



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 28 noiembrie 2017¹

Cauza C-57/16 P

**ClientEarth
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs – Acces la documentele instituțiilor – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Cerere de acces la proiectul de raport de evaluare a impactului, la raportul de evaluare a impactului și la avizul Comitetului de evaluare a impactului – Presumție generală de confidențialitate – Refuzul de a acorda accesul – Documente legislative”

I. Introducere

1. Prezentul recurs se înscrie în cadrul unei acțiuni în anulare introduse în fața Tribunalului Uniunii Europene de ClientEarth împotriva a două decizii ale Comisiei Europene prin care i-a fost refuzat accesul la anumite documente. Mai exact, printr-o decizie din 1 aprilie 2014, Comisia a refuzat să acorde recurenteii accesul la un raport de evaluare a impactului privind un proiect de instrument obligatoriu de definire a cadrului strategic al procedurilor de inspecție și de supraveghere bazate pe riscuri și referitoare la legislația de mediu a Uniunii Europene, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului. În plus, printr-o decizie din 3 aprilie 2014, Comisia a refuzat de asemenea să acorde recurenteii accesul la un proiect de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a Uniunii, precum și la un aviz al Comitetului de evaluare a impactului (denumite în continuare „documentele în litigiu”).
2. Prin urmare, recurenta a introdus o acțiune împotriva acestor două decizii, acțiune care a fost respinsă de Tribunal prin Hotărârea din 13 noiembrie 2015, ClientEarth/Comisia (T-424/14 și T-425/14, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2015:848).
3. În această hotărâre, Tribunalul a statuat în esență că documentele în litigiu făceau parte din aceeași categorie și că se impunea o prezumție generală de confidențialitate deoarece divulgarea lor ar fi adus atingere procesului decizional de elaborare a propunerilor de acte legislative de către Comisie.
4. Recurenta, susținută de guvernele finlandez și suedez, a formulat recurs împotriva hotărârii menționate.
5. În cadrul acestui recurs, Curtea va trebui să se pronunțe în principal cu privire la chestiunea dacă o instituție poate să își întemeieze refuzul de a acorda accesul la evaluări ale impactului pe o prezumție generală de confidențialitate, având în vedere natura respectivelor evaluări. Astfel, Curtea va trebui să analizeze dacă, atunci când Comisia elaborează acte legate de procedura legislativă, aceasta intervine

¹ Limba originală: franceza.

în calitate de legiuitor. Această analiză va aduce Curtea în situația de a se pronunța cu privire la echilibrul necesar între principiul transparenței, o mai bună dezbatere publică, independența Comisiei și confidențialitatea informațiilor, astfel cum reies aceste noțiuni din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei².

6. În cadrul prezentelor concluzii vom explica motivele pentru care considerăm că hotărârea atacată trebuie să fie anulată.

II. Cadrul juridic

A. Regulamentul nr. 1049/2001

7. Considerentele (2) și (6) ale acestui regulament au următorul cuprins:

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

[...]

(6) Ar trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor, inclusiv în cazul delegării atribuțiilor, păstrându-se totodată eficacitatea procesului decizional la nivelul instituțiilor. Aceste documente ar trebui să fie direct accesibile în cea mai mare măsură posibilă.”

8. Articolul 2 alineatele (1) și (4) din regulamentul menționat prevede următoarele:

„(1) Orice 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.

[...]

(4) Fără a aduce atingere articolelor 4 și 9, documentele devin accesibile publicului fie printr-o cerere scrisă, fie direct, în formă electronică, sau prin intermediul unui registru. În special, documentele întocmite sau primite în cadrul unei proceduri legislative devin direct accesibile în conformitate cu articolul 12.”

9. Articolul 4 alineatele (3) și (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede:

„(3) 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.

² JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 03, p. 76.

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.

[...]

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

10. Articolul 12 alineatul (2) din acest regulament prevede că „[î]n special documentele legislative, adică documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea, ar trebui să devină direct accesibile, sub rezerva articolelor 4 și 9.”

B. Regulamentul nr. 1367/2006

11. Considerentele (7) și (15) ale Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus³ privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului⁴ prevăd următoarele:

„(7) [...] dispozițiile cu privire la accesul la informațiile privind mediul ar trebui să se aplice instituțiilor și organismelor comunitare care acționează în exercitarea puterii legislative.

[...]

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

12. Articolul 1 alineatul (1) literele (a) și (b) din acest regulament prevede:

„(1) Obiectul prezentului regulament este de a contribui la executarea obligațiilor care decurg din Convenția [de la Aarhus], prin stabilirea normelor de aplicare a dispozițiilor convenției pentru instituțiile și organismele comunitare, în special prin:

- (a) garantarea dreptului de acces al publicului la informațiile privind mediul primite sau elaborate de instituțiile sau organismele comunitare și deținute de către acestea și stabilirea termenilor și condițiilor generale, precum și a normelor pentru exercitarea acestui drept;
- (b) asigurarea faptului că informațiile privind mediul sunt puse la dispoziție și comunicate progresiv publicului în vederea atingerii celei mai largi și sistematice disponibilități și difuzări posibile. În acest scop este promovată utilizarea, în special, a tehnologiei de telecomunicații informatizate și/sau a tehnologiei electronice, în măsura în care acestea sunt disponibile[.]”

3 JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”.

4 JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126.

13. Articolul 2 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament:

[...]

(d) «informații privind mediul» înseamnă orice informație în scris, pe suport video, audio, electronic sau în orice altă formă, referitoare la:

[...]

(iii) măsurile (inclusiv măsurile administrative), cum ar fi politicile, dispozițiile normative, planurile, programele, acordurile de mediu și activitățile care afectează sau pot afecta elementele și factorii menționați la punctele (i) și (ii), precum și măsuri sau activități menite să protejeze aceste elemente;

(iv) rapoarte referitoare la aplicarea legislației privind mediul;

(v) analize costuri-beneficii și alte analize și ipoteze economice folosite în cadrul măsurilor și activităților menționate la punctul (iii);

[...]”

14. Articolul 3 din Regulamentul nr. 1367/2006 prevede:

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

În sensul prezentului regulament, prin cuvântul «instituție» din Regulamentul [...] nr. 1049/2001 se înțelege «instituție sau organism comunitar».”

15. Articolul 6 din acest regulament prevede:

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

(2) Pe lângă excepțiile stabilite la articolul 4 din Regulamentul [...] nr. 1049/2001, instituțiile și organismele comunitare pot refuza accesul la informații despre mediu în cazul în care comunicarea acestora ar putea aduce atingere protecției mediului la care se referă informațiile, cum ar fi zonele de reproducere ale unor specii rare.”

III. Situația de fapt aflată la originea cauzei

16. Recurenta este o organizație fără scop lucrativ care are ca obiect de activitate protecția mediului.

17. La 20 ianuarie 2014, aceasta a adresat Comisiei două cereri de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. Așa cum am arătat mai sus, prima dintre aceste cereri viza accesul la un raport de evaluare a impactului întocmit de Comisie pe tema punerii în aplicare a pilonului „acces la justiție” din cadrul Convenției de la Aarhus, iar a doua cerere viza obținerea accesului la evaluarea impactului realizată de Comisie pe tema revizuirii cadrului juridic european privind inspecțiile și supravegherea de mediu la nivel național și la nivelul Uniunii.

18. Prin scrisoarea din 13 februarie 2014, Comisia a respins a doua cerere. Comisia a precizat cu această ocazie că cererea respectivă viza un „[r]aport de evaluare a impactului privind un proiect de instrument obligatoriu de definire a cadrului strategic al procedurilor de inspecție și de supraveghere bazate pe riscuri și referitoare la legislația de mediu a [Uniunii]”, precum și avizul Comitetului de evaluare a impactului emis cu privire la raportul respectiv. Această respingere s-a întemeiat pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

19. Prin scrisoarea din 17 februarie 2014, Comisia a respins prima cerere. Ea a precizat cu această ocazie că cererea respectivă viza un „proiect de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a [Uniunii]”, precum și avizul Comitetului de evaluare a impactului emis cu privire la raportul respectiv. Această respingere a fost întemeiată pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din regulamentul menționat.

20. La 4 martie 2014, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din acest regulament, recurenta a depus două cereri de confirmare la Comisie.

21. Prin scrisorile din 24 martie 2014, Comisia a informat recurenta că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din regulamentul menționat, termenul de răspuns la aceste cereri de confirmare se prelungea cu 15 zile lucrătoare.

22. Prin scrisorile din 1 și din 3 aprilie 2014 (denumite în continuare „deciziile în litigiu”), Comisia a confirmat respingerea cererii de acces la documentele în litigiu în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

23. În deciziile în litigiu, în primul rând, Comisia a subliniat mai întâi că, în contextul discuțiilor și al negocierilor în vederea adoptării de către ea de inițiative legislative referitoare la inspecțiile și la supravegherea în domeniul mediului și la accesul la justiție în același domeniu, inițiasse evaluări de impact care erau încă în desfășurare. Comisia a precizat în această privință că evaluările de impact erau destinate să ajute pregătirea de astfel de inițiative și că alegerile strategice („policy choices”) care figurează într-o inițiativă legislativă ar fi susținute de conținutul unei evaluări de impact.

24. În continuare, potrivit Comisiei, divulgarea, în acest stadiu, a documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere proceselor sale decizionale aflate în curs, din moment ce ar afecta marja sa de manevră și i-ar reduce capacitatea de a ajunge la compromisuri. În plus, o astfel de divulgare ar risca să provoace presiuni exterioare care ar putea împiedica procesele decizionale dificile în cursul cărora ar trebui să existe un climat de încredere. Comisia s-a referit, în plus, la dispozițiile articolului 17 alineatul (1) TUE și ale articolului 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE.

25. În această privință, pe de o parte, în decizia din 1 aprilie 2014, Comisia a insistat asupra faptului că inspecțiile și supravegherea constituiau un element-cheie al punerii în aplicare a politicilor publice, domeniu în care instituțiile încearcă, din anul 2001, să atragă atenția și să promoveze o acțiune la scara Uniunii, și asupra faptului că discuția trebuia protejată de factorii de influență externă, din moment ce o astfel de influență ar afecta calitatea controlului asupra statelor membre.

26. Pe de altă parte, în decizia din 3 aprilie 2014, Comisia a pus accentul pe natura sensibilă a chestiunii privind accesul la justiție în domeniul mediului, pe posibilele divergențe de puncte de vedere dintre statele membre, precum și pe faptul că se scurseseră zece ani de la Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 2003 privind accesul la justiție în materie de mediu⁵.

27. În sfârșit, Comisia a adăugat în deciziile în litigiu că diferite documente referitoare la cele două evaluări de impact în curs erau deja disponibile pe internet și că toate celelalte documente referitoare la evaluările de impact menționate ar fi publicate cu ocazia adoptării propunerilor legislative de către colegiul comisarilor.

28. Având în vedere aceste elemente, Comisia a concluzionat în deciziile în litigiu că accesul la documentele solicitate trebuia să fie refuzat în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât procesele decizionale erau într-un stadiu precoce și sensibil („at a very early and delicate stage”).

29. În al doilea rând, Comisia a considerat că niciun interes public superior nu justifică divulgarea documentelor solicitate. În această privință, ea a observat că Uniunea era obligată să conserve, să protejeze și să îmbunătățească calitatea mediului și, în consecință, a sănătății persoanelor. Acest obiectiv ar putea fi atins printr-un acces nediscriminatoriu la justiție în domeniul mediului. Cu toate acestea, pe de o parte, Comisia nu se considera în măsură să determine în ce mod divulgarea, în acest stadiu, a documentelor solicitate ar ajuta persoanele care trăiesc în Uniune să influențeze în mod indirect mediul în care trăiau, accesul la justiție fiind deja posibil în fața instanțelor naționale, iar procesele decizionale în cauză neurmărind decât ameliorarea acestui acces. În plus, Comisia a adăugat că în anul 2013 fusese organizată o consultare publică în cadrul căreia părțile interesate, inclusiv societatea civilă, putuseră să contribuie la definirea liniilor generale ale propunerilor. Pe de altă parte, potrivit Comisiei, divulgarea, în acest stadiu, ar aduce atingere proceselor decizionale și ar afecta posibilitatea de a se ajunge la cel mai bun compromis posibil. În plus, potrivit Comisiei, interesul public ar fi mai bine asigurat de posibilitatea de a continua procesele decizionale în cauză în lipsa oricărei presiuni exterioare.

30. În al treilea rând, Comisia a înlăturat posibilitatea de a acorda un acces parțial în sensul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, având în vedere că documentele solicitate erau acoperite de excepție în integralitatea lor.

31. În urma acestui refuz de a divulga documentele, ClientEarth a introdus, la 11 iunie 2014, două acțiuni, care urmăreau anularea deciziei din 1 aprilie 2014 (cauza T-425/14) și, respectiv, a deciziei din 3 aprilie 2014 (cauza T-424/14).

32. Prin intermediul primului aspect al motivului unic invocat, ClientEarth reproșa Comisiei că ar fi concluzionat în mod eronat că exista un risc de atingere gravă a proceselor sale decizionale și că nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentelor în litigiu.

33. Prin intermediul celui de al doilea aspect al acestui motiv, ClientEarth arăta că Comisia și-ar fi încălcat obligația de motivare.

34. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea introdusă de ClientEarth.

⁵ COM(2003) 624 final.

IV. Concluziile părților

35. Prin recursul formulat, ClientEarth solicită Curții să anuleze hotărârea atacată și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a cheltuielilor efectuate de interveniente.

36. Prin decizia președintelui Curții din 12 iulie 2016, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor recurente formulate de guvernele finlandez și suedez.

37. Comisia solicită respingerea recursului și obligarea ClientEarth la plata cheltuielilor de judecată.

V. Examinarea recursului

A. Observații introductive

38. În ședința din 3 iulie 2017, Comisia a arătat că publicase la 28 aprilie 2017 o comunicare în care anunța că inițiativa privind „accesul la justiție” în domeniul mediului fusese închisă și abandonată fără a i se da curs legislativ. În plus, Comisia a precizat că, în urma publicării acestei comunicări, a publicat la 28 iunie 2017 unul dintre documentele în litigiu, și anume proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului⁶, pentru care respinsese, prin decizia din 3 aprilie 2014, cererea de acces formulată de ClientEarth.

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectul litigiului trebuie să continue să existe, ca și interesul de a exercita acțiunea, până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o⁷. În măsura în care unul dintre documentele în litigiu, la care ClientEarth dorește să obțină acces, a fost făcut public, o parte a acțiunii formulate de această organizație a rămas fără obiect; nu mai este necesară pronunțarea cu privire la cererea de acces la proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului.

40. Prin urmare, considerăm că Curtea trebuie să constate lipsa necesității de a se pronunța asupra fondului cererii de anulare a deciziei din 3 aprilie 2014 în măsura în care aceasta vizează accesul la proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului.

B. Aprecieră noastră

41. ClientEarth invocă două motive în susținerea recursului său. Prin intermediul primului motiv, aceasta reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept atunci când a recunoscut existența unei prezumții generale de confidențialitate cu privire la documentele în litigiu.

42. Prin intermediul celui de al doilea motiv, invocat în subsidiar, aceasta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a recunoscut, la punctele 133-163 din hotărârea atacată, existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentelor în litigiu.

43. Primul motiv este împărțit în cinci aspecte, care trebuie tratate după cum urmează.

⁶ Acest document este disponibil la următoarea adresă de internet:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷ A se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 26 și jurisprudența citată).

1. Cu privire la al patrulea aspect al primului motiv, întemeiat pe o eroare de drept constând în faptul că Tribunalul nu ar fi ținut seama de natura specifică a documentelor în litigiu pentru a acorda un acces cât mai larg posibil la aceste documente

a) Argumentația părților

44. ClientEarth, susținută de guvernele finlandez și suedez, consideră că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat, la punctele 100-106 din hotărârea atacată, că principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documentele instituțiilor nu este aplicabil documentelor în litigiu, în măsura în care Comisia, atunci când elaborează o evaluare a impactului în vederea prezentării unei propuneri legislative, nu acționează în calitate de legiuitor, fără să prezinte relevanță, în această privință, natura documentelor în cauză.

45. În primul rând, potrivit recurenței, Tribunalul ar fi trebuit să țină seama de faptul că aceste documente, și anume evaluările de impact, fac parte integrantă din procesul legislativ și în special din decizia de a prezenta sau de a nu prezenta o propunere legislativă. Aceasta apreciază că, deși Comisia, atunci când elaborează acest tip de documente, nu ar acționa în mod oficial în calitate de legiuitor, nu ar fi mai puțin adevărat că aceste documente ar constitui temeiul unei propuneri legislative.

46. Guvernul finlandez citează în acest sens jurisprudența Curții potrivit căreia „[t]ransparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice”⁸. Guvernul menționat consideră că, în temeiul acestei jurisprudențe, elementul central de care trebuie să se țină seama nu este atât calitatea de legiuitor a instituției care a adoptat documentul la care se solicită accesul, cât însăși natura acestui document, care este susceptibil să constituie fundamentul legislației viitoare.

47. În ceea ce privește guvernul suedez, acesta apreciază că, atunci când întocmește evaluările de impact, Comisia acționează în calitate de legiuitor, întrucât pregătește și elaborează propuneri de acte cu caracter legislativ.

48. În consecință, recurența, precum și guvernele finlandez și suedez consideră că, în conformitate cu considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001 și cu jurisprudența Curții, cetățenilor Uniunii ar trebui să li se acorde un acces cât mai larg posibil la documente precum documentele în litigiu.

49. În al doilea rând, recurența consideră, contrar aprecierii Tribunalului de la punctul 106 din hotărârea atacată, că jurisprudența Curții nu justifică recunoașterea unor prezumții generale aplicabile documentelor legislative sau documentelor aferente unor eventuale propuneri legislative.

50. Comisia, dimpotrivă, susține că, la momentul când s-a solicitat accesul la documentele în litigiu, nu se prezentase nicio propunere legislativă și, prin urmare, nu exista niciun document legislativ. Comisia subliniază în această privință că, la momentul adoptării sau al abandonării propunerii politice, acest tip de document este făcut public și cetățenii au, în consecință, posibilitatea să ia cunoștință de respectivul act pentru a controla totalitatea informațiilor care constituie fundamentul acțiunii legislative a Uniunii.

⁸ A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 45 și 46), precum și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctele 32 și 33).

51. Pe de altă parte, Comisia consideră că, chiar dacă documentele în litigiu ar trebui să fie calificate drept „legislative” în sensul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție se aplică fără să aducă atingere articolelor 4 și 9 din acest regulament, astfel cum ar fi constatat Tribunalul la punctul 105 din hotărârea atacată. Astfel, recunoașterea existenței unei prezumții generale de confidențialitate într-un context legislativ nu ar fi exclusă, după cum a arătat Tribunalul la punctul 106 din hotărârea atacată, citând Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul⁹.

b) Apreciere

52. Amintim că articolul 15 alineatul (3) TFUE și articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) consacră dreptul de acces la documentele instituțiilor. În temeiul articolului 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, regulamentul menționat urmărește definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor acestui drept de acces. În această privință, având în vedere că accesul la documentele instituțiilor constituie principiul, orice excepție de la acest principiu este de strictă interpretare¹⁰.

53. Astfel, articolul 4 din regulamentul amintit stabilește o listă de excepții de la dreptul de acces la documentele instituțiilor, printre acestea numărându-se și excepția invocată de Comisie în susținerea refuzului de a acorda acces la documentele în litigiu în cauza principală. Atunci când Comisia decide să refuze accesul la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere unuia dintre interesele protejate prin acest articol, acesteia îi revine, în principiu, obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de această dispoziție¹¹. Ulterior, instituției îi revine obligația să verifice că nu există un interes public superior care să justifice divulgarea documentului în cauză, în pofida atingerii aduse interesului protejat de articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001¹².

54. Curtea a admis totuși că instituției în cauză îi este permis să se întemeieze pe prezumții generale ce se aplică anumitor categorii de documente pentru a justifica modul în care accesul la aceste documente ar putea, în mod concret și efectiv, să aducă atingere interesului protejat printr-o excepție prevăzută la articolul 4 din acest regulament. În această privință, instituția în cauză trebuie să precizeze pe ce considerații de ordin general își întemeiază prezumția potrivit căreia divulgarea ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate de excepțiile prevăzute de această dispoziție. În acest context, instituția în cauză nu este obligată să efectueze o apreciere concretă a conținutului fiecăruia dintre documentele respective¹³.

55. Aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate nu exclude însă dreptul persoanelor care au prezentat cererea de acces la documentul în cauză de a dovedi că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu face obiectul prezumției menționate sau că există un interes public superior care justifică această divulgare¹⁴.

9 C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 35 și 36).

11 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, punctele 71 și 72), precum și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 31).

12 A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 44).

13 A se vedea Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată).

14 A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 62).

56. Până în prezent, Curtea a admis cinci prezumții generale de confidențialitate. Astfel, a fost reținută o prezumție generală de confidențialitate privind accesul la documentele dintr-un dosar administrativ referitor la o procedură de control al ajutoarelor de stat¹⁵, accesul la memorii depuse de o instituție în cadrul unei proceduri judiciare¹⁶, cererea de acces la documentele care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și părțile care fac notificarea sau terți în cadrul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi¹⁷, cererea unei organizații fără scop lucrativ de a obține acces la dosarul administrativ referitor la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în etapa procedurii precontencioase¹⁸ și cererea prin care se solicită obținerea accesului la un ansamblu de documente care figurează într-un dosar referitor la o procedură de aplicare a articolului 81 CE, devenit articolul 101 TFUE¹⁹.

57. În cadrul activității legislative, principiul transparenței joacă un rol foarte important. Astfel, deși considerentul (4) al Regulamentului nr. 1049/2001 și articolul 1 din acesta conferă publicului un drept de acces la documentele instituțiilor al cărui efect trebuie să fie cel mai mare posibil, considerentul (6) al aceluiași regulament arată că accesul mai larg la aceste documente trebuie să fie autorizat tocmai atunci când instituțiile acționează în calitate de legiuitor. Prin urmare, Curtea a arătat deja că „[t]ransparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice”²⁰.

58. Punerea în balanță a interesului specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat și, în special, interesul general de a face accesibil documentul la care se solicită accesul este deosebită pertinentă atunci când instituția acționează în calitatea sa de legiuitor²¹.

59. În consecință, ținând seama de elementele de mai sus, întrebarea care se ridică în speță este aceea dacă, dată fiind natura documentelor în litigiu a căror divulgare este solicitată, Tribunalul putea să admită în mod valabil o prezumție generală de confidențialitate în privința lor.

60. Reiese din hotărârea atacată că Tribunalul a considerat, la punctul 102 din aceasta, că, „deși este adevărat că puterea de a propune adoptarea de acte legislative în sensul articolului 289 alineatul (3) TFUE revine, în principiu și sub rezerva unei dispoziții contrare, Comisiei, în conformitate cu dispozițiile articolului 17 alineatul (2) TUE, totuși, conform articolului 14 alineatul (1) TUE și articolului 16 alineatul (1) TUE, Parlamentul și Consiliul sunt cele care exercită, în comun, funcția legislativă. De asemenea, din articolul 289 alineatele (1)-(3) TFUE reiese că constituie un act legislativ orice act adoptat printr-o procedură legislativă, cu alte cuvinte, pe de o parte, orice regulament, orice directivă sau orice decizie adoptate în temeiul procedurii legislative ordinare expuse la articolul 294 TFUE în comun de Parlament și Consiliu la propunerea Comisiei și, pe de altă parte, orice regulament, orice directivă sau orice decizie adoptate în temeiul unei proceduri legislative speciale, cu alte cuvinte, după caz, de Parlament cu participarea Consiliului sau de acesta cu participarea Parlamentului”.

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

16 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).

17 Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46), precum și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 33).

21 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctele 32 și 33).

61. La punctul 103 din hotărârea menționată, Tribunalul continuă arătând că, „[î]n consecință, atunci când pregătește sau elaborează o propunere de act, chiar de natură legislativă, Comisia nu acționează ea însăși în calitate de legiuitor, din moment ce, pe de o parte, acest proces de pregătire și de elaborare este în mod necesar un proces prealabil procedurii legislative la modul propriu, cu ocazia căruia, pe de altă parte, natura însăși a actului care trebuie propus trebuie determinată, și din moment ce, pe de altă parte, Parlamentul și Consiliul sunt cele care exercită funcția legislativă”.

62. La punctul 105 din hotărârea atacată, Tribunalul a răspuns la unul dintre argumentele recurenteii precizând că, „chiar presupunând că documentele solicitate trebuie să fie calificate drept «documente legislative» în sensul articolului 12 alineatul (2) menționat din Regulamentul nr. 1049/2001, este necesar să se arate că această dispoziție se aplică numai «sub rezerva articolelor 4 și 9» din același regulament [...]. Or, astfel cum s-a constatat la punctele 97 și 99 [din această hotărâre], cu ocazia aplicării articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din regulamentul menționat, Comisia este îndreptățită să prezume că divulgarea documentelor solicitate aduce, în principiu, gravă atingere procesului decizional de elaborare a unei propuneri politice, atât timp cât aceasta nu a luat o decizie în acest sens”.

63. Deși este adevărat că Comisia nu poate fi calificată în mod strict ca fiind „legiuitor”, considerăm totuși că rolul acesteia în procesul legislativ îi conferă, dacă nu rolul de cvasilegiuitor, cel puțin pe acela de actor legislativ indispensabil, fără impulsul căruia activitatea legislativă a Uniunii ar fi inexistentă. Astfel, după cum a amintit Curtea în Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia²², „în temeiul articolului 17 alineatul (2) TUE, un act legislativ al Uniunii poate fi adoptat numai «la propunerea Comisiei», cu excepția cazului [...] în care tratatele prevăd altfel”²³. Acesteia îi revine „sarcina de a decide dacă prezintă sau nu prezintă o propunere de act legislativ, cu excepția cazului [...] în care ar avea obligația, potrivit dreptului Uniunii, să prezinte o astfel de propunere. În temeiul acestei puteri, în cazul prezentării unei propuneri de act legislativ, revine de asemenea Comisiei, care, conform articolului 17 alineatul (1) TUE, promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop, sarcina de a determina obiectul, finalitatea, precum și conținutul respectivei propuneri”²⁴.

64. Pe de altă parte, având în vedere însuși textul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și economia acestui regulament și obiectivul pe care îl urmărește, considerăm că determinantă pentru un drept de acces mai larg la documentele Uniunii nu este atât calitatea instituției, cât însăși natura acestor documente.

65. Astfel, acest articol, care amintește de considerentul (6) al regulamentului menționat – care, reamintim, prevede un acces mai larg la documente în cazul în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor –, prevede că „documentele legislative, cu alte cuvinte, documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea, ar trebui să devină direct accesibile, sub rezerva articolelor 4 și 9”.

66. Astfel cum am amintit la punctul 57 din prezentele concluzii, transparența în domeniul legislativ contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice.

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 A se vedea punctul 68 din această hotărâre.

24 A se vedea punctul 70 din hotărârea menționată.

67. Or, întrucât Comisia se află la originea actelor legislative, documentele pregătite și elaborate de ea în cadrul procesului legislativ constituie tocmai fundamentele acțiunilor legislative pe care cetățenii au dreptul să le cunoască. Prin urmare, tocmai la aceste documente trebuie să se acorde un acces mai larg în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu considerentul (6) al acestui regulament.

68. Evaluările de impact, precum și rapoartele aferente acestora se încadrează exact în această categorie de documente. Astfel, pentru a determina obiectul, finalitatea și conținutul unei propuneri legislative, Comisia a recurs în special la evaluări de impact, care permit o apreciere concretă și documentată a datelor situației, precum și o evaluare a consecințelor previzibile ale eventualei adoptări a unei astfel de legislații. Astfel cum reiese din Orientările privind evaluarea impactului²⁵, „[e]valuarea impactului este un ansamblu de etape logice care trebuie urmate cu ocazia pregătirii unor propuneri legislative. Este un proces în cursul căruia sunt reunite, pentru factorii de decizie politici, informații cu privire la avantajele și la inconvenientele opțiunilor politice posibile, prin intermediul unei examinări a impactelor lor potențiale. Rezultatele acestui proces sunt rezumate și prezentate în raportul de [evaluare a impactului]”²⁶.

69. În consecință, în opinia noastră, nu există nicio îndoială că evaluările de impact și rapoartele de evaluare a impactului trebuie să beneficieze de un acces mai larg, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1409/2001. Prin urmare, prezumția generală de confidențialitate nu se poate aplica în cazul acestora.

70. Astfel, toate documentele pentru care Curtea a recunoscut existența unei prezumții generale de confidențialitate se refereau fie la o procedură administrativă, fie la o procedură jurisdicțională în curs²⁷.

71. Situația din speță este cu totul alta.

72. Ne aflăm aici în cadrul unui proces cu caracter legislativ – iar nu în cadrul unei proceduri administrative sau jurisdicționale – căruia însuși legiuitorul Uniunii urmărește să îi asigure o transparență sporită²⁸. De aici derivă în mod specific dreptul de acces la documentele instituțiilor, fără de care această transparență dorită nu ar exista. Curtea nu a omis să amintească motivele acestui raționament în Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul²⁹, atunci când a arătat că „tocmai transparența [procesului legislativ], care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său”³⁰.

73. Încă de la adoptarea Tratatului de la Maastricht, statele membre au fost conștiente de importanța acestui principiu și au invitat Comisia să prezinte rapid Consiliului un raport privind măsurile care urmăresc creșterea accesului publicului la informațiile de care dispun instituțiile³¹. Au urmat inserarea în Tratatul de la Amsterdam a articolului 255 CE, devenit articolul 15 TFUE, și mai ales consacrarea acestui principiu prin articolul 42 din cartă, care ridică dreptul de acces la documentele instituțiilor la rangul de drept fundamental.

25 Orientările Comisiei privind evaluarea impactului din 15 ianuarie 2009 [SEC(2009) 92].

26 A se vedea p. 5 din aceste orientări.

27 A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 78).

28 A se vedea articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu considerentul (6) al acestui regulament.

29 C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 A se vedea punctul 59 din această hotărâre.

31 A se vedea Declarația nr. 17 privind dreptul de acces la informații, anexată la Tratatul de la Maastricht.

74. Existența unei prezumții generale de confidențialitate constituie o excepție de la acest drept fundamental și trebuie, așadar, să fie interpretată în mod restrictiv, astfel cum a amintit Curtea în repetate rânduri și în special în Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul³².

75. În plus, am văzut că, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001, Comisia păstrează dreptul de a refuza accesul la documente cu condiția să justifice, într-un caz concret, riscul de atingere gravă adusă procesului decizional, precum și să verifice că nu există niciun interes public superior de divulgare a acestor documente. Or, decizia de a aplica o prezumție generală de confidențialitate într-un caz precum cel din speță ar echivala în fapt cu inversarea echilibrului sistemului instituit de acest regulament. Astfel, Comisia s-ar putea dispensa de justificarea în mod concret și individual a refuzului de a acorda accesul la documentele menționate întemeind acest refuz pe considerații de ordin general. Pe de altă parte, i-ar reveni persoanei care dorește să obțină accesul la documentele Comisiei obligația de a dovedi prezența unui asemenea interes public superior. Acest fapt ar conduce în realitate la o inversare a sarcinii probei, ceea ce pare a fi incompatibil cu articolul 42 din cartă, cu jurisprudența Curții menționată anterior în prezentele concluzii, precum și cu însăși voința legiuitorului Uniunii în ceea ce privește documentele legislative.

76. Mai mult, contrar celor susținute de Comisie, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctul 106 din hotărârea atacată atunci când a arătat că, în Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul³³, „Curtea, pentru prima dată, a enunțat posibilitatea unei instituții de a se întemeia pe prezumții generale” în beneficiul documentelor legislative. Astfel, Tribunalul vizează în mod specific punctele 46, 47 și 50 din această hotărâre. Or, aceste puncte sunt inserate în explicațiile furnizate de Curte cu privire la desfășurarea examinării pe care trebuie să o efectueze instituția vizată de o cerere de acces la documente și cu privire la conținutul motivării care trebuie să urmeze. Abia ulterior Curtea procedează la examinarea motivelor invocate de recurenți. Prin urmare, simpla reamintire efectuată de Curte la punctele 46, 47 și 50 nu poate fi înțeleasă ca enunțând posibilitatea unei instituții de a se întemeia pe prezumții generale într-un astfel de caz.

77. În consecință, având în vedere elementele menționate mai sus, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat, la punctele 100-106 din hotărârea atacată, că Comisia putea să se întemeieze în mod valabil pe o prezumție generală de confidențialitate pentru a refuza accesul la documentele în litigiu.

2. Cu privire la primul aspect al primului motiv, întemeiat pe o aplicare pretins eronată a jurisprudenței Curții

a) Argumentația părților

78. Potrivit ClientEarth, susținută de guvernele finlandez și suedez, Tribunalul ar fi aplicat în mod eronat, la punctele 55-127 din hotărârea atacată, jurisprudența Curții referitoare la recunoașterea unei prezumții generale de confidențialitate. Astfel, Tribunalul ar fi omis să țină seama de faptul că Curtea a statuat deja că acesta a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a admis extinderea sferei prezumției generale de confidențialitate la anumite studii privind conformitatea legislației în domeniul mediului a diferite state membre cu dreptul Uniunii. Cu această ocazie, Curtea a pus accentul pe „cerința de interpretare strictă și de aplicare strictă a unei astfel de prezumții, care constituie, astfel, o excepție de la obligația instituției vizate de a efectua o analiză concretă și individuală a fiecărui document vizat de o cerere de acces [...], precum și, mai general, de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documentele deținute de instituțiile Uniunii”³⁴.

³² C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

³³ C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

³⁴ A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 80 și 81).

79. Recunoscând prezumția generală de confidențialitate în beneficiul evaluărilor de impact, Tribunalul nu ar fi ținut seama de această cerință și ar fi neglijat caracterul fundamental al principiului transparenței consacrat prin tratat, precum și prin Regulamentul nr. 1049/2001.

80. Pe de altă parte, recurenta reproșează Tribunalului că ar fi dedus din jurisprudența Curții, la punctul 67 din hotărârea atacată, că se poate recunoaște o prezumție generală de confidențialitate atunci când aceasta este impusă de „buna desfășurare” a procedurii în cauză, deși cauzele în care a fost recunoscută o astfel de prezumție vizau doar documente aferente unei proceduri jurisdicționale sau administrative în curs – Comisia acționând, în acest din urmă caz, în calitate de gardian al tratatelor și de organ de punere în aplicare a dreptului Uniunii –, iar astfel de prezumții au fost recunoscute pe baza principiului egalității armelor sau a unor considerații similare ori pentru că accesul la astfel de documente risca să aducă atingere directă fie intereselor instituției în cauză, prin compromiterea capacității acesteia de a se apăra în mod eficient, fie intereselor terților de a se proteja confidențialitatea informațiilor transmise Comisiei.

81. În plus, recurenta și guvernul finlandez apreciază că, în cauzele în care a recunoscut existența unei prezumții generale de confidențialitate, Curtea a justificat această recunoaștere prin faptul că aplicarea unei astfel de prezumții generale era justificată în mod expres de existența unei reglementări specifice care limita, într-un fel sau în altul, accesul la documente sau care prevedea că nu se acordă terților accesul la aceste documente³⁵.

82. Potrivit recurente, aplicarea de către Tribunal a jurisprudenței Curții este de asemenea eronată, întrucât documentele în litigiu nu privesc nici o procedură administrativă în cadrul căreia îi revine Comisiei obligația să asigure respectarea dreptului Uniunii, nici o procedură jurisdicțională, întrucât accesul la aceste documente nu poate aduce atingere intereselor pe care le protejează în mod normal jurisprudența Curții prin intermediul unei prezumții generale, precum egalitatea armelor, și întrucât acest acces nu ar favoriza în mod deosebit interesele unei terțe părți, ClientEarth fiind o organizație neguvernamentală care are ca scop protejarea mediului și care nu urmărește să promoveze interese private.

83. Comisia răspunde că nu rezultă în niciun caz din jurisprudența Curții referitoare la recunoașterea prezumțiilor generale de confidențialitate o normă potrivit căreia Comisia, pentru a aplica astfel de prezumții, ar trebui să acționeze în calitate de organ de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Dimpotrivă, ea consideră că Tribunalul a aplicat corect această jurisprudență atunci când a considerat, la punctele 68-75, 78 și 97 din hotărârea atacată, că recunoașterea unei prezumții generale de confidențialitate pentru documente precum documentele în litigiu presupune, pe de o parte, ca aceste documente să aparțină aceleiași categorii de documente și, pe de altă parte, ca, ținând seama de normele care reglementează pregătirea de către Comisie a propunerilor politice, accesul la documentele solicitate să aducă gravă atingere acestei proceduri specifice în timpul desfășurării sale.

84. În plus, Comisia susține, contrar celor sugerate de recurentă, că articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede tocmai că eficacitatea procesului decizional al instituțiilor constituie un interes propriu, a cărui protecție poate justifica excepțiile prevăzute pentru accesul publicului la documente.

b) Apreciere

85. Potrivit recurente, Tribunalul ar fi efectuat o aplicare eronată a jurisprudenței privind prezumțiile generale de confidențialitate.

³⁵ ClientEarth citează în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Guvernul finlandez citează în special Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), și Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738).

86. La punctul 66 din hotărârea atacată, Tribunalul arată că „reiese din jurisprudența [Curții] că, pentru ca o prezumție generală să fie opusă în mod valabil persoanei care solicită accesul la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, este necesar ca documentele solicitate să facă parte din aceeași categorie de documente sau să fie de aceeași natură”. În continuare, la punctul 67 din această hotărâre, Tribunalul apreciază că „din această jurisprudență rezultă că aplicarea unor prezumții generale este dictată în principal de necesitatea imperativă de a se asigura funcționarea corectă a procedurilor în discuție și de a se garanta că obiectivele acestora nu sunt compromise. Astfel, recunoașterea unei prezumții generale poate fi întemeiată pe incompatibilitatea accesului la documente din cadrul anumitor proceduri cu buna desfășurare a acestora și pe riscul de a li se aduce atingere, înțelegându-se că prezumțiile generale permit menținerea integrității desfășurării procedurii, limitând ingerința unor terțe părți”. Tribunalul continuă arătând că „[a]plicarea unor norme specifice prevăzute de un act juridic referitor la o procedură desfășurată în fața unei instituții a Uniunii pentru nevoile căreia au fost prezentate documentele solicitate este unul dintre criteriile de natură să justifice recunoașterea unei prezumții generale”.

87. Reiese din cele de mai sus că Tribunalul pare să considere că, în vederea aplicării unei prezumții generale de confidențialitate, trebuie să se țină seama de trei criterii, și anume ca documentele să aparțină aceleiași categorii sau să fie de aceeași natură, ca accesul la aceste documente să constituie un obstacol în calea bunei desfășurări a procedurii în cauză și să existe un text legislativ care reglementează în mod specific modalitățile de acces la documentele solicitate, acest din urmă criteriu nefiind, în opinia Tribunalului, unul decisiv³⁶.

88. Este incontestabil faptul că reiese din jurisprudența Curții că, în vederea aplicării unei prezumții generale de confidențialitate, documentele în cauză trebuie să aibă aceeași natură³⁷. În schimb, deși este adevărat că, în cele cinci cazuri în care Curtea a recunoscut astfel de prezumții³⁸, era în joc buna desfășurare a unei proceduri specifice, nu considerăm că aceste prezumții se pot aplica în toate tipurile de proceduri, incluzând aici și procedura legislativă. Astfel, după cum a amintit Curtea în Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia³⁹, „[î]n toate cauzele în care [a fost acceptată o prezumție generală de confidențialitate], refuzul de a admite cererea de acces în cauză privea un set de documente clar delimitat prin faptul că toate făceau parte dintr-un dosar aferent unei proceduri administrative sau jurisdicționale în curs”⁴⁰.

89. În această hotărâre, pronunțată cu câteva luni înainte de hotărârea atacată, Curtea pare, dimpotrivă, să fi limitat în mod clar cazurile în care se poate recurge la prezumția generală de confidențialitate la cele în care documentele a căror divulgare a fost solicitată se inserează într-o procedură administrativă sau jurisdicțională în curs. În această privință, astfel cum amintește ClientEarth, Curtea a înlăturat în mod expres extinderea sferei prezumției de confidențialitate la studiile privind conformitatea legislației diferitor state membre cu dreptul Uniunii, efectuate de o întreprindere, la cererea și în numele Comisiei, care, la data trimiterii deciziei de refuz al accesului la aceste studii, nu erau aferente fazei precontencioase a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁴¹.

90. Pe de altă parte, astfel cum am văzut la punctele 72-75 din prezentele concluzii, reiese nu doar din textele de drept primar și de drept derivat, ci și din jurisprudența Curții, că dreptul de acces la documentele instituțiilor, derivat din principiul transparenței, este un drept ale cărui excepții trebuie să fie interpretate cu atât mai strict cu cât este vorba despre un drept fundamental și cu cât avem de a face în acest caz cu documente legislative.

³⁶ A se vedea punctele 76 și 77 din hotărârea atacată.

³⁷ A se vedea printre altele Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 50).

³⁸ A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

³⁹ C-612/13 P, EU:C:2015:486.

⁴⁰ A se vedea punctul 78 din această hotărâre.

⁴¹ A se vedea punctele 77-82 din hotărârea menționată.

91. Prin urmare, deși Tribunalul a amintit în mod corect, la punctele 58-61 din hotărârea atacată, jurisprudența Curții referitoare la cerința de interpretare strictă a excepțiilor de la dreptul de acces la documentele instituțiilor, acesta nu a reținut totuși, în opinia noastră, consecințele care se impuneau având în vedere natura specifică a documentelor în litigiu.

92. În consecință, efectuând, la punctele 55-127, o aplicare eronată a jurisprudenței Curții, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.

3. Cu privire la al doilea aspect al primului motiv, întemeiat pe o eroare de drept constând în faptul că Tribunalul a considerat că articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE constituie un temei legal pentru stabilirea unei prezumții generale de confidențialitate în beneficiul documentelor în litigiu

a) Argumentația părților

93. Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, ClientEarth, susținută de guvernele finlandez și suedez, apreciază că Tribunalul nu se putea întemeia pe articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE pentru a fundamenta o prezumție generală de confidențialitate cu privire la documentele în litigiu. ClientEarth apreciază, în primul rând, că o transparență sporită a procesului decizional consolidează independența Comisiei și, contrar celor statuate de Tribunal la punctele 55-99 din hotărârea atacată, nu are ca efect vulnerabilizarea Comisiei în fața influențelor și a presiunilor externe de orice natură, care ar împiedica-o astfel să își exercite rolul încredințat, în temeiul articolului 17 alineatele (1)-(3) TUE, în deplină independență și în interesul general.

94. Recurenta consideră, dimpotrivă, că, astfel cum ar fi arătat Curtea la punctul 45 din Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul⁴², o transparență sporită ar consolida legitimitatea, eficacitatea și responsabilitatea administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Accesul publicului la documente precum documentele în litigiu ar facilita, așadar, nu doar o mai bună rezistență la presiunile externe, în măsura în care transparența procesului de evaluare a impactului ar face aceste presiuni mai vizibile lumii exterioare, ci și posibilitatea ca cetățenii să înțeleagă mai bine mizele procesului decizional și să inițieze eventual o dezbatere, fără a aduce însă atingere independenței Comisiei sau spațiului de reflecție de care trebuie să beneficieze aceasta.

95. Pe de altă parte, ClientEarth susține că Curtea ar fi arătat în mod clar la punctele 62 și 63 din Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul⁴³, că o instituție nu poate refuza accesul la documente și nu poate invoca atingerea adusă independenței sale pentru simplul motiv că accesul la documente ar putea implica un risc de presiune externă.

96. În al doilea rând, recurenta consideră că articolul 17 TUE nu poate constitui un temei general care să permită Comisiei să se opună accesului la documentele sale pentru motivul că divulgarea lor ar aduce atingere gravă procesului decizional. În acest sens, recurenta apreciază că o asemenea abordare ar risca să aibă drept consecință extinderea excesivă a excepției de la dreptul de acces la documentele instituțiilor, în măsura în care ar fi suficient ca Comisia să se prevealeze de articolul 17 TUE pentru a refuza un astfel de drept. ClientEarth citează în această privință punctele 43-45 din Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele ClientEarth/Comisia și ClientEarth și PAN Europe/EFSA⁴⁴. Recurenta adaugă că o abordare de acest fel, în cazul în care ar fi confirmată de Curte, ar contraveni principiului potrivit căruia orice excepție de la exercitarea dreptului de acces este de strictă interpretare.

⁴² C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁴³ C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁴⁴ C-612/13 P și C-615/13 P, EU:C:2015:219.

97. Comisia răspunde că, contrar celor susținute de recurentă, normele care reglementează pregătirea și elaborarea propunerilor politice de către Comisie nu prevăd ca ea să poarte, în acest context, un dialog constant cu părțile interesate. Comisia arată, dimpotrivă, că, așa cum a recunoscut în mod întemeiat Tribunalul la punctele 79-84 și 96 din hotărârea atacată, dacă s-ar purta un asemenea dialog permanent, în special în urma publicării unor documente precum documentele în litigiu, Comisia nu ar dispune de un spațiu de deliberare autonom suficient și s-ar afla în incapacitate de a decide în deplină independență, astfel cum prevede articolul 17 alineatul (3) TUE.

98. În ceea ce privește argumentul recurenteii potrivit căruia înțelegerea procesului decizional nu ar fi în detrimentul independenței Comisiei, aceasta din urmă răspunde că, dacă cererea de acces la documentele în litigiu urmărește buna înțelegere a acestui proces, recurenta sau orice altă parte interesată poate foarte bine să aștepte publicarea documentelor în cauză la încheierea acestui proces, determinată fie de prezentarea unei propuneri legislative, fie de abandonarea inițiativei.

b) Apreciere

99. Recurenta reproșează Tribunalului în esență faptul că a statuat că aplicarea de către Comisie a unei prezumții generale de confidențialitate pentru a refuza accesul la documentele în litigiu era justificată în măsura în care „o astfel de prezumție generală se impune având în vedere normele care reglementează pregătirea și elaborarea de către Comisie de propuneri politice, inclusiv, dacă este cazul, de propuneri de acte legislative”⁴⁵.

100. După ce a amintit, la punctele 79-82 din această hotărâre, rolul Comisiei în procesul legislativ, Tribunalul a arătat că Comisia trebuie să poată acționa în deplină independență și în serviciul interesului general atunci când pregătește și elaborează propuneri politice⁴⁶. După ce a explicat funcția evaluărilor de impact și a admis că astfel de evaluări se înscriu în obiectivul de transparență și de deschidere a procesului decizional al Comisiei care urmărește pregătirea și elaborarea de propuneri politice, precum și în obiectivul de participare a părților interesate la procesul menționat⁴⁷, Tribunalul a dedus de aici că, odată ce părțile interesate au fost consultate și informațiile au fost obținute, Comisia trebuie să poată beneficia de un spațiu de reflecție pentru a decide în deplină independență, fără presiuni exterioare și chiar fără vreo influență din partea terților, cu privire la propunerea de inițiative politice⁴⁸. Mai exact, Tribunalul a statuat, la punctul 95 din această hotărâre, că „este important [...] să se protejeze puterea de inițiativă [a Comisiei în materie legislativă] de orice influență a intereselor publice sau private care ar încerca, în afara consultărilor organizate, să constrângă Comisia să adopte o inițiativă politică, să o modifice sau chiar să renunțe la aceasta și care ar prelungi sau ar complica astfel discuția în cadrul acestei instituții”.

101. Astfel, la punctul 96 din hotărârea menționată, Tribunalul a considerat că, „din moment ce raportul de evaluare a impactului cuprinde, după cum reiese din cuprinsul punctului 88 [din hotărârea atacată], o comparație a diferitor opțiuni politice imaginate în acest stadiu, divulgarea acestui raport, chiar dacă în stare de proiect, precum și a avizelor emise de [Comitetul de evaluare a impactului] în această privință cuprinde un risc crescut ca terții să încerce, în afara consultării publice organizate de Comisie, să exercite în mod intenționat o influență asupra alegerii de către Comisie a unei opțiuni politice și a sensului propunerii politice pe care aceasta este obligată să o adopte. Aceleași persoane sau organisme care au depus observații cu ocazia consultării publice, dacă ar avea acces imediat la documentele evaluării impactului, ar putea prezenta noi observații sau critici ale opțiunilor și ipotezelor

⁴⁵ A se vedea punctul 78 din hotărârea atacată.

⁴⁶ A se vedea punctele 83 și 84 din această hotărâre.

⁴⁷ A se vedea punctele 85-93 din hotărârea menționată.

⁴⁸ A se vedea punctul 94 din hotărârea atacată.

imaginate, susținând în mod precis că punctul lor de vedere nu a fost suficient sau în mod corespunzător luat în considerare, în timp ce Comisia trebuie să poată beneficia, după faza publică de consultare, de un spațiu de reflecție autonom, îndepărtat temporar de influențele și de presiunile externe de orice natură”.

102. Mai întâi, astfel cum am remarcat anterior, nu considerăm că o instituție ar putea să aplice o prezumție generală de confidențialitate cu privire la documente legislative precum documentele în litigiu.

103. Așa cum subliniază recurenta, această apreciere pare să fie, pe de altă parte, confirmată de jurisprudența Curții. Astfel, în Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul⁴⁹, Curtea a statuat, cu privire la o cauză având ca obiect refuzul accesului la un document legislativ, că „tocmai transparența în această privință, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său”⁵⁰.

104. În continuare, Curtea a reținut că „[î]n ceea ce privește argumentul [...] potrivit căruia independența Serviciului juridic [al Consiliului] ar fi pusă în discuție printr-o posibilă divulgare a avizelor juridice emise de către acesta din urmă în cadrul procedurilor legislative, trebuie să se constate că această teamă este chiar punctul esențial al intereselor protejate prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Într-adevăr, [...] această excepție vizează tocmai protejarea interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete”. Curtea a continuat precizând că „[t]otuși, trebuie să se arate că, în această privință, Consiliul s-a întemeiat, atât în fața Tribunalului, cât și în fața Curții, pe simple afirmații, sub nicio formă sprijinite de argumentări circumstanțiate. Or, în lumina considerațiilor care urmează, nu pare să existe niciun risc veritabil, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, de a aduce atingere interesului respectiv”⁵¹.

105. În sfârșit, la punctul 64 din aceeași hotărâre, Curtea a statuat că, „[î]n ceea ce privește eventuale presiuni exercitate în vederea influențării conținutului avizelor exprimate de Serviciul juridic al Consiliului, este suficient să se arate că, presupunând chiar că membrii acestui serviciu juridic suportă presiuni ilegale într-un astfel de scop, aceste presiuni, iar nu posibilitatea de divulgare a avizelor juridice, ar fi cele care ar pune în discuție interesul acestei instituții de a primi avize juridice sincere, obiective și complete și, fără îndoială, acestei instituții îi revine obligația de a lua măsurile necesare pentru a le pune capăt”.

106. În opinia noastră, reiese din această jurisprudență că, deși este adevărat că Comisia și Consiliul trebuie să poată beneficia de un spațiu de reflecție, departe de orice presiune exterioară, pentru a-și păstra independența în materie legislativă și că, în acest sens, Comisia poate justifica refuzul accesului la un document legislativ în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, acesteia îi revine totuși obligația de a demonstra că există un risc veritabil, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, de a se aduce atingere procesului decizional.

107. În consecință, ni se pare incompatibil cu această jurisprudență să se admită că o instituție se poate prevala de o prezumție generală de confidențialitate pentru a refuza accesul la un document legislativ chiar dacă, astfel cum am văzut, instituția respectivă justifică în mod întemeiat această prezumție prin considerații de ordin general. În plus, considerăm că, în Hotărârea din 1 iulie 2008,

49 C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 A se vedea punctul 59 din această hotărâre.

51 A se vedea punctele 62 și 63 din hotărârea menționată.

Suedia și Turco/Consiliul⁵², Curtea a înlăturat în mod specific posibilitatea de aplicare a unei prezumții generale de confidențialitate în ceea ce privește avizele juridice și documentele legislative, întrucât a statuat la punctul 57 din această hotărâre că „Tribunalul a considerat în mod greșit că există o necesitate generală de confidențialitate în ceea ce privește avizele Serviciului juridic al Consiliului referitoare la probleme legislative”.

108. În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat, la punctul 97 din hotărârea atacată, că „Comisia este îndreptățită să prezume, fără a proceda la o examinare concretă și individuală a fiecăruia dintre documentele întocmite în cadrul pregătirii unei evaluări a impactului, că divulgarea conținutului acestor documente aduce, în principiu, gravă atingere procesului său decizional de elaborare a unei propuneri politice”.

4. Cu privire la al treilea aspect al primului motiv, întemeiat pe o eroare de drept constând în faptul că Tribunalul nu ar fi verificat existența unei atingeri specifice, concrete și efective aduse interesului protejat de articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001

a) Argumentația părților

109. Prin intermediul celui de al treilea aspect al primului motiv, ClientEarth, susținută de guvernul suedez, arată că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a recunoscut o prezumție generală de confidențialitate cu privire la documentele în litigiu, fără să verifice riscul ca divulgarea acestui tip de documente să aducă o atingere specifică, concretă și efectivă interesului protejat de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

110. Astfel, recurenta apreciază că, în conformitate cu jurisprudența Curții, instituțiile Uniunii nu pot refuza accesul la documentele lor decât dacă furnizează explicații cu privire la modul în care accesul la aceste documente ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat printr-o excepție⁵³, iar aceasta chiar dacă instituția în cauză se întemeiază pe o prezumție generală privind o categorie de documente. Recurenta consideră că această condiție prealabilă este necesară pentru a garanta că fiecare cetățean este în măsură să cunoască motivele pentru care cererea sa a fost refuzată, precum și pentru a garanta că o excepție de la principiul accesului cât mai larg posibil este justificată doar atunci când accesul la documentele solicitate aduce atingere în mod specific și efectiv interesului protejat de articolul 4 alineatul (3) din acest regulament.

111. Or, ClientEarth susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat, la punctul 96 din hotărârea atacată, că Comisia putea să se întemeieze pe considerații de ordin general și ipotetic pentru a refuza accesul la documentele în litigiu. Astfel, recurenta apreciază că nu ar fi suficient să se afirme, așa cum ar fi admis Tribunalul, că divulgarea ar aduce atingere în mod specific și efectiv procesului decizional al instituției vizate întrucât un terț ar putea încerca să exercite o influență asupra deciziilor politice expuse în raportul de evaluare a impactului. În aceste condiții, Comisia ar putea invoca în mod abuziv o astfel de justificare de ordin general și ipotetic pentru a motiva refuzul de a acorda accesul la oricare dintre documentele sale.

112. Guvernul finlandez adaugă că, în opinia sa, divulgarea informațiilor conținute în documentele în litigiu nu poate fi considerată în mod automat ca aducând „gravă atingere” proceselor decizionale ale Comisiei în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din regulamentul menționat.

⁵² C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁵³ Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 64).

113. Comisia răspunde, în primul rând, că Tribunalul a explicat la punctul 96 din hotărârea atacată care este riscul obiectiv, real și specific pe care l-ar implica divulgarea documentelor în litigiu în ceea ce privește procesele decizionale ale Comisiei. Acest risc ar consta în faptul că o asemenea divulgare ar permite persoanelor care au depus deja observații cu ocazia consultării publice să prezinte noi observații sau critici și să aducă astfel atingere spațiului de reflecție autonom de care trebuie să poată beneficia Comisia. În al doilea rând, Comisia arată că, așa cum a precizat Tribunalul la punctul 120 din hotărârea atacată, recurenta ignoră principala caracteristică și obiectul prezumției generale, care, odată recunoscută, permite în mod specific Comisiei să se întemeieze pe motive de refuz de ordin general și să se dispenseze de o examinare concretă și individuală a documentelor solicitate.

b) Apreciere

114. Înțelegem că recurenta consideră că, atunci când o instituție refuză accesul la documente în temeiul unei prezumții generale de confidențialitate, trebuie totuși să verifice dacă divulgarea acestui tip de documente riscă să aducă atingere în mod specific, concret și efectiv interesului protejat de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Recurenta susține, în realitate, că analiza pe care instituția este obligată să o efectueze trebuie să fie aceeași cu cea pe care aceasta trebuie să o realizeze atunci când procedează la o examinare individuală și concretă a documentului.

115. Nu împărtășim acest punct de vedere. Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, „[instituției în cauză] îi este permis să se întemeieze, [pentru a refuza accesul la documente], pe prezumții generale aplicate anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură”⁵⁴. Prezumția generală de confidențialitate permite, așadar, instituției care se prevalează de ea să justifice refuzul de acces la documente prin atingerea pe care ar aduce-o, în general, divulgarea acestui tip de document. Astfel, Curtea a recunoscut că aceasta poate consta în atingerea adusă dreptului la apărare sau egalității armelor ori că poate constitui o atingere globală adusă procedurilor jurisdicționale.

116. De altfel, Curtea a statuat în Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia⁵⁵, că „Comisia se poate întemeia pe prezumția că divulgarea memoriilor depuse în cadrul procedurilor judiciare pendinte aduce atingere acestor proceduri în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din [Regulamentul nr. 1049/2001] și că, prin urmare, ea poate, pe parcursul întregii proceduri, să formuleze un refuz în privința cererii de acces având ca obiect astfel de documente, fără să fie obligată să procedeze la o analiză concretă”⁵⁶. De asemenea, în Hotărârea din 14 iulie 2016, Sea Handling/Comisia⁵⁷, Curtea a statuat, în ceea ce privește documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat, că „în speță, Tribunalului nu îi revenea obligația de a analiza întrebarea dacă divulgarea conținutului documentelor solicitate de Sea Handling era de natură să aducă atingere unor interese protejate, Tribunalul având doar obligația de a verifica dacă Comisia avea motive întemeiate să considere că aceste documente aparțineau unei anchete desfășurate în cadrul unei proceduri de control al ajutoarelor de stat”⁵⁸. Curtea a considerat că „[a]stfel, după cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 65 din hotărârea [sa din 25 martie 2015, Sea Handling/Comisia

⁵⁴ A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 50), 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, punctul 74), Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, punctul 45), și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 65).

⁵⁵ C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541.

⁵⁶ A se vedea punctul 146 din această hotărâre.

⁵⁷ C-271/15 P, nepublicată, EU:C:2016:557.

⁵⁸ A se vedea punctul 68 din această hotărâre.

(T-456/13, nepublicată, EU:T:2015:185)], cerința de a verifica dacă o asemenea prezumție generală se aplică în mod efectiv unei anumite spețe nu poate fi interpretată în sensul că instituția ar trebui să examineze în mod individual toate documentele a căror divulgare este solicitată, întrucât această cerință ar priva respectiva prezumție generală de efectul său util⁵⁹.

117. Rațiunea de a fi a unei astfel de prezumții se bazează tocmai pe posibilitatea de a prezuma că divulgarea unui tip de documente ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate, fără a fi necesar să se procedeze la o examinare concretă și individuală a acestor documente. Din același motiv, așa cum am subliniat deja, această excepție de la dreptul de acces la documentele instituțiilor trebuie să fie cu atât mai mult interpretată strict.

118. Pentru aceste motive, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept prin faptul că nu a verificat existența unei atingeri specifice, concrete și efective aduse interesului protejat de articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

5. Cu privire la al cincilea aspect al primului motiv, întemeiat pe o eroare de drept constând în faptul că recunoașterea de către Tribunal a unei prezumții generale de confidențialitate cu privire la documentele în litigiu ajunge să facă această prezumție irefragabilă

119. ClientEarth, susținută de guvernul finlandez, consideră că, la punctele 113-127 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a stabilit criterii care fac irefragabilă prezumția generală de confidențialitate. Mai exact, Tribunalul ar fi făcut această prezumție irefragabilă prin faptul că a statuat, la punctul 120 din această hotărâre, că argumentele recurentei, întemeiate printre altele pe lipsa demonstrării unui risc real de presiune publică, pe caracterul nesensibil al documentelor în litigiu și pe lipsa de relevanță a faptului că procesele decizionale se află într-un stadiu precoce, nu erau în niciun caz de natură să răstoarne această prezumție generală, pentru motivul că aceste argumente nu urmăreau decât să critice caracterul general al motivelor reținute în deciziile în litigiu și că nu aduceau elemente concrete care să permită răsturnarea prezumției generale menționate.

120. Comisia răspunde că, prin argumentele sale, recurenta ignoră însăși natura prezumției generale de confidențialitate aferentă acestui tip de documente. Pe de altă parte, contrar celor susținute de recurentă, Comisia apreciază că faptul că Tribunalul a arătat că nu exista niciun element concret care să permită răsturnarea acestei prezumții generale demonstrează tocmai că aceasta din urmă era relativă, dar că, în speță, recurenta este cea care nu a demonstrat modul în care divulgarea documentelor solicitate nu ar aduce atingere proceselor decizionale ale Comisiei.

121. În măsura în care considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a recunoscut existența unei prezumții generale de confidențialitate cu privire la documentele în litigiu, apreciem că nu este necesar să se răspundă la cel de al cincilea aspect al primului motiv.

122. Având în vedere toate considerațiile precedente, apreciem că primul motiv este întemeiat și că, în consecință, hotărârea atacată trebuie să fie anulată.

123. Prin urmare, nu ni se pare necesar să examinăm al doilea motiv, prezentat de recurentă cu titlu subsidiar.

⁵⁹ A se vedea punctul 69 din hotărârea menționată.

VI. Cu privire la cheltuielile de judecată

124. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât, în speță, ClientEarth a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

125. În plus, în calitate de interveniente, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată, în conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din acest regulament de procedură.

VII. Concluzie

126. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții:

- 1) să statueze că nu mai este necesară pronunțarea asupra fondului cererii de anulare a deciziei din 3 aprilie 2014, prin care Comisia Europeană a refuzat accesul la proiectul de raport de evaluare a impactului privind accesul la justiție în domeniul mediului la nivelul statelor membre în domeniul politicii de mediu a Uniunii Europene;
- 2) să anuleze Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 13 noiembrie 2015, ClientEarth/Comisia (T-424/14 și T-425/14, EU:T:2015:848);
- 3) să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată;
- 4) să oblige Republica Finlanda și Regatul Suediei să suporte propriile cheltuieli de judecată.