune de alte informații pertinente pentru a realiza combinația adecvată, constituie date cu caracter personal.

28. Atât EFSA, cât și Comisia și AEPD susțin că nu prezintă relevanță faptul că identitatea experților este publică și că EFSA a făcut publice observațiile acestora sub acoperirea anonimatului. Lipsit de relevanță, în opinia lor, ar fi și faptul că datele cu caracter personal în cauză se raportează la activități care țin de domeniul profesional, întrucât acest lucru nu le împiedică să fie protejate ca date cu caracter personal.

29. Aceste părți afirmă, în sfârșit, că interpretarea restrictivă a respectării vieții private susținute de recurente nu este conformă cu dispozițiile Regulamentului nr. 45/2001 și că domeniul de aplicare al articolului 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) este mai larg decât cel al articolului 7 din cartă, înglobând toate informațiile referitoare la o persoană fizică, inclusiv cele care se raportează la activitatea sa profesională. În această privință, AEPD insistă asupra diferențelor care, în pofida unor eventuale coincidențe, există între noțiunile de viață privată și de date cu caracter personal, iar EFSA și Comisia adaugă că atât jurisprudența Curții, cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului admit că datele care se raportează la activitățile profesionale pot fi incluse în noțiunea de viață privată.

### B – *Al doilea motiv de recurs*

30. Recurentele critică în această privință argumentele pentru care Tribunalul a respins cel de al doilea motiv invocat de ele, reținând că nu au făcut dovada existenței unui interes public superior. În opinia ClientEarth și a PAN Europe, nici Tribunalul și nici EFSA nu au procedat la evaluarea comparativă a tuturor intereselor protejate la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 și la articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, și anume dreptul la transparență, pe de o parte, și dreptul la protecția vieții private, pe de altă parte.

31. EFSA și Comisia, susținute și de AEPD, afirmă că, atunci când o cerere întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001 vizează accesul la documente care conțin date cu caracter personal, dispozițiile Regulamentului nr. 45/2001 se aplică în totalitate, inclusiv articolele 8 și 18, fără a fi necesar să se examineze celelalte condiții prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001. Recurentele erau ținute, așadar, să demonstreze existența unui interes public superior care să justifice transferul datelor cu caracter personal solicitate, ceea ce ar fi permis

ca EFSA să evalueze comparativ diferitele interese aflate în joc. ClientEarth și PAN Europe nu au furnizat însă această dovadă decât după începerea procedurii jurisdicționale, motiv pentru care EFSA nu a avut posibilitatea de a realiza o evaluare comparativă atunci când s-a pronunțat cu privire la cererea de acces la documente.

### C – Al treilea motiv de recurs

32. ClientEarth și PAN Europe susțin că Tribunalul a încălcat principiul proporționalității respingând în acest mod argumentele invocate de recurente pentru a dovedi necesitatea accesului la informațiile solicitate.

33. Ele afirmă în această privință că, dat fiind că, pe de o parte, interesul pe care Tribunalul dorea să îl protejeze era în realitate inexistent din moment ce numele experților în cauză erau accesibile publicului și că, pe de altă parte, recurentele demonstraseră necesitatea transferului datelor solicitate, ar fi fost suficient să dovedească existența unui motiv legitim prevăzut de lege, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din cartă, cerință pe care ar fi îndeplinit-o prin invocarea principiului transparenței.

34. La rândul său, EFSA ridică problema admisibilității acestui al treilea motiv, dat fiind că, în opinia ei, recurentele nu precizează în suficientă măsură elementele din hotărârea atacată pe care le critică, limitându-se să reproducă argumentele expuse deja în primă instanță. În ceea ce privește fondul, aceasta împărtășește opinia Comisiei potrivit căreia obiecția recurentelor ar fi vădit neîntemeiată, întrucât Tribunalul s-ar fi limitat să solicite, în conformitate cu Regulamentul nr. 45/2001 și cu jurisprudența, să se dovedească existența unui interes legitim de a obține informațiile în litigiu, cerință care nu ar fi disproporționată și care ar garanta pe deplin echilibrul necesar între interesele și drepturile fundamentale respective.

## VI – **Apreciere**

### A – Primul motiv de recurs

35. Prin intermediul primului motiv invocat, recurentele afirmă că datele în litigiu nu constituie date cu caracter personal în sensul Regulamentul nr. 45/2001. În opinia noastră, pare însă clar, în conformitate cu jurisprudența Curții în materie, că este vorba despre date de această natură.

36. În Hotărârea Comisia/Bavarian Lager<sup>10</sup>, Curtea a reținut că lista cu participanții la o reuniune care s-a desfășurat în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor conținea date cu caracter personal<sup>11</sup>. În prezenta cauză nu se dorește să se afle numai numele experților, ci se solicită de asemenea observațiile pe care fiecare dintre aceștia le-a prezentat în legătură cu un proiect.

37. În conformitate cu articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 45/2001, sunt considerate „date cu caracter personal” „orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă”. În prezenta cauză, pe de o parte, persoanele respective ar fi identificate de îndată ce li s-ar fi publicat numele și, pe de altă parte, s-ar furniza, în plus, în privința acestora, o anumită informație, și anume observațiile concrete pe care le-au formulat în cadrul desfășurării activității profesionale. Sunt

10 — Cauza C-28/08 P, EU:C:2010:378.

11 — *Ibidem*, punctul 70.

întrunite, în consecință, în mod evident, elementele care definesc noțiunea „date cu caracter personal”, dat fiind că observațiile prezentate de experți constituie o „informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă” sau, altfel spus, o informație referitoare la fiecare dintre experții respectivi, perfect identificați prin numele lor.

38. Este adevărat că numele experților figurează pe site-ul internet al EFSA. Cu toate acestea, ceea ce solicită recurențele nu este numele fiecărui expert din cadrul EFSA, ci numai pe cel al experților care au prezentat observații. Recurențele solicită, în plus, accesul la aceste observații și nu sub formă anonimă, ci cu identificarea autorului. În fond, numele experților sunt publice, așa cum sunt și observațiile prezentate, însă ceea ce se solicită este „îmbinarea” celor două date, din care rezultă o „informație” nouă „referitoare la o persoană fizică identificată” [articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 45/2001]. Pare să fie clar, prin urmare, că ceea ce se solicită sunt „date cu caracter personal” în sensul regulamentului menționat.

39. În consecință, considerăm că trebuie să se respingă primul motiv de recurs.

#### B – Al doilea motiv de recurs

40. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, recurențele contestă necesitatea îndeplinirii cumulative a celor două condiții prevăzute la articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001 pentru transferul de date personale, și anume ca transferul acestora să fie necesar și să nu existe niciun motiv să se presupună că transferul ar putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanei vizate. În opinia recurențelor, prin această abordare, Tribunalul nu ar fi procedat în mod corespunzător la evaluarea comparativă a dreptului la protecția vieții private [articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001], pe de o parte, și a dreptului la transparență [articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001], pe de altă parte.

41. Trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, datele cu caracter personal sunt transferate numai dacă „destinatarul demonstrează că există necesitatea transferului de date și dacă nu există niciun motiv să se presupună că transferul ar putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanei vizate”.

42. Tribunalul a reținut, la punctul 83 din hotărârea atacată, că este vorba despre două condiții cumulative și că, întrucât recurențele nu au îndeplinit-o pe prima dintre acestea, cu alte cuvinte, nu au demonstrat că exista necesitatea transferului datelor solicitate, nu era necesară abordarea celei de a doua, și anume să se determine dacă existau motive să se presupună că transferul putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanelor vizate. Astfel, în opinia Tribunalului, după cum reiese din cuprinsul punctului 64 din hotărârea atacată, în cazul în care destinatarul nu furnizează nicio justificare expresă și legitimă și niciun argument convingător pentru a demonstra necesitatea transferului, instituția sesizată nu poate evalua comparativ interesele părților și nici nu poate verifica dacă este îndeplinită cea de a doua dintre condițiile prevăzute la articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, putând deci să respingă cererea de acces.

43. În opinia noastră, este clar că fiecare dintre condițiile prevăzute la articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001 vizează subiecți diferiți. Prima dintre acestea privește, în mod evident, „destinatarul” informației, cu alte cuvinte, cel care o solicită. Cea de a doua, în schimb, privește instituția care deține informația solicitată, din moment ce, spre deosebire de prima condiție, aceasta nu vizează în mod expres destinatarul, dat fiind că utilizarea formulei impersonale „dacă nu există” face trimitere în mod necesar la instituția căreia i se solicită divulgarea informației sau, eventual, la instanța sesizată cu o acțiune îndreptată împotriva deciziei de respingere a cererii de acces. În consecință, obligația de a demonstra „necesitatea” transferului revine numai destinatarului, după cum reiese cu claritate din cuprinsul dispoziției. De asemenea, numai instituția este competentă să verifice

că „nu există niciun motiv să se presupună că transferul ar putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanei interesate”, de unde rezultă că astfel de „motiv[e]” pot exista într-un mod cu totul independent de aspectul dacă s-a demonstrat „necesitatea” transferului de date către persoanele care le solicită.

44. Din cele expuse anterior rezultă că, fiind vorba despre condiții referitoare la obiecte distincte – pe de o parte, necesitatea transferului, făcându-se abstracție de eventuala atingere adusă intereselor persoanelor vizate, și, pe de altă parte, existența posibilității de a aduce o asemenea atingere, făcându-se abstracție, și de această dată, de aspectul privind necesitatea transferului –, îndeplinirea lor nu poate fi decât cumulativă, după cum în mod corect a apreciat Tribunalul. Prin urmare, nu era necesar să se examineze cea de a doua condiție.

45. Considerăm, în consecință, că și acest motiv de recurs trebuie să fie respins.

### *C – Al treilea motiv de recurs*

46. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs se susține că invocarea principiului transparenței era suficientă pentru a justifica necesitatea transferului datelor solicitate. Această invocare, făcută în contextul unei trimiteri la un anumit climat de neîncredere cu privire la EFSA, ar fi suficientă, în percepția recurenților, pentru a justifica divulgarea informației solicitate. În opinia lor, modul în care Tribunalul a solicitat justificarea acestei necesități ar fi disproporționat.

47. Înainte de a trece la examinarea celui de al treilea motiv de recurs este necesară o observație introductivă. După cum se arată la punctul 72 din hotărârea atacată, refuzul accesului a fost întemeiat inițial pe excepția dedusă din protecția proceselor decizionale [articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001], deși abia începând cu decizia din 12 decembrie 2011, adoptată după introducerea acțiunii la Tribunal, EFSA a invocat, pentru prima dată, excepția referitoare la protecția datelor cu caracter personal [articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 și articolul 8 din Regulamentul nr. 45/2001]. Dată fiind această modificare a termenilor dezbaterii, nu se poate reproșa recurenților, astfel cum procedează EFSA și Comisia, că nu au justificat în faza precontencioasă necesitatea de a li se transfera datele cu caracter personal solicitate, altfel spus, că nu au raționat, încă din această fază, în conformitate cu dispozițiile articolului 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001.

48. Este clar, în opinia noastră, că recurenții se puteau referi în faza precontencioasă doar la excepția invocată la acel moment de EFSA, și anume la cea prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, vizând protecția proceselor decizionale. Excepția pe care EFSA a invocat-o în final în decizia din 12 decembrie 2011 putea face obiectul dezbaterilor numai în cadrul procedurii desfășurate în fața Tribunalului, cum s-a și întâmplat, după cum reiese din cuprinsul punctului 73 din hotărârea atacată, în care se arată că, în ședință, atât EFSA, cât și Comisia au apreciat că Tribunalul putea examina acest motiv concret de recurs. Nimic nu se opune, în consecință, ca acest aspect să facă obiectul dezbaterilor și în fața Curții<sup>12</sup>.

12 — Într-un mod întrucâtva contradictoriu, Tribunalul a arătat însă la punctul 68 din hotărârea atacată că, anterior adoptării deciziei din 12 decembrie 2011, recurenții nu au furnizat nicio justificare de natură să demonstreze necesitatea transferului datelor personale respective, de unde rezultă că EFSA nu era în măsură să procedeze la evaluarea comparativă a diferitelor interese ale părților și nici să verifice dacă existau motive să se presupună că transferul putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanelor vizate, astfel încât nu putea să motiveze în această privință decizia atacată. Tribunalul examinat totuși chestiunea privind existența unei justificări din partea recurenților, chiar dacă în final nu a reținut-o.



49. În ceea ce privește noțiunea „necesitatea transferului de date”, trebuie, în opinia noastră, să se pornească de la principiul că, pentru interpretarea acesteia, trebuie să se acorde o atenție deosebită efectelor Regulamentului nr. 1049/2001, având în vedere că recurențele au acționat în exercitarea dreptului de acces la documentele instituțiilor, ale căror „principii[...], condiții[...] și limite[...] [sunt] definite de [respectivul] regulament”, potrivit chiar dispozițiilor articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001.

50. Este necesar, prin urmare, ca, și în cazul Regulamentului nr. 45/2001, să se coordoneze regimul său specific de acces la documente cu regimul general prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001, astfel cum a procedat Curtea în domeniile în care legiuitorul Uniunii a prevăzut norme speciale de acces, cum ar fi în domeniul concurenței<sup>13</sup>, în cadrul procedurilor jurisdicționale<sup>14</sup> sau în procedurile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor<sup>15</sup>.

51. În cazul Regulamentului nr. 45/2001, necesitatea acestei coordonări nu rezultă numai dintr-o „cerință a sistemului”, care, în mod general, este impusă de existența unor reglementări distincte în privința accesului aplicabile unuia și aceluiași document. Nu este vorba numai despre necesitatea ca, în situația în care se aplică mai multe regimuri de acces, să se ajungă la o interpretare globală și sistematică a tuturor acestor regimuri în vederea obținerii unei soluții satisfăcătoare pentru interesele protejate de fiecare dintre ele. Spre deosebire de situația altor dispoziții care guvernează accesul la documente, această interpretare integratoare și sistematică este impusă în mod expres de însuși Regulamentul nr. 1049/2001, al cărui articol 4 alineatul (1) litera (b) prevede că „[i]nstituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției: [...] (b) vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale”. Din această afirmație, Curtea a dedus că, „în cazul în care o cerere întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001 privește obținerea accesului la documente care conțin date cu caracter personal, dispozițiile Regulamentului nr. 45/2001 devin integral aplicabile, inclusiv articolele 8 și 18 din acesta”<sup>16</sup>, astfel încât „interpretarea particulară și limitativă [...] a articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu corespunde cu echilibrul pe care legiuitorul Uniunii avea intenția să îl stabilească între cele două regulamente în cauză.”<sup>17</sup>

52. Această evocare de către Curte a „echilibrului” dintre obiectivele celor două regulamente este ceea ce ni se pare demn de subliniat cu această ocazie în legătură cu problemele care se ridică în speță.

53. Desigur, considerăm că spiritul „echilibrului” menționat de Curte se concretizează în a interzice să se înlăture „de la bun început” aplicarea articolului 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001”, cum s-a procedat în cauza Comisia/Bavarian Lager<sup>18</sup>. Acest lucru este total diferit de a considera că, în contextul oricărei cereri de acces la documentele instituțiilor, categoriile acestui regulament ar trebui să se aplice fără nicio nuanțare, cu alte cuvinte, fără a se acorda atenția cuvenită caracterului informației care se solicită în mod concret.

13 — Hotărârile Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) și Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Hotărârea Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — Hotărârea LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — Hotărârea Comisia/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punctul 63).

17 — *Ibidem*, punctul 65.

18 — *Ibidem*, punctul 64.

54. În opinia noastră, este clar că „necesitatea” la care se referă Regulamentul nr. 45/2001 nu poate fi interpretată cu aceeași rigoare și nici în sensul că ar avea același domeniu de aplicare atunci când se solicită accesul la documente care conțin date total lipsite de interes public și atunci când cererea se referă, ca în prezenta cauză, la o informație de interes public evident, legată fiind de activitatea profesională a unei persoane, activitate care, cu toate că este și ea „cu caracter personal”, cum a statuat Curtea în cauza Comisia/Bavarian Lager<sup>19</sup>, este astfel în mai mică măsură decât cea care privește o conduită fără legătură cu profesia persoanei în cauză.

55. Noțiunea „necesitate” trebuie, așadar, să fie interpretată într-un mod suficient de flexibil în cazul în care datele personale nu constituie, ca să ne exprimăm astfel, obiectul direct al cererii de informații, ci privesc documente cu caracter public care, în mod colateral, vehiculează informații referitoare la particulari și, ca atare, conțin „date cu caracter personal”<sup>20</sup>. Desigur, este vorba despre date „cu caracter personal” în condițiile în care conțin o „informație referitoare la o persoană fizică identificată” [articolul 2 litera (a) din Regulamentul nr. 45/2001)], dar la prima vedere este vorba despre o „informație cu caracter profesional” și, în consecință, mai puțin sensibilă decât cea care privește domeniul vieții personale sau cel al vieții strict private.

56. Cu alte cuvinte, o „interpretare echilibrată” a celor două regulamente ar conduce la concluzia că, la aprecierea „necesității”, trebuie să se distingă în mod inevitabil între cazurile în care se solicită date personale care nu au, la prima vedere, nicio legătură cu un proces decizional public și cele în care datele solicitate sunt legate într-o anumită măsură de o acțiune a unei autorități publice.

57. Recurentele consideră că invocarea principiului transparenței era suficient pentru a justifica necesitatea transferului datelor solicitate. Această invocare a fost făcută în contextul unei trimeri la un anumit climat de neîncredere cu privire la EFSA, care făcuse obiectul unor suspiciuni de parțialitate și de numire în cadrul organelor sale a unor membri cu anumite interese personale. Concret, și potrivit celor reținute la punctul 79 din hotărârea atacată, un studiu efectuat de PAN Europe a evidențiat că 8 din cei 13 membri ai unui grup de lucru din cadrul EFSA aveau legături cu lobby-uri industriale.

58. În replică la cele expuse mai sus, Tribunalul arată, la punctul 80 din hotărârea atacată, că recurentele au fost informate în legătură cu numele experților în cauză și au avut acces la declarațiile de interese respective ale acestora. În plus, în condițiile în care ele nu au pus în discuție independența niciunui dintre experți, Tribunalul consideră că nu era necesar să examineze aspectul dacă suspiciunile în privința lipsei de imparțialitate ar putea fi o cauză care să justifice accesul solicitat.

59. Nu împărtășim această opinie a Tribunalului, întrucât invocarea în acest mod a unui anumit grad de neîncredere cu privire la imparțialitatea EFSA ne pare a fi suficientă pentru a justifica necesitatea transferului de date, îndeosebi în cazul în care acestea, chiar dacă sunt, într-adevăr, „cu caracter personal”, privesc activitatea profesională a persoanelor în cauză.

60. A cere recurentelor ca, pe lângă invocarea unui grad de neîncredere cu privire la imparțialitatea EFSA, confirmată de indicații care decurg din prezentarea anumitor documente, să pună în discuție, în mod formal și expres, și independența unora dintre experții acesteia înseamnă nu numai a impune acestor recurente o sarcină vădit disproporționată pentru a justifica necesitatea transferului datelor solicitate, ci și a dezechilibra raportul dintre obiectivele urmărite de cele două regulamente. O cerință de această natură ar putea avea un sens dacă s-ar pune problema contestării validității studiilor sau a intentării unei acțiuni împotriva experților, însă în prezenta cauză este vorba pur și simplu despre a colecta informațiile și datele necesare pentru a se putea aprecia tocmai dacă imparțialitatea EFSA poate fi pusă în mod serios în discuție și, dacă este cazul, dacă să se intenteze o acțiune împotriva

19 — *Ibidem*, punctele 68-70.

20 — În această privință, împărtășim în mare măsură criteriul de clasificare propus de avocatul general Sharpston în Concluziile prezentate la 15 octombrie 2006 în cauza Comisia/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624, punctele 158-166).

EFSA ca atare sau împotriva unuia dintre experții din cadrul acesteia. Este vorba, în esență, despre a face posibilă exercitarea dreptului de a impune unei persoane susceptibile de a fi avut o conduită nelegală să își asume în mod corespunzător răspunderea. În fond, suntem deci în prezența unui caz tipic privind rolul pe care îl joacă principiul transparenței și dreptul de acces la informație.

61. În consecință, considerăm că, în prezenta cauză, recurențele au justificat suficient „necesitatea” la care se referă articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, motiv pentru care este necesară admiterea celui de al treilea motiv de recurs.

62. Acest lucru nu presupune însă că ar fi necesar transferul documentelor solicitate, dat fiind că dispoziția menționată impune de asemenea – și, după cum am arătat, în mod cumulativ – să „nu exist[e] niciun motiv să se presupună că [transferul] ar putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanei vizate”. Această a doua cerință nu a fost însă examinată de Tribunal, care a considerat că, din moment ce prima condiție nu era îndeplinită, nu era necesar să se stabilească dacă existau asemenea motive.

63. În cadrul unei noi hotărâri, Tribunalul va putea deci să examineze problema din punctul de vedere al intereselor legitime ale persoanelor în cauză, și anume ale experților care au prezentat fiecare dintre observațiile solicitate de recurențe și care, tocmai pentru că sunt în discuție informații referitoare la activitatea lor profesională, pot avea tot interesul ca respectiva calitate de autor să fie făcută publică.

## VII – Cu privire la soluționarea definitivă a litigiului de către Curte

64. 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”.

65. În opinia noastră, nu sunt întrunite condițiile pentru soluționarea definitivă a litigiului de către Curte, și aceasta pentru motivul că, după cum s-a arătat, Tribunalul nu a examinat dacă în cauză era îndeplinită cea de a doua dintre condițiile prevăzute la articolul 8 litera (b) din Regulamentul nr. 45/2001, și anume dacă transferul de date putea aduce atingere intereselor legitime ale persoanelor vizate.

## VIII – Cheltuielile de judecată

66. 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 EFSA la plata cheltuielilor de judecată.

## IX – Concluzie

67. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții:

- 1) să admită cel de al treilea motiv de recurs;
- 2) să anuleze Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2013, ClientEarth și PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483);
- 3) să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la eventuala atingere adusă intereselor legitime ale persoanelor în cauză prin transferul datelor cu caracter personal solicitate;

- 4) să oblige EFSA la plata cheltuielilor de judecată.