



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 17 noiembrie 2016¹

Cauza C-562/14 P

**Regatul Suediei
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs — Acces la documente ale instituțiilor Uniunii Europene — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Excepție de la dreptul de acces — Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță — Protecția obiectivelor activităților de anchetă — Documente ale unui dosar aferent unei proceduri EU Pilot — Refuzul accesului — Obligația instituției în cauză de a examina în mod individual documentele menționate în cererea de acces”

1. Prin prezentul recurs, Regatul Suediei solicită Curții anularea Hotărârii Tribunalului din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia². În hotărârea menționată, Tribunalul a respins acțiunea prin care domnul Darius Nicolai Spirlea și doamna Mihaela Spirlea (în continuare „domnul și doamna Spirlea”) au solicitat anularea deciziei Comisiei Europene din 21 iunie 2012 prin care a fost refuzat accesul acestora la documente dintr-un dosar privind o procedură EU Pilot (denumită în continuare „decizia în litigiu”)³.

2. Articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001⁴ prevede mai multe excepții de la dreptul de acces public la documentele deținute de instituțiile Uniunii. Curtea a stabilit în jurisprudența sa că instituțiile Uniunii pot să respingă cererile de acces pe baza unor prezumții generale împotriva divulgării atunci când documentele respective se încadrează în una dintre cele cinci categorii⁵. În asemenea situații, instituția în cauză nu are obligația să analizeze documentele respective în mod individual atunci când examinează cererile de acces⁶.

1 — Limba originală: engleza.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

3 — A se vedea de asemenea punctele 9-12 de mai jos.

4 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

5 — Aceste categorii sunt următoarele: (i) documentele unui dosar administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat; (ii) memoriile depuse de o instituție în cadrul unei proceduri judiciare; (iii) documentele care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și întreprinderi în cursul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi; (iv) documentele aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza precontencioasă și (v) documentele care figurează într-un dosar privind o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE. A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, denumită în continuare „Hotărârea ClientEarth”, punctul 77 și jurisprudența citată). A se vedea și punctele 38-41 de mai jos.

6 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, denumită în continuare „Hotărârea LPN”, punctul 39).

3. Problema principală ridicată în prezentul recurs este de a ști dacă Curtea ar trebui să adauge o a șasea categorie de documente în cazul cărora este necesară aplicarea prezumției generale de nedivulgare, și anume cea a documentelor deținute de Comisie în cadrul unei proceduri EU Pilot⁷. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se decidă dacă particularitățile procedurii respective și ale procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 258 TFUE (în special ale etapei preliminară a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor) sunt atât de similare, încât prezumția generală împotriva divulgării, care se aplică în cazul acesteia din urmă, trebuie să vizeze și documentele aferente unei proceduri EU Pilot.

Legislație

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

4. Articolul 15 alineatul (1) TFUE prevede printre altele principiul general potrivit căruia instituțiile Uniunii trebuie să acționeze respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței. În conformitate cu articolul 15 alineatul (3) primul și al doilea paragraf TFUE, cetățenii Uniunii beneficiază de dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii. Dreptul menționat este supus anumitor principii și condiții, inclusiv unor limite care, din motive de interes public sau privat, se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și de către Consiliu.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

5. Dreptul de acces la documente este consacrat la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁸.

Regulamentul nr. 1049/2001

6. Potrivit considerentelor sale, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 15 TFUE [considerentul (4)]. În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor, dar totuși anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepții [considerentul (11)].

7. Articolul 1 din regulament definește principiile, condițiile și limitele, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele instituțiilor, prevăzut la articolul 15 TFUE în vederea garantării „unui acces cât mai larg la documente”.

8. Articolul 4 este intitulat „Excepții”. În conformitate cu articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță:

„Instituțiile 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,

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.

7 — A se vedea punctul 9 de mai jos.

8 — JO 2010, C 83, p. 389 (denumită în continuare „carta”).

Procedura EU Pilot

9. Comisia a propus pentru prima dată introducerea unui exercițiu-pilot în vederea îmbunătățirii modului de aplicare a legislației Uniunii în comunicarea sa „Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației [Uniunii]”⁹. În tratate nu există un temei juridic special pentru această procedură, care a fost utilizată din luna aprilie a anului 2008. În anul 2010 Comisia a precizat că:

„[...] Ideea aflată la baza proiectului este că acest sistem trebuie să fie utilizat în cazul tuturor chestiunilor și problemelor care privesc aplicarea dreptului Uniunii, atunci când sunt necesare informații sau explicații din partea unui stat membru [...]. De asemenea, se consideră că este oportun să se asigure cel puțin o posibilitate minimă de identificare a unei soluții rapide și efective înainte de deschiderea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, fiind înlocuite astfel practicile administrative actuale [așa-numita «procedură prealabilă aplicării articolului 258 TFUE»] [...]”¹⁰.

Situația de fapt și decizia în litigiu

10. Domnul și doamna Spirlea au avut un copil care a murit în august 2010, iar, potrivit acestora, decesul a avut loc în urma unui tratament terapeutic care implică utilizarea de celule stem autologe care a fost administrat într-o clinică privată din Düsseldorf (Germania) (denumită în continuare „clinica privată”). Prin scrisoarea din 8 martie 2011, ei au depus o plângere la Direcția Generală Sănătate a Comisiei, susținând în esență că respectiva clinică privată a putut să ofere tratamentul respectiv ca urmare a neîndeplinirii de către autoritățile germane a obligațiilor care le revin în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1394/2007¹¹ privind medicamentele pentru terapie avansată. Comisia a deschis atunci o procedură EU Pilot¹² pentru a stabili dacă a fost încălcat Regulamentul nr. 1394/2007. În cadrul procedurii respective, Comisia a trimis autorităților germane două cereri de informații la 10 mai și la 10 octombrie 2011. Acestea din urmă au răspuns la aceste cereri la 7 iulie și, respectiv, la 4 noiembrie 2011.

11. Domnul și doamna Spirlea au solicitat, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, accesul la documentele care conțin informații referitoare la tratarea plângerii lor. La 26 martie 2012, prin două scrisori separate, Comisia a respins această cerere. La 30 aprilie 2012, Comisia i-a informat pe domnul și pe doamna Spirlea că nu a fost în măsură să constate că autoritățile germane au încălcat dreptul Uniunii, în special Regulamentul nr. 1394/2007.

12. La 21 iunie 2012, prin decizia în litigiu, Comisia a refuzat să acorde accesul la documentele solicitate în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Aceasta a considerat în esență că divulgarea celor două cereri de informații trimise de Comisie autorităților germane la 10 mai și la 10 octombrie 2011 în cadrul procedurii 2070/11 (denumite în continuare „documentele în litigiu”)¹³ ar fi susceptibilă să afecteze desfășurarea corespunzătoare a anchetei deschise față de autoritățile germane. De asemenea, aceasta a exclus accesul parțial la documentele

9 — Denumită mai jos „Comunicarea din 5 septembrie 2007” [COM(2007) 502 final]. Primele 15 state membre care au participat la exercițiul respectiv au fost Austria, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Țările de Jos, Portugalia, Slovenia, Spania, Suedia și Regatul Unit. În prezent, toate cele 28 de state membre participă la procedura care a devenit cunoscută sub denumirea „procedura EU Pilot”.

10 — A se vedea punctul 3.1 din documentul de lucru ale serviciilor Comisiei din 3 martie 2010 „Date referitoare la funcționarea sistemului până la începutul lunii februarie 2010, document de însoțire a raportului Comisiei intitulat «Raport de evaluare a proiectului EU Pilot»” [COM(2010) 70 final].

11 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind medicamentele pentru terapie avansată și de modificare a Directivei 2001/83/CE și a Regulamentului (CE) nr. 726/2004 (JO 2007, L 324, p. 121).

12 — Procedura-pilot 2070/11/SNCO (denumită în continuare „Procedura 2070/11”).

13 — Documentele în discuție includ doar cele două cereri de informații ale Comisiei, iar nu și răspunsul statului membru. A se vedea și punctul 21 de mai jos.

respective în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a precizat apoi că nu există niciun interes public superior în sensul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din regulamentul care să justifice divulgarea documentelor în litigiu. În sfârșit, la 27 septembrie 2012, Comisia i-a informat pe domnul și pe doamna Spirlea că procedura 2070/11 a fost definitiv închisă.

Procedura din fața Tribunalului și hotărârea atacată

13. La 6 iulie 2012, domnul și doamna Spirlea au introdus la Tribunal o acțiune prin care au solicitat anularea deciziei în litigiu. Danemarca, Finlanda și Suedia au intervenit în susținerea lor. Republica Cehă și Spania au intervenit în susținerea Comisiei. Ca urmare a unei ordonanțe a Tribunalului, Comisia a prezentat documentele în litigiu pentru examinare. Documentele nu au fost divulgate domnului și doamnei Spirlea sau intervenientelor.

14. Domnul și doamna Spirlea au susținut prin intermediul primului lor motiv că Comisia a săvârșit o eroare de drept în interpretarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 apreciind că putea refuza divulgarea documentelor din cadrul unei proceduri EU Pilot fără a le examina în mod concret și individual. Tribunalul a respins acest motiv considerând că Comisia nu a săvârșit nicio eroare de drept prin aceea că a interpretat astfel dispoziția respectivă¹⁴. Potrivit Tribunalului, contrar celor susținute de Suedia, Comisia a verificat dacă documentele în cauză făceau obiectul unei proceduri de anchetă care era încă în desfășurare și dacă, în consecință, prezumția generală de nedivulgare era aplicabilă în mod efectiv documentelor menționate¹⁵. Prin urmare, Tribunalul a respins în continuare motivul invocat de domnul și de doamna Spirlea potrivit căruia Comisia nu a comparat în mod corect interesele în conflict atunci când a stabilit existența unui interes public superior¹⁶.

15. Prin intermediul celui de al doilea motiv, domnul și doamna Spirlea au susținut că dreptul lor de acces parțial la documentele în litigiu nu a fost recunoscut de Comisie. Tribunalul a respins acest motiv ca fiind inadmisibil¹⁷. Tribunalul a respins apoi al treilea motiv invocat de domnul și doamna Spirlea, potrivit căruia Comisia și-a încălcat obligația de motivare care îi revine în temeiul articolului 296 TFUE¹⁸. În sfârșit, Tribunalul a respins al patrulea motiv, potrivit căruia Comisia a încălcat normele privind tratarea plângerilor cetățenilor Uniunii astfel cum acestea reies din Comunicarea din 20 martie 2002¹⁹.

Recursul și procedura în fața Curții

16. Guvernul suedez solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- anularea deciziei în litigiu, precum și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

14 — Punctul 80 din hotărârea atacată.

15 — Punctul 85 din hotărârea atacată.

16 — Punctul 102 din hotărârea atacată.

17 — Punctul 107 din hotărârea atacată.

18 — Punctul 124 din hotărârea atacată.

19 — Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Ombudsmanul European privind relațiile cu reclamantul în cazurile de nerespectare a dreptului [Uniunii] [COM(2002) 141 final]. A se vedea punctul 130 din hotărârea atacată.

17. Suedia invocă trei motive de recurs. Prin intermediul primelor două motive, aceasta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea dispozițiilor articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 în două privințe: în primul rând, prin faptul că a considerat că, atunci când Comisia invocă excepția privind activitățile de inspecție, își poate întemeia decizia pe o prezumție generală pentru a refuza accesul la documente din cadrul unei proceduri EU Pilot și, în al doilea rând, prin faptul că a statuat că afirmația Comisiei potrivit căreia nu exista un interes public superior în sensul tezei finale a articolului 4 alineatul (2) din regulamentul respectiv nu era afectată de nicio eroare. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Suedia susține că Tribunalul a aplicat în mod greșit dreptul Uniunii atunci când a statuat că, în contextul unei acțiuni în anulare întemeiate pe articolul 263 TFUE, caracterul legal al actului atacat trebuie, chiar și atunci când acesta privește examinarea unei cereri formulate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, să fie evaluat în raport cu situația de fapt și de drept existentă la momentul adoptării actului.

18. Danemarca și Finlanda susțin recursul Suediei.

19. Germania a intervenit în susținerea Comisiei, care este de asemenea susținută de Republica Cehă și de Spania.

Primul motiv: eroarea în interpretarea dispozițiilor articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 – prezumția generală de nedivulgare a documentelor din cadrul unei proceduri EU Pilot

20. În susținerea primului motiv de recurs, Suedia afirmă că principiul general care trebuie aplicat atunci când se examinează cererile de acces la documente este asigurarea unui nivel cât mai ridicat de transparență. În consecință, excepțiile de la acest principiu trebuie să fie interpretate și aplicate în mod restrictiv.

Hotărârea atacată

21. Tribunalul a statuat mai întâi că era clar că litigiul avea ca obiect refuzul Comisiei de a acorda accesul la cererile sale de informații adresate autorităților germane la 10 mai și la 10 octombrie 2011, iar nu la observațiile transmise de acest stat membru la 4 noiembrie 2011²⁰. El a constatat că, la momentul adoptării deciziei în litigiu, procedura EU Pilot deschisă în privința Germaniei era încă în desfășurare. Nu a fost contestat faptul că documentele în litigiu priveau activități de „anchetă” în sensul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. În orice caz, din Comunicarea din 5 septembrie 2007 reieșea că obiectivul procedurilor EU Pilot este de a verifica dacă dreptul Uniunii este respectat și aplicat corect în statele membre²¹.

22. Tribunalul a examinat apoi dacă totuși Comisia avea obligația de a efectua o apreciere concretă a conținutului fiecăruia dintre documentele în litigiu sau putea, în schimb, să se limiteze la a se întemeia pe o prezumție generală de atingere adusă obiectivelor urmărite de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Atunci când a examinat aspectul respectiv, Tribunalul a observat că în jurisprudența sa Curtea a stabilit, ca excepție de la principiul conducător de transparență, că instituțiilor Uniunii le este permis să se întemeieze pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente²². O examinare individuală și concretă a fiecărui document poate să nu fie necesară atunci când, date fiind circumstanțele specifice ale cauzei, este evident că accesul trebuie refuzat sau, dimpotrivă, acordat. În aceste cazuri, instituția în cauză poate să se întemeieze pe o prezumție generală care se aplică anumitor categorii de

20 — Punctul 44 din hotărârea atacată.

21 — Punctul 45 din hotărârea atacată.

22 — Punctul 48 din hotărârea atacată și jurisprudența citată.

documente atunci când considerații de ordin general similare sunt susceptibile să se aplice unor cereri de divulgare referitoare la documente de aceeași natură sau din aceeași categorie²³. Curtea a recunoscut deja în anumite cazuri existența unor astfel de prezumții generale în ceea ce privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001²⁴.

23. Tribunalul a arătat că nu este lipsită de importanță recurgerea la o prezumție generală de nedivulgare: asemenea prezumții au ca efect nu numai încadrarea principiului fundamental al transparenței consacrat la articolul 11 TUE, la articolul 15 TFUE și de Regulamentul nr. 1049/2001, ci și limitarea în practică a accesului la documentele în cauză. În consecință, utilizarea unor astfel de prezumții trebuie să se întemeieze pe motive solide și convingătoare, iar orice excepție de la un drept subiectiv sau de la un principiu general al dreptului Uniunii, inclusiv de la dreptul de acces prevăzut la articolul 15 alineatul (3) TFUE coroborat cu Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie aplicată și interpretată în mod restrictiv²⁵.

24. Tribunalul a concluzionat că „[...] argumentele invocate de [domnul și de doamna Spirlea] și de statele membre care intervin în susținerea lor în prezenta cauză, care au legătură atât cu natura informală a procedurii EU Pilot, cât și cu diferențele care există între această procedură și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu sunt suficiente pentru a constata o eroare în premisa raționamentului care figurează în [decizia în litigiu], potrivit căreia, având în vedere finalitatea procedurii EU Pilot, prezumția generală de refuz recunoscută de jurisprudență pentru procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, inclusiv pentru faza lor precontencioasă, ar trebui să fie aplicabilă și în cadrul procedurilor EU Pilot. Astfel, *ratio decidendi* urmată de Curte în [Hotărârea LPN și Finlanda/Comisia²⁶], [...] precum și similaritățile care existau între procedura EU Pilot și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE pledează în favoarea unei asemenea recunoașteri”²⁷.

25. Tribunalul a considerat, mai întâi, că elementul comun în raționamentul Curții referitor la diferite categorii de documente în cazul cărora este recunoscută o prezumție generală de refuz al accesului este probabilitatea ca buna desfășurare a procedurilor în discuție să fie compromisă. Acest element unificator există în egală măsură în cazul procedurilor EU Pilot. Comisia s-a întemeiat pe aceeași premisă în decizia în litigiu atunci când a explicat că, în cadrul unei proceduri EU Pilot, trebuia să primeze un climat de încredere reciprocă între Comisie și statul membru în cauză care să le permită să ajungă la o soluționare amiabilă a diferendului, fără a fi necesară inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE²⁸. Aceasta este situația chiar dacă procedura EU Pilot nu este echivalentă sub toate aspectele cu o procedură în domeniul controlului ajutoarelor de stat sau al concentrărilor sau cu o procedură jurisdicțională și nici acestea din urmă nu sunt echivalente între ele. Acest lucru nu a împiedicat însă Curtea să recunoască, în toate aceste cazuri, posibilitatea să recurgă la prezumții generale care să se aplice anumitor categorii de documente²⁹.

26. În al doilea rând, procedurile EU Pilot și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, în special faza sa precontencioasă, prezintă similarități care justifică aplicarea unei abordări comune în cele două cazuri. Or, aceste similarități primează în raport cu orice diferențe³⁰. Ambele proceduri permit Comisiei să își exercite mai bine rolul de gardian al tratatelor.

23 — Punctul 49 din hotărârea atacată și jurisprudența citată.

24 — La punctul 50 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut referire la patru categorii de prezumții generale. Curtea a adăugat ulterior o a cincea categorie: a se vedea nota de subsol 5 de mai sus.

25 — Punctele 52 și 53 din hotărârea atacată.

26 — A se vedea nota de subsol 6 de mai sus.

27 — Punctul 56 din hotărârea atacată.

28 — Punctul 57 din hotărârea atacată și jurisprudența citată.

29 — Punctul 58 din hotărârea atacată.

30 — Punctul 59 din hotărârea atacată.

Procedurile EU Pilot și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor au ca scop să garanteze respectarea dreptului Uniunii, dând statului membru în cauză posibilitatea să își susțină motivele de apărare și să evite dacă este posibil recurgerea la o procedură jurisdicțională. În ambele cazuri, revine Comisiei, atunci când consideră că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile, sarcina de a evalua oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva statului menționat³¹. De asemenea, procedurile sunt de natură bilaterală, între Comisie și statul membru în cauză³². În sfârșit, deși procedura EU Pilot nu este sub toate aspectele echivalentă cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, ea poate să conducă la deschiderea de către Comisie a procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, întrucât Comisia poate, la finalul unei proceduri EU Pilot, să inițieze în mod formal cercetarea încălcării prin intermediul unei scrisori de punere în întârziere și eventual să sesizeze Curtea în vederea constatării de către aceasta din urmă a neîndeplinirii obligațiilor de către statul membru în cauză. În aceste împrejurări, divulgarea unor documente în cadrul procedurii EU Pilot ar fi de natură să afecteze faza următoare, și anume procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În plus, deși Comisia avea obligația să acorde accesul la informații sensibile furnizate de statele membre și să evedențieze argumentele în apărare ale acestora din urmă în cadrul procedurii EU Pilot, statele membre ar putea fi reticente în a le împărtăși inițial³³.

27. Astfel, Tribunalul a concluzionat că, „[...] în cazul în care instituția în cauză invocă excepția privind procedurile de anchetă, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, aceasta se poate întemeia pe o prezumție generală pentru a refuza accesul la documente aferente procedurii EU Pilot ca etapă anterioară unei eventuale deschideri formale a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”³⁴.

28. În continuare, Tribunalul a respins argumentele invocate de domnul și de doamna Spirlea, inclusiv acela că o prezumție generală în ceea ce privește documente aferente unei proceduri EU Pilot ar putea fi, în orice caz, recunoscută numai atunci când este vorba despre o cerere de acces la un „ansamblu de documente”, iar nu, precum în speță, numai la două documente³⁵.

Argumentele părților

29. Guvernul suedez susține că Tribunalul a săvârșit erorile de drept care urmează. În primul rând, a permis Comisiei să se întemeieze pe o prezumție generală de nedivulgare pentru respingerea cererii de acces la documente care a fost formulată de domnul și de doamna Spirlea. Tribunalul trebuia să statueze că este obligatorie examinarea de către Comisie a conținutului individual al fiecărui document. În al doilea rând, deși există o asemenea prezumție generală împotriva divulgării documentelor în faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, aceasta nu trebuie să constituie temeiul unei abordări comune în cazul documentelor aferente unei proceduri EU Pilot, întrucât diferențele dintre cele două proceduri primează în raport cu orice asemănări. În al treilea rând, în măsura în care poate fi aplicată o prezumție generală în ceea ce privește documentele aferente unei proceduri EU Pilot, cererea de acces trebuie să aibă ca obiect un „ansamblu de documente”, iar nu numai două documente, ca în prezenta procedură.

31 — Punctul 60 din hotărârea atacată.

32 — Punctul 61 din hotărârea atacată.

33 — Punctul 62 din hotărârea atacată.

34 — Punctul 63 din hotărârea atacată.

35 — Punctele 72-76 din hotărârea atacată.

30. Danemarca afirmă în susținerea acestor argumente că procedurile EU Pilot acoperă și alte cazuri, iar nu doar eventuale proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și au un obiect mai variat decât faza precontencioasă a unor asemenea proceduri. Aproximativ un sfert dintre procedurile EU Pilot în care a fost implicată Danemarca priveau aspecte pur factuale. În astfel de împrejurări, nu se poate presupune că accesul la corespondență trebuie să fie refuzat în temeiul unei prezumții generale.

31. Finlanda a adăugat că nu trebuie să se presupună că documentele din cadrul unei proceduri EU Pilot conțin punctele de vedere preliminare ale Comisiei și ale statelor membre în legătură cu procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, situație în care divulgarea ar aduce atingere obiectivelor unei acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE. De asemenea, Finlanda este de acord cu punctul de vedere al Suediei potrivit căruia o prezumție generală care se opune divulgării se aplică doar atunci când sunt vizate multe documente. Tribunalul a considerat în mod eronat că, pentru stabilirea aspectului dacă este aplicabilă o prezumție generală de confidențialitate, criteriul relevant este calitativ, iar nu cantitativ.

32. Comisia susține că argumentele guvernului suedez sunt inoperante și afirmă că, în orice caz, din jurisprudența Curții rezultă că o instituție poate respinge o cerere de acces la documente în temeiul unei prezumții generale chiar și atunci când o asemenea cerere se referă doar la câteva documente.

33. Republica Cehă și Spania susțin de asemenea că decizia Tribunalului este corectă. Acestea consideră în special că toate procedurile EU Pilot urmăresc să verifice dacă statele membre respectă dreptul Uniunii. Ele adaugă că asemănările de ordin practic sau funcțional dintre procedura EU Pilot și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor indică faptul că cele două sunt comparabile.

34. De asemenea, Germania consideră că hotărârea atacată este corectă. Aceasta arată că numărul încălcărilor a scăzut de la introducerea procedurii EU Pilot, întrucât cazurile pot fi soluționate mai rapid și nu este necesară deschiderea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Prin urmare, este esențială menținerea unui asemenea climat de încredere reciprocă în viitor. Obligația de divulgare a documentelor din cadrul unei proceduri EU Pilot ar putea afecta buna derulare a procedurii. Există multe asemănări între procedura EU Pilot și faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Germania nu este de acord cu argumentul Suediei potrivit căruia procedurile EU Pilot au un domeniu de aplicare mai larg decât procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Doar problemele care pot fi ridicate în temeiul articolului 258 TFUE fac obiectul procedurilor EU Pilot. Cererile de informații cu caracter exclusiv factual (după cum au menționat Suedia și Danemarca) nu pot face obiectul unor proceduri EU Pilot decât în cazul în care acestea se referă la o posibilă încălcare a dreptului Uniunii.

35. Ca răspuns la observațiile Germaniei, Suedia face referire la diferențele dintre experiența sa legată de procedurile EU Pilot și cea a Germaniei. În Suedia, cazurile care au vizat materiale voluminoase și documente sensibile au constituit excepția. Aceste diferențe reflectă punctele de vedere diferite ale statelor membre referitoare la ceea ce implică procedura respectivă și pledează împotriva aplicării unei prezumții generale de confidențialitate în toate cazurile în care este aplicabilă procedura EU Pilot. Finlanda a adăugat că natura informală a procedurilor EU Pilot implică faptul că schimbul de informații și orice discuții dintre Comisie și un stat membru sunt foarte diferite față de ceea ce se întâmplă în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Rezultă că în cazul documentelor aferente unei proceduri EU Pilot nu ar trebui să se aplice o prezumție generală care să se opună divulgării³⁶.

36 — Finlanda invocă Hotărârea Curții ClientEarth, care a fost pronunțată după adoptarea de către Tribunal a hotărârii atacate.

Apreciere

Considerații introductive

36. Articolul 42 din cartă garantează cetățenilor Uniunii dreptul de acces la documentele instituțiilor³⁷. Regulamentul nr. 1049/2001 însuși prevede în mod expres că vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documentele instituțiilor Uniunii³⁸. În același timp, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepții de la dreptul respectiv și instituțiile Uniunii trebuie să aibă posibilitatea de a-și îndeplini misiunile³⁹. Orice excepții trebuie să fie atât adecvate, cât și necesare⁴⁰ și, din moment ce derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie interpretate și aplicate în mod strict⁴¹. În principiu, unei instituții a Uniunii îi este permis să își întemeieze decizia de respingere a unei cereri de acces la documente în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente, considerații similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură⁴².

37. Din constatările Tribunalului de la punctul 45 din hotărârea atacată reiese că procedura 2070/11 a constituit o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Dacă nu există o prezumție generală potrivit căreia accesul la documentele generate în cadrul procedurii respective poate fi refuzat, revine Comisiei sarcina de a analiza fiecare document individual și de a decide dacă trebuie să se acorde accesul. Nu rezultă în mod automat că documentele trebuie să fie divulgate.⁴³

Prezumțiile generale de nedivulgare

38. Toate cele cinci categorii de situații în care Curtea a refuzat accesul la documente pe baza unei prezumții generale întemeiate pe articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 privesc ansambluri de documente care erau definite în mod clar prin faptul că făceau parte dintr-un dosar aferent unor proceduri administrative sau judiciare în curs. Astfel, exista probabilitatea ca prin acordarea unui drept de acces general la documente să fie perturbate natura și desfășurarea procedurii în cauză⁴⁴.

39. Pentru patru dintre cele cinci categorii de situații, Curtea a examinat și a interpretat normele dreptului Uniunii care reglementează procedura în discuție împreună cu dispozițiile privind accesul la documentele prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001. Normele privind ajutoarele de stat au făcut obiectul Hotărârii TGI⁴⁵, normele care reglementează procedurile în fața instanțelor Uniunii au fost analizate în Hotărârea API⁴⁶, dispozițiile care reglementează procedurile de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi au fost analizate în Hotărârea Éditions Odile Jacob⁴⁷, iar normele

37 — A se vedea punctele 4 și 5 de mai sus.

38 — A se vedea considerentul (4).

39 — A se vedea considerentul (11).

40 — A se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, punctele 27 și 28).

41 — A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 75 și jurisprudența citată).

42 — A se vedea Hotărârea ClientEarth, punctul 69 și jurisprudența citată.

43 — A se vedea punctul 74 de mai jos.

44 — A se vedea nota de subsol 5 de mai sus.

45 — A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, denumită în continuare „Hotărârea TGI”, punctele 55-58).

46 — A se vedea Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, denumită în continuare „Hotărârea API”, punctele 96-100).

47 — A se vedea Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, denumită în continuare „Hotărârea Éditions Odile Jacob”, punctele 118-121). A se vedea și Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punctele 60 și 64-66).

referitoare la înțelegeri de tipul cartelurilor au fost examinate în Hotărârea EnBW⁴⁸. Procedând astfel, Curtea a urmărit să realizeze o interpretare coerentă a normelor procedurale speciale în litigiu și a dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001. Deciziile Curții în cauzele respective mențin echilibrul urmărit de legiuitorul Uniunii între normele dreptului Uniunii care reglementau procedura în discuție și regulamentul.

40. Nu există acte normative care să reglementeze procedura EU Pilot și nici norme procedurale speciale. Astfel, nu există un echivalent, în cadrul acestei proceduri, pentru normele care reglementează procedurile privind ajutoarele de stat, procedurile jurisdicționale, procedura de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi sau practicile care sunt incompatibile cu piața comună.

41. În ceea ce privește a cincea categorie, Curtea a statuat că divulgarea generală a documentelor din cadrul unui dosar în cursul fazei precontencioase a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor riscă să altereze caracterul acestei proceduri, precum și să îi modifice derularea și că, prin urmare, această divulgare ar putea aduce în principiu atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Divulgarea ar putea face chiar mai dificil procesul de negociere și obținerea unui acord între Comisie și statul membru vizat prin care să se pună capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate, în scopul de a se permite respectarea dreptului Uniunii și evitarea introducerii unei acțiuni în justiție la instanțele Uniunii⁴⁹.

42. În măsura în care nu există norme speciale care să reglementeze faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Curtea nu avea obligația de a verifica dacă acordarea accesului general în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 ar aduce atingere anumitor dispoziții procedurale. Aceasta este situația și în cazul procedurii EU Pilot.

43. Există asemănări între procedurile EU Pilot și procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în special în faza precontencioasă a acestora, astfel încât să fie necesară o prezumție generală care să se opună divulgării documentelor și în cazul celor dintâi?

44. În opinia noastră, deși există o anumită suprapunere între cele două proceduri, împrejurările nu sunt în totalitate identice.

45. Nu există o definiție formală a procedurii EU Pilot. În comunicarea sa „Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației [Uniunii]”, Comisia face distincție între cereri și plângeri. Prin cereri se solicită clarificarea poziției de fapt sau de drept într-un stat membru. Plângerile privesc o presupusă încălcare a dreptului Uniunii pe care statul membru în cauză trebuie să o remedieze în anumite termene. În lipsa unei soluții, Comisia poate să întreprindă noi acțiuni, inclusiv adoptarea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁵⁰. Mai recent, Comisia a precizat: „Înainte de inițierea procedurilor oficiale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisia lucrează în parteneriat cu statele membre pentru a soluționa problemele în mod eficient și în conformitate cu dreptul Uniunii, prin intermediul unui proces de dialog structurat cu termene clare, care a fost introdus în acest scop. Acest proces este denumit «EU Pilot»”⁵¹.

46. Toate statele membre implicate în prezenta procedură sunt de acord că procedura EU Pilot a înlocuit faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Totuși, Suedia (susținută de Danemarca și Finlanda) susține că procedura EU Pilot are un domeniu de aplicare mai larg decât faza precontencioasă a procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE și că ea acoperă și alte

48 — A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, denumită în continuare „Hotărârea EnBW”, punctele 86-90 și 93).

49 — A se vedea Hotărârea LPN, punctele 55-65.

50 — A se vedea Comunicarea din 5 septembrie 2007, punctul 2.2, p. 7 (a se vedea nota de subsol 9 de mai sus).

51 — A se vedea Raportul Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii, raportul anual pentru 2014 [COM(2015) 329 final], p. 5.

activități de anchetă legate de aplicarea dreptului Uniunii. Acestea afirmă că unele proceduri EU Pilot au ca obiect cereri care privesc elemente de fapt și nu constituie faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Prin urmare, diferențele dintre cele două proceduri primează în raport cu orice asemănări. Danemarca arată că un sfert dintre procedurile EU Pilot în care a fost implicată au vizat chestiuni cu caracter pur factual. Suedia adaugă că, în experiența sa legată de procedura EU Pilot, schimburile de materiale sensibile constituie excepția.

47. Comisia și Republica Cehă, Germania și Spania nu sunt de acord cu acest punct de vedere.

48. Deși, în opinia noastră, este clar că procedura EU Pilot efectiv „înlocuiește împovărtoarea procedură prealabilă aplicării articolului 258 [TFUE] prin intermediul reprezentanțelor permanente ale statelor membre cu un sistem mai clar și mai structurat”⁵², procedura EU Pilot poate fi utilizată și pentru stabilirea situației de fapt sau a poziției juridice a statelor membre în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii în afara cadrului unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Guvernul danez a confirmat în mod expres faptul că a avut tocmai o asemenea experiență cu procedura EU Pilot.

49. În hotărârea atacată, Tribunalul a recunoscut de asemenea că nu toate procedurile EU Pilot sunt echivalente cu procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁵³. Obiectivul general al monitorizării aplicării dreptului Uniunii în cadrul celor dintâi include obiectivul mai concret al celor din urmă, care au ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea, pe de o parte, de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și, pe de altă parte, de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie⁵⁴.

50. Prin urmare, trebuie să se facă distincție între procedurile EU Pilot care efectiv înlocuiesc faza precontencioasă a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE și cele care nu fac acest lucru.

51. Întrucât domeniul de aplicare al procedurii EU Pilot este mai extins decât cel al procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, nu este posibil să se identifice cu precizie în ce privește divulgarea ar aduce atingere scopului și derulării procedurilor EU Pilot⁵⁵. Mai mult, lipsa unor norme speciale care să reglementeze procedura EU Pilot face ca domeniul de aplicare al oricărei excepții de la principiul general al transparenței să fie extrem de incert.

52. Prin urmare, nu suntem de acord că procedura EU Pilot în general constituie o a șasea categorie nouă de documente în cazul cărora ar trebui să se aplice o prezumție generală împotriva divulgării. Considerăm că această concluzie este conformă cu cerința ca o asemenea prezumție generală să fie interpretată și aplicată în mod restrictiv, întrucât este o excepție de la regula care impune instituției în cauză să examineze în mod concret și individual fiecare document care face obiectul unei cereri de acces în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 și, mai general, de la principiul (confirmat de articolul 15 TFUE și de articolul 42 din cartă) potrivit căruia publicul trebuie să aibă un acces cât mai larg la documentele deținute de instituțiile Uniunii.

53. Astfel, prin faptul că a concluzionat la punctul 63 din hotărârea atacată că se aplică o prezumție generală împotriva divulgării în cazul documentelor din dosarul aferent unei proceduri EU Pilot, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.

52 — După cum a afirmat Direcția generală pentru politici interne, drepturile cetățenilor și afaceri constituționale a Parlamentului European, „Instrumente pentru asigurarea implementării și aplicării dreptului Uniunii și evaluarea eficacității sale”, 2013, punctul 5.3.1.

53 — A se vedea punctul 62 din hotărârea atacată.

54 — A se vedea Hotărârea LPN, punctul 62 și jurisprudența citată.

55 — A se vedea de exemplu punctul 9 de mai sus.

54. Totuși, alta este situația atunci când o procedură EU Pilot înlocuiește faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În asemenea împrejurări, o prezumție generală de confidențialitate ar fi efectiv aplicabilă, întrucât divulgarea integrală ar putea să compromită desfășurarea negocierilor dintre Comisie și statul membru în cauză în faza respectivă a procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE într-un climat de încredere reciprocă și, prin urmare, să aducă atingere protecției obiectivelor urmărite de activitățile de anchetă ale instituției⁵⁶.

55. O prezumție generală care se opune divulgării documentelor în faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se aplică cererii formulate de domnul și de doamna Spirlea în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001?

56. În opinia noastră, răspunsul este negativ.

57. În Hotărârea ClientEarth, Curtea a clarificat jurisprudența sa referitoare la prezumțiile generale de nedivulgare în situațiile în care instituțiile se întemeiază pe articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza accesul la documente. Curtea a admis în parte recursul declarat de ClientEarth împotriva hotărârii Tribunalului prin care a fost respinsă acțiunea sa în anularea deciziei prin care Comisia a refuzat să îi permită accesul integral la anumite studii privind conformitatea legislației mai multor state membre cu dreptul mediului al Uniunii.

58. Curtea a împărțit studiile în discuție în cauza respectivă în două categorii. Aceasta a distins, pe de o parte, studiile care, atunci când a fost adoptată decizia Comisiei prin care a fost refuzat accesul integral, fuseseră deja depuse într-un dosar privind faza precontencioasă a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor deschise prin trimiterea unei scrisori de punere în întârziere a statului membru vizat. În cazul acestei categorii, divulgarea ar fi adus atingere protecției obiectivelor urmărite de activitățile de anchetă din cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁵⁷. Pe de altă parte, Curtea a statuat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a admis că totuși Comisia poate, în mod legal, să extindă sfera prezumției de confidențialitate la a doua categorie de studii, și anume la cele care, atunci când a fost adoptată decizia Comisiei, *nu* determinaseră trimiterea unei scrisori de punere în întârziere. La acea dată era în continuare neclar dacă aceste studii ar determina inițierea de către Comisie a fazei precontencioase a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Prin urmare, Comisia avea obligația să analizeze fiecare cerere de acces la studiile respective în mod individual⁵⁸.

59. Raționamentul menționat se aplică cu atât mai mult în cazul domnului și doamnei Spirlea. Atunci când a fost adoptată decizia în discuție la 21 iunie 2012, Comisia îi informase deja (la 30 aprilie 2012) că a constatat faptul că *nu* a existat o încălcare a Regulamentului nr. 1394/2007 și că nu urma să fie inițiată procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Germaniei. În consecință, considerăm că nu putea fi aplicată o prezumție generală care se opune divulgării în cazul documentelor aferente procedurii EU Pilot atunci când a fost adoptată decizia menționată. Pe lângă faptul că procedura 2070/11 nu determinase încă trimiterea unei scrisori de punere în întârziere a autorităților germane, Comisia luase de fapt decizia să *nu* deschidă faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

60. Prin urmare, considerăm că, prin faptul că a admis, în hotărârea atacată, că totuși Comisia putea, în mod legal, să extindă sfera prezumției de confidențialitate la cele două documente aflate în discuție în cadrul procedurii 2070/11, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.

56 — A se vedea Hotărârea ClientEarth, punctele 74-76 și jurisprudența citată.

57 — A se vedea Hotărârea ClientEarth, punctele 71-76.

58 — A se vedea Hotărârea ClientEarth, punctele 77-82.

61. Concluzionând astfel, nu suntem de acord cu punctul de vedere adoptat de Suedia și de Finlanda potrivit căruia o prezumție generală împotriva divulgării poate fi aplicată doar atunci când o cerere de acces privește un număr mare de documente. În speță, domnul și doamna Spirlea au solicitat accesul doar la două documente. În opinia noastră, numărul documentelor care fac obiectul unei cereri de acces este lipsit de importanță. Atunci când este invocată excepția de la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, criteriul decisiv pentru stabilirea aspectului dacă este aplicabilă prezumția generală care se opune divulgării este de a ști dacă prin aprobarea unei cereri de acces s-ar aduce atingere scopului procedurii în discuție. Acest criteriu este calitativ, iar nu cantitativ. Având în vedere dreptul de acces general conferit de legiuitorul Uniunii, adăugăm că inconveniente de ordin administrativ legate de analizarea unui număr mare de documente nu este în general un motiv valid pentru nerespectarea de către o instituție a obligațiilor sale privind transparența⁵⁹.

62. Prin faptul că nu a statuat că era necesară efectuarea de către Comisie a unei analize concrete și individuale a fiecăruia dintre cele două documente solicitate de domnul și de doamna Spirlea, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept. Prin urmare, considerăm că primul motiv de recurs este întemeiat.

Al doilea și al treilea motiv de recurs: săvârșirea unei erori în interpretarea dispozițiilor articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001 – interesul public superior și faptele care trebuie să fie luate în considerare în cazul deciziei în litigiu

63. În situația în care Curtea este de acord cu concluzia noastră privind primul motiv de recurs, nu este necesară analizarea celui de al doilea și a celui de al treilea motiv. Totuși, vom examina pe scurt și aceste motive pentru exhaustivitate.

Al doilea motiv de recurs

64. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, Suedia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea noțiunii de interes public superior în sensul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001.

65. Din cuprinsul punctului 94 din hotărârea atacată rezultă că, în opinia Comisiei, cel mai bun mod de a servi interesul general era de a finaliza procedura EU Pilot fără să analizeze documentele în litigiu sau să aprobe cererea formulată de domnul și de doamna Spirlea. Tribunalul a confirmat aprecierea Comisiei potrivit căreia era în interesul public să clarifice ea însăși, în cadrul unei proceduri EU Pilot, dacă autoritățile germane respectaseră dreptul Uniunii⁶⁰.

66. Totuși, Comisia stabilise deja că nu a existat o încălcare a dreptului Uniunii la momentul când a adoptat decizia în discuție. Considerăm că interesul public a fost astfel deja servit în acel stadiu. Echilibrul intereselor se modificase, cel puțin suficient pentru a fi necesară analizarea de către Comisie a documentelor în litigiu astfel încât să se stabilească dacă trebuie să aibă loc divulgarea. Prin urmare, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare prin aprecierea sa privind interesul public în sensul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001.

59 — Aceasta este poziția referitoare la interpretarea excepției de la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, în pofida faptului că, în cazul unor cereri privind documente foarte lungi sau un număr mare de documente, articolul 6 alineatul (3) din regulamentul respectiv permite ca instituția în cauză să discute informal cu solicitantul în scopul ajungerii la o soluție echitabilă. A se vedea Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520, punctele 63-69).

60 — A se vedea punctul 98 din hotărârea atacată.

Al treilea motiv de recurs

67. Domnul și doamna Spirlea au arătat în procedura desfășurată în fața Tribunalului că accesul la documentele în litigiu le-a fost refuzat de către Comisie pentru motive legate de interesul public, chiar și după închiderea procedurii EU Pilot (la 27 decembrie 2012). La punctul 100 din hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat că „[...] dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, în cadrul unei acțiuni în anulare formulate în temeiul articolului 263 TFUE, legalitatea actului atacat trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept care existau la data la care actul a fost adoptat [...]. Or, trebuie să se constate că închiderea [procedurii 2070/11] a intervenit după adoptarea [deciziei în litigiu]. În consecință, argumentul [invocat de domnul și de doamna Spirlea] trebuie înlăturat”⁶¹.

68. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Suedia contestă decizia menționată. Aceasta susține că, la fel ca împrejurările existente la momentul adoptării de către o instituție a Uniunii a unei decizii prin care este refuzat accesul în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, faptele care au loc după adoptarea deciziei respective trebuie să fie de asemenea luate în considerare în procedura prevăzută la articolul 263 TFUE în fața instanțelor Uniunii care verifică legalitatea unor asemenea decizii. În susținerea punctului său de vedere, Suedia a afirmat că în caz contrar împrejurările noi ar putea fi analizate doar în urma formulării unei noi cereri către instituția în cauză. Rezultatul ar fi o proliferare a procedurilor și întârzierea aferentă. Suedia adaugă că principiile din jurisprudența citată de Tribunal în hotărârea atacată se referă la procedurile privind ajutoarele de stat. Ele nu trebuie să fie aplicate în cazul deciziilor adoptate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, întrucât fiecare tip de situație are propriile sale trăsături speciale⁶².

69. Comisia, susținută de Germania, nu este de acord cu acest punct de vedere.

70. Potrivit articolului 263 TFUE, controlul exercitat de Curte și de Tribunal este limitat la examinarea legalității măsurii atacate. La realizarea controlului respectiv, instanțele Uniunii nu pot să substituie motivarea autorului actului atacat cu propria motivare⁶³. Potrivit unei jurisprudențe constante, actul în cauză trebuie analizat în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării sale⁶⁴.

71. Dacă instanțele Uniunii ar ține seama de împrejurările care apar după adoptarea actului atacat (în speță, poziția după încheierea procedurii EU Pilot), acest fapt ar fi echivalent cu o substituie a motivării. Ar fi necesară astfel analizarea unor aspecte care nu au fost apreciate de autorul actului înainte de adoptarea actului atacat sau la momentul adoptării sale.

72. Deciziile prin care se refuză accesul la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 nu necesită să se facă o excepție în ceea ce privește domeniul de aplicare al aprecierii referitoare la fapte și împrejurări. Suedia interpretează în mod eronat Hotărârea Tribunalului Koninklijke Grolsch. Tribunalul nu a sugerat în această hotărâre că respectivele cauze privind înțelegerile de tipul cartelurilor care încalcă articolul 101 TFUE constituie o excepție de la principiul potrivit căruia un act atacat trebuie să fie verificat din perspectiva situației de fapt existente la momentul adoptării sale. Dimpotrivă, după cum în mod corect a arătat Germania, în hotărârea menționată, Tribunalul confirmă doar faptul că în cursul fazei administrative a unor asemenea proceduri destinatarul poate să conteste elementele de fapt și de drept existente printr-o comunicare privind obiecțiunile, precum și în cadrul procedurilor judiciare ulterioare.

61 — În susținerea punctului său de vedere, Tribunalul a făcut referire la Hotărârea din 30 septembrie 2009, Franța/Comisia (T-432/07, nepublicată, EU:T:2009:373, punctul 43 și jurisprudența citată).

62 — Suedia face referire în special la hotărârile care privesc acordurile care împiedică, restrâng sau denaturează concurența în cadrul pieței interne prin încălcarea articolului 101 TFUE, în cazul cărora este posibilă punerea în discuție a unor noi aspecte chiar și după introducerea unei cereri, cum este Hotărârea din 15 septembrie 2011, Koninklijke Grolsch/Comisia (T-234/07, EU:T:2011:476, denumită în continuare „Hotărârea Koninklijke Grolsch”, punctele 37-41).

63 — A se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 141 și jurisprudența citată).

64 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul European/Consiliul (C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 45 și jurisprudența citată).

73. În consecință, apreciem că al treilea motiv de recurs este neîntemeiat.

Post-scriptum

74. Prezentul recurs *nu* are ca obiect divulgarea automată a unor comunicări dintre Comisie și un stat membru în contextul unei proceduri EU Pilot. Obiectul acestuia îl constituie aspectul dacă cele cinci categorii existente în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 ar trebui extinse astfel încât Comisia să se poată întemeia pe o *presumție* de nedivulgare în astfel de cazuri. Dacă se admite recursul – astfel cum am sugerat că ar trebui să se întâmple – Comisia va putea în continuare, după examinarea dosarului, să refuze accesul la documentele în discuție în cazul în care se impune acest refuz.

75. Evenimente recente au demonstrat foarte clar pericolele susținerii sau ale aprobării într-o situație în care cetățeanul obișnuit simte că guvernul se află la distanță și nu comunică sau nu se ocupă de el. Dificultatea administrativă suplimentară pentru serviciile Comisiei care constă în a examina documente individuale și a ajunge la o decizie cu privire la divulgare este un preț mic de plătit pentru o transparență și o încredere sporite între administrația Uniunii și cetățeanul Uniunii⁶⁵. Propunem Curții să aibă în vedere aceste principii când se va pronunța cu privire la prezentul recurs.

Cheltuielile de judecată

76. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) și cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Comisia, ca parte care a căzut în pretenții în prezentul recurs, trebuie să suporte cheltuielile de judecată efectuate în cadrul prezentei proceduri. Guvernul ceh, guvernul danez, guvernul finlandez, guvernul german și guvernul spaniol suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată.

Concluzie

77. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să dispună:

- admiterea recursului;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată;
- obligarea guvernului ceh, a guvernului danez, a guvernului finlandez, a guvernului german și a guvernului spaniol la plata propriilor cheltuieli de judecată.

⁶⁵ — A se vedea punctul 4 de mai sus.