



Repertoriul jurisprudenței

Cauza T-761/21

**Fabien Courtois și alții
împotriva
Comisiei Europene**

Hotărârea Tribunalului (Camera a cincea) din 17 iulie 2024

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente privind achiziționarea de vaccinuri de către Comisie în contextul pandemiei de COVID-19 – Refuz parțial al accesului – Excepția privind protecția datelor cu caracter personal – Excepția privind protecția intereselor comerciale ale unui terț – Obligația de motivare – Existența unui risc previzibil, iar nu pur ipotetic de a aduce atingere interesului invocat – Principiul proporționalității”

1. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Nerespectarea de către instituția în cauză a termenelor stabilite pentru a răspunde la o cerere de confirmare a accesului – Decizie implicită de respingere – Abrogare prin adoptarea unei decizii explicite de respingere – Posibilitate de a introduce o cale de atac împotriva deciziei implicite – Absență – Cerere de anulare a aceleiași decizii explicite în cele două versiuni lingvistice ale sale – Lipsa impactului (Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 7 și 8)*

(a se vedea punctele 30, 31 și 32)

2. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Domeniu de aplicare – Cerere de acces privind contractele semnate de achiziționare de vaccinuri împotriva COVID-19 – Documente pregătitoare – Excludere (Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului)*

(a se vedea punctele 40, 41 și 44)

3. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția vieții private și a integrității individului – Aplicabilitate integrală a dispozițiilor Regulamentului 2018/1725 – Obligația solicitantului de a demonstra caracterul necesar al transferului de date cu caracter personal în cauză – Cerere de acces la declarațiile privind absența conflictelor de interese ale membrilor echipei comune de negociere a contractelor de achiziționare de vaccinuri împotriva COVID-19, justificată de necesitatea de a verifica imparțialitatea acestora – Obligația instituției în cauză de a evalua comparativ interesele puse în discuție de divulgarea acestor date*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (1) lit. (b), și Regulamentul 2018/1725, art. 3 alin. (1) și art. 9 alin. (1) lit. (b)]

(a se vedea punctele 56, 60, 61, 69, 73, 75-79, 81, 82 și 84-86)

4. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Noțiune – Domeniu de aplicare – Aplicare în cazul contractelor de achiziționare de vaccinuri împotriva COVID-19 încheiate de Comisie și de societăți farmaceutice private – Includere*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctele 99, 100, 103 și 105-107)

5. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Refuzul accesului – Obligația de motivare – Conținut*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctele 97, 101, 115-117, 119, 121-123, 127, 128, 146, 147, 151-153, 163, 164, 168, 169, 171, 172, 178, 186 și 193)

6. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Întindere – Interes de a evita acțiuni în despăgubire – Excludere*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctul 162)

7. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Întindere – Refuz de divulgare a clauzelor referitoare la despăgubire în contractele de achiziționare de vaccinuri împotriva COVID-19 – Inadmisibilitate*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctele 159-173)

8. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Întindere – Atingere posibilă adusă reputației unei întreprinderi – Includere*

[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctul 170)

9. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Domeniu de aplicare – Informații privind lista partenerilor din rețeaua de producție și a subcontractanților – Includere*
[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) prima liniuță]

(a se vedea punctele 179-183 și 185)

10. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Interes public superior care justifică divulgarea conținutului unor documente – Invocarea principiului transparenței – Necesitatea invocării unor considerații speciale în raport cu speța*
[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2)]

(a se vedea punctele 195-198, 201-203, 211 și 212)

11. *Instituțiile Uniunii Europene – Dreptul de acces public la documente – Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepții de la dreptul de acces la documente – Protecția intereselor comerciale – Domeniu de aplicare – Documente referitoare la contractele de achiziționare de vaccinuri împotriva COVID-19 – Interes public superior care justifică divulgarea conținutului unor documente – Lipsă – Aplicare a excepției limitată în timp*
[Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 4 alin. (2) și (7)]

(a se vedea punctul 213)

Rezumat

În această hotărâre, Tribunalul admite în parte acțiunea în anulare introdusă de mai multe persoane fizice împotriva deciziei Comisiei Europene prin care s-a acordat doar un acces parțial la contractele de achiziție anticipată și la contractele de achiziție de vaccinuri împotriva COVID-19, precum și la alte documente referitoare la achiziționarea vaccinurilor respective¹.

În anul 2021, doi avocați care îi reprezentau printre altele pe reclamanți au solicitat accesul² la anumite documente privind achiziționarea de către Comisie și în numele statelor membre de vaccinuri împotriva COVID-19, inclusiv în special contractele semnate de Comisie, identitatea reprezentanților Uniunii în cadrul negocierii contractelor și declarațiile privind absența conflictelor de interese ale acestora din urmă (denumită în continuare „cererea inițială”). Comisia a identificat 46 de documente care corespundeau cererii respective. Aceasta a acordat un acces parțial la patru contracte de achiziție anticipată și la trei contracte de achiziție de vaccinuri,

¹ Decizia C(2022) 1359 final a Comisiei Europene din 28 februarie 2022 (denumită în continuare „decizia atacată”).

² În temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

arătând că versiunile cenzurate ale documentelor respective fuseseră făcute publice pe site-ul internet al Comisiei și că pasajele fuseseră ocluate în temeiul excepțiilor referitoare la protecția vieții private și a integrității individului, la protecția intereselor comerciale și la protecția procesului decizional al instituțiilor³. Aceasta a acordat un acces parțial la declarațiile privind absența conflictelor de interese, din care numai un exemplar a fost transmis reclamantilor, aceste documente diferind doar în ceea ce privește numele semnatarului, semnătura și data semnării. În schimb, a refuzat accesul la 17 documente identificate ca fiind „proiecte de protocol de acord”.

În urma unei cereri de confirmare prin care se solicita divulgarea documentelor la care s-a refuzat accesul, fie parțial, fie în totalitate, Comisia a indicat într-o decizie explicită, notificată reclamantilor mai întâi în limba engleză, apoi în limba franceză, că, în urma unei noi examinări a răspunsului dat la cererea inițială, lista documentelor care corespundeau cererii de acces la documente fusese modificată și număra în prezent 66 de documente. Cele 17 „proiecte de protocol de acord” fuseseră eliminate, Comisia apreciind că fuseseră incluse din greșeală. Aceasta a acordat un acces mai larg la patru contracte de achiziție anticipată și la trei contracte de achiziție care făcuseră deja obiectul unui acces parțial și un acces parțial la noi contracte de achiziție anticipată și contracte de achiziție (denumite în continuare, împreună, „contractele în cauză”). Ea a acordat de asemenea un acces parțial la alte noi documente, inclusiv schimbul de corespondență dintre Comisie și statele membre. Instituția a invocat excepția referitoare la protecția vieții private și a integrității individului și pe cea referitoare la protecția intereselor comerciale ale întreprinderilor în cauză pentru a justifica accesul doar parțial acordat⁴.

Aprecierea Tribunalului

Cu titlu introductiv, Tribunalul examinează capătul de cerere al reclamantilor prin care se solicită anularea versiunii în limba franceză a deciziei explicite. Acesta consideră că nu există decât o singură decizie explicită, și anume decizia atacată, adoptată în două versiuni lingvistice.

În primul rând, Tribunalul respinge motivul întemeiat pe caracterul incomplet al listei documentelor enumerate ca fiind corespunzătoare cererii de acces la documente în măsura în care Comisia a retras cele 17 „proiecte de protocol de acord” din lista respectivă. Acesta constată că reclamantii au solicitat accesul doar la „contractele semnate” de Comisie. Cererea lor nu putea fi înțeleasă ca referindu-se și la documentele pregătitoare pentru semnarea contractelor respective, care fac trimitere la simple schițe sau la documente provizorii prin care se urmărește elaborarea unor clauze contractuale care urmează să fie convenite ulterior. Astfel, Comisia putea, în mod întemeiat, să le retragă din listă.

În al doilea rând, pronunțându-se cu privire la primul aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe inaplicabilitatea excepției referitoare la protecția vieții private și a integrității individului în cazul declarațiilor privind absența conflictelor de interese, Tribunalul anulează decizia atacată în măsura în care Comisia a refuzat un acces mai larg la declarațiile menționate semnate de membrii echipei comune de negociere pentru achiziționarea de vaccinuri.

³ Excepții prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) și la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță, precum și, respectiv, la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

⁴ Excepții prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) și, respectiv, la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

Pe de o parte, acesta consideră că reclamanții au indicat în mod suficient scopul specific de interes public pe care îl urmăreau, precum și necesitatea transmiterii datelor cu caracter personal în cauză. Astfel, numai dispunând de numele, de prenumele și de rolul profesional sau instituțional al membrilor echipei comune de negociere, reclamanții ar fi putut verifica dacă membrii menționați nu se aflau într-o situație de conflict de interese. Pe de altă parte, acesta arată că Comisia a considerat în mod întemeiat că exista un risc de atingere adusă vieții private a persoanelor vizate. Astfel, revenea Comisiei sarcina de a evalua comparativ interesele existente. Or, Comisia nu a luat suficient în considerare diferitele împrejurări pentru a evalua comparativ în mod corect interesele existente.

În al treilea rând, Tribunalul admite în parte al doilea aspect al celui de al doilea motiv, criticând modul în care Comisia a aplicat excepția referitoare la protecția intereselor comerciale pentru a cenzura contractele în cauză cu privire la anumite informații.

Acesta respinge argumentația reclamanților potrivit căreia excepția menționată nu putea fi aplicată din cauza contextului în care fuseseră încheiate contractele în cauză. Tribunalul arată că toate întreprinderile farmaceutice cu care au fost încheiate contractele respective sunt societăți private care desfășoară activități comerciale în cadrul cărora sunt supuse concurenței pe piața internă și pe piețele internaționale. Acest context le determină să își protejeze interesele pe piețele menționate. Simpla împrejurare că acestea au participat, prin intermediul unor acțiuni sau al unor plăți anticipate provenite din fonduri publice, la realizarea unor sarcini de interes public, și anume dezvoltarea vaccinurilor împotriva COVID-19, nu este de natură, ca atare, să conducă la a se considera că interesele comerciale ale acestora nu sunt susceptibile de a fi protejate.

În ceea ce privește respingerea parțială a accesului la clauzele privind proprietățile vaccinurilor și controlul calității și răspunderea contractuală, precum și refuzul accesului la lista partenerilor din rețeaua de producție și a subcontractanților întreprinderilor în cauză, Tribunalul concluzionează că explicațiile furnizate de Comisie în decizia atacată cu privire la existența unui risc previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic de a aduce atingere protecției intereselor comerciale ale întreprinderilor respective în ceea ce privește divulgarea integrală a acestor informații sunt întemeiate.

În schimb, Tribunalul nu confirmă poziția Comisiei în ceea ce privește refuzul de a acorda un acces mai larg la clauzele privind despăgubirea. În acest cadru, trebuie să se observe, pe de o parte, că mecanismul de despăgubire a întreprinderilor în cauză de statele membre prevăzut de contractele în cauză nu afectează cu nimic regimul răspunderii juridice a întreprinderilor menționate în temeiul Directivei 85/374⁵. Astfel, potrivit acestei directive, producătorul este răspunzător pentru prejudiciul cauzat de un defect al produsului său, iar răspunderea sa nu poate fi limitată sau exclusă, în ceea ce privește persoana prejudiciată, de o clauză care să îi limiteze răspunderea sau să îl exonereze de răspundere. Pe de altă parte, acesta observă că informația referitoare la mecanismul de despăgubire intra deja în domeniul public la momentul depunerii cererii inițiale și al adoptării deciziei atacate⁶.

Tribunalul constată că, deși toate contractele în cauză conțin o clauză referitoare la despăgubire, conținutul detaliat al respectivelor clauze nu este identic.

⁵ Potrivit articolelor 1 și 12 din Directiva 85/374/CEE a Consiliului din 25 iulie 1985 de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect (JO 1985, L 210, p. 29, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 183).

⁶ A se vedea printre altele articolul 6 al treilea paragraf din Acordul din 16 iunie 2020 privind achiziționarea de vaccinuri împotriva COVID-19 încheiat între Comisie și statele membre și Comunicarea Comisiei din 17 iunie 2020, intitulată „Strategia UE privind vaccinurile împotriva COVID-19” [COM(2020) 245 final].

Cu toate acestea, Tribunalul constată că cele trei motive invocate de Comisie pentru a refuza un acces mai larg la clauzele menționate nu demonstrează existența unui risc previzibil, iar nu pur ipotetic pentru interesele comerciale ale întreprinderilor în cauză.

În primul rând, în ceea ce privește motivul potrivit căruia o cunoaștere precisă a limitelor răspunderii întreprinderii în cauză ar putea să o expună la multiple acțiuni în despăgubire, Tribunalul arată că dreptul terților prejudiciați eventual de un vaccin cu defect de a introduce acțiuni în răspundere se întemeiază pe legislația națională de transpunere a Directivei 85/374. Prin urmare, acesta nu depinde de existența și de conținutul clauzelor referitoare la despăgubire. În plus, interesul întreprinderilor în cauză de a evita astfel de acțiuni în despăgubire și costurile legate de aceste proceduri nu poate fi calificat drept interes comercial și nu constituie un interes demn de protecție în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. În plus, decizia atacată nu cuprinde niciun element care să permită să se concluzioneze că divulgarea mai largă a clauzelor respective ar putea fi la originea unor asemenea acțiuni.

În al doilea rând, în ceea ce privește motivul potrivit căruia o divulgare integrală ar dezvălui în mod inevitabil concurenților întreprinderii în cauză „punctele slabe” ale acoperirii răspunderii sale și le-ar oferi un avantaj concurențial pe care l-ar putea exploata, de exemplu, în anunțuri publicitare, Tribunalul amintește că motivul pentru care aceste clauze au fost integrate în contractele în cauză, și anume compensarea riscurilor legate de scurtarea termenului de dezvoltare a vaccinurilor, intra în domeniul public înainte de adoptarea deciziei atacate. Pe de altă parte, toate întreprinderile în cauză beneficiau de o clauză referitoare la despăgubire.

În al treilea rând, Tribunalul înlătură, pentru aceleași rațiuni, motivul potrivit căruia o divulgare integrală ar avea repercusiuni asupra reputației întreprinderilor în cauză.

În ultimul rând, Tribunalul respinge motivul reclamantilor prin care ei reproșează Comisiei că nu a luat în considerare interesul public superior care justifică divulgarea informațiilor solicitate. Acesta subliniază că considerații generale referitoare la transparență și la buna guvernare nu pot să demonstreze că interesul legat de transparență prezenta o importanță specială care ar fi putut prima asupra motivelor care justifică refuzul divulgării părților oculte din contractele în cauză. Acesta amintește de asemenea că contractele în cauză se înscriu în cadrul unei activități administrative, iar nu legislative.