



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

20 ianuarie 2021 *

„Trimitere preliminară – Mediu – Convenția de la Aarhus – Directiva 2003/4/CE – Accesul publicului la informațiile despre mediu – Proiectul de construire de infrastructuri «Stuttgart 21» – Respingere a unei cereri de informații despre mediu – Articolul 4 alineatul (1) – Motive de refuz – Noțiunea de «comunicări interne» – Domeniu de aplicare – Limitare în timp a protecției unor astfel de comunicări”

În cauza C-619/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), prin decizia din 8 mai 2019, primită de Curte la 19 august 2019, în procedura

Land Baden-Württemberg

împotriva

D.R.,

cu participarea:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnii M. Safjan și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul G. Hogan,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Land Baden-Württemberg, de G. Torsten, Rechtsanwalt;
- pentru D.R., de F.-U. Mann, Rechtsanwalt;
- pentru Deutsche Bahn AG, de T. Krappel, Rechtsanwalt;

* Limba de procedură: germana.

- pentru guvernul german, de J. Möller și S. Eisenberg, în calitate de agenți;
- pentru Irlanda, de M. Browne, J. Quaney și A. Joyce, în calitate de agenți;
- pentru guvernul Regatului Unit, de S. Brandon, în calitate de agent, asistat de C. Knight, barrister;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara și M. Noll-Ehlers, în calitate de agenți;
- pentru guvernul norvegian, de L.-M. Moen Jünge și K. Isaksen, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 iulie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Land Baden-Württemberg (landul Baden-Württemberg, Germania), pe de o parte, și D.R., pe de altă parte, în legătură cu o cerere de informații despre mediu având ca obiect obținerea accesului la anumite documente ale Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministerul de Stat al landului Baden-Württemberg) privind proiectul de construire de infrastructuri de transport și de amenajare urbană, denumit „Stuttgart 21”, în Stuttgarter Schlossgarten (parcul castelului din Stuttgart, Germania).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), prevede la articolul 4 alineatul (3):

„O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care:

[...]

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

[...]”

Dreptul Uniunii

Regulamentul (CE) nr. 1049/2001

- 4 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 Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) prevede la articolul 4 alineatul (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.

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.”

Regulamentul (CE) nr. 1367/2006

- 5 Articolul 3 din Regulamentul (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 Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126) prevede:

„Regulamentul [nr. 1049/2001] se aplică oricărei cereri de acces la informațiile privind mediul deținute de instituții sau organisme [ale Uniunii], 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.

[...]”

- 6 Articolul 6 din Regulamentul nr. 1367/2006, intitulat „Aplicarea excepțiilor referitoare la cererile de acces la informațiile privind mediul”, prevede la alineatul (1):

„În ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul [nr. 1049/2001], cu excepția anchetelor, [...], se consideră ca 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.”

Directiva 2003/4

7 Considerentele (1), (5) și (16) ale Directivei 2003/4 au următorul cuprins:

„(1) Accesul sporit al publicului la informațiile despre mediu și diseminarea acestor informații contribuie la o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, la schimbul liber de opinii, la o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și, în cele din urmă, la îmbunătățirea mediului.

[...]

(5) La 25 iunie 1998, Comunitatea Europeană a semnat [Convenția de la Aarhus]. Dispozițiile de drept comunitar trebuie să fie compatibile cu cele ale convenției în vederea încheierii acesteia de către Comunitatea Europeană.

[...]

(16) Dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. Motivele de refuz trebuie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Motivele de refuz trebuie să îi fie prezentate solicitantului în termenul prevăzut de prezenta directivă.”

8 Potrivit articolului 1 din această directivă:

„Obiectivele prezentei directive sunt:

- (a) garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de către sau pentru autoritățile publice și stabilirea condițiilor de bază și a modalităților practice de exercitare a acestuia și
- (b) asigurarea, ca regulă generală, a punerii la dispoziția publicului și a diseminării progresive a informațiilor despre mediu pentru a se realiza cea mai largă disponibilitate și diseminare sistematică a informațiilor despre mediu la nivelul publicului. [...]

9 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

- 1. «Informații despre mediu» înseamnă orice informații scrise, vizuale, verbale, electronice sau în orice altă formă materială privind:
 - (a) starea elementelor mediului, precum aerul și atmosfera, apa, solul, pământul, peisajul și siturile naturale, inclusiv terenuri umede, de coastă și maritime, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente;

[...]

- (c) măsurile (inclusiv măsurile administrative), cum sunt politicile, legislația, planurile, programele, acordurile de mediu și activitățile care afectează sau care este posibil să afecteze elementele și factorii menționați la literele (a) și (b), precum și măsurile sau activitățile elaborate pentru protejarea acestor elemente;

[...]

(f) starea sănătății și siguranței umane, inclusiv contaminarea lanțului alimentar, în cazul în care este relevantă, situația vieții umane, a edificiilor de interes cultural și a structurilor construite, în măsura în care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu menționate la litera (a) sau, prin intermediul acelor elemente, de oricare dintre aspectele menționate la literele (b) și (c).

2. «Autoritate publică» înseamnă:

(a) guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local;

[...]

3. «Informații deținute de către o autoritate publică» înseamnă informațiile despre mediu aflate în posesia acestora care au fost elaborate sau primite de autoritatea respectivă.

[...]

5. «Solicitant» înseamnă orice persoană fizică sau juridică care solicită informații despre mediu.

[...]”

10 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Accesul la informații despre mediu la cerere”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interesul pe care îl are în acest sens, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor.”

11 Potrivit articolului 4 din aceeași directivă, intitulat „Excepții”:

„(1) Statele membre pot dispune ca o cerere de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care:

[...]

(d) cererea vizează materiale în curs de finalizare sau documente sau date care nu sunt finalizate;

(e) cererea vizează comunicările interne, ținându-se seama de interesul prezentat de dezvăluire pentru public.

În cazul în care o cerere este refuzată pentru că vizează materiale în curs de finalizare, autoritatea publică furnizează numele autorității care pregătește materialul și termenul de finalizare estimat.

(2) Statele membre pot prevedea ca cererea de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar afecta în mod negativ:

(a) confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate;

[...]

Motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În fiecare caz în parte interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Statele membre nu pot prevedea refuzarea unei cereri, în temeiul alineatului (2) literele (a), (d), (f), (g) sau (h), în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

[...]

(4) Informațiile despre mediu deținute de către sau pentru o autoritate publică care fac obiectul unei cereri sunt puse la dispoziția solicitantului parțial în cazul în care pot fi separate informații care intră în sfera de aplicare a alineatului (1) literele (d) și (e) sau a alineatului (2) de restul informațiilor solicitate.

(5) Refuzul de a pune la dispoziția solicitantului integral sau parțial informațiile solicitate îi este transmis acestuia [...]. Notificarea conține motivele refuzului și cuprinde informații privind procedura de recurs prevăzută în conformitate cu articolul 6.”

Dreptul german

- 12 Articolul 28 alineatul (2) punctul 2 din Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Legea privind administrarea mediului a landului Baden-Württemberg) din 25 noiembrie 2014 (GBl. 2014, 592), astfel cum a fost modificat prin articolul 1 din Legea din 28 noiembrie 2018 (GBl. 2018, 439), prevede:

„În măsura în care o cerere vizează comunicări interne ale autorității supuse obligației de a furniza informații în sensul articolului 23 alineatul (1), aceasta va fi respinsă, cu excepția cazului în care un interes public imperativ justifică divulgarea.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 13 Litigiul principal privește cererea pe care o persoană fizică, și anume D.R., a adresat-o Ministerului de Stat al landului Baden-Württemberg, având ca obiect obținerea documentelor referitoare la tăierea unor arbori în parcul castelului din Stuttgart, în luna octombrie 2010, care a avut loc în cadrul realizării proiectului de construire de infrastructuri și de amenajare urbană „Stuttgart 21”.
- 14 Aceste documente conțin, pe de o parte, o informație transmisă conducerii Ministerului de Stat al landului Baden-Württemberg referitoare la desfășurarea lucrărilor comisiei de anchetă în cauză cu privire la intervenția poliției, la 30 septembrie 2010, în parcul castelului din Stuttgart și, pe de altă parte, note ale acestui minister referitoare la desfășurarea unei proceduri de conciliere, la 10 și la 23 noiembrie 2010, în cadrul proiectului „Stuttgart 21”.
- 15 Acțiunea în contencios pe care D.R. a introdus-o împotriva deciziei de respingere a cererii de acces care i-a fost opusă a fost respinsă în primă instanță, însă a fost admisă de Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior din Baden-Württemberg, Germania). Acesta din urmă, după ce a constatat că cererea care făcea obiectul litigiului principal viza informații despre mediu, a statuat că niciun motiv de refuz al accesului nu se aplica documentelor solicitate de D.R. În ceea ce privește în special motivul de refuz prevăzut pentru „comunicările interne” ale autorităților publice, acesta nu ar mai putea fi invocat după finalizarea procesului decizional al autorității căreia i-a fost solicitată comunicarea.
- 16 Această hotărâre a fost contestată de Land Baden-Württemberg în cadrul unui recurs pe care l-a introdus la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania).

- 17 Instanța menționată pornește de la premisa că D.R. solicita accesul la informații despre mediu, astfel cum sunt definite la articolul 2 punctul 1 litera (c) din Directiva 2003/4, care sunt deținute de o autoritate publică. Prin intermediul întrebărilor formulate, aceasta urmărește să stabilească dacă aceste informații trebuie calificate drept „comunicări interne”, care ar intra, așadar, sub incidența motivului de refuz prevăzut la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, și, dacă este cazul, dacă aplicabilitatea acestui motiv de refuz este limitată în timp.
- 18 În ceea ce privește prima întrebare adresată, Bundesverwaltungsgericht arată că Directiva 2003/4 nu definește noțiunea de „comunicări interne”, ci impune, conform articolului 4 alineatul (2) al doilea paragraf prima teză, ca motivele de refuz enumerate la acest articol să fie interpretate în mod restrictiv.
- 19 Având în vedere această regulă de interpretare, Bundesverwaltungsgericht apreciază că termenul „intern” poate acoperi informațiile care nu au ieșit din sfera internă a unei autorități, cu excepția celor destinate a fi divulgate. În ceea ce privește termenul de „comunicare”, s-ar pune problema dacă acesta desemnează informații de o anumită calitate și în special dacă impune ca acestea să fie adresate unui destinatar.
- 20 Pe de altă parte, din documentul publicat de Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite, intitulat „Convenția de la Aarhus, ghid de aplicare” (ediția a doua, 2014) (denumit în continuare „Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus”), ar rezulta că, în anumite țări, excepția prevăzută pentru „comunicările interne” are ca scop protejarea opiniilor personale ale funcționarilor, dar nu vizează documente factuale.
- 21 În ceea ce privește a doua și a treia întrebare adresate, referitoare la domeniul de aplicare *ratione temporis* al articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, instanța de trimitere consideră că modul de redactare a acestei dispoziții se opune unei limitări stricte a aplicării sale în timp. Nimic altceva nu ar rezulta din dispoziția corespunzătoare din Convenția de la Aarhus și nici din ghidul său de aplicare. Situația ar fi diferită în ceea ce privește motivul de refuz al accesului prevăzut la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din această directivă, referitor la materiale în curs de finalizare și la documente sau date care nu sunt finalizate, al cărui mod de redactare însuși ar limita aplicarea acestuia în timp.
- 22 În ceea ce privește documentele interne deținute de Parlamentul European, de Consiliul Uniunii Europene, precum și de Comisia Europeană, articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar permite de altfel protecția lor după finalizarea procesului decizional. Regulamentul nr. 1367/2006, adoptat în mod specific pentru a aplica Convenția de la Aarhus instituțiilor Uniunii, nu ar fi modificat această normă.
- 23 Motivul de refuz prevăzut pentru „comunicările interne” ar trebui, în plus, să fie comparat cu cel consacrat la articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4, care urmărește protejarea confidențialității procedurilor desfășurate de autoritățile publice. Astfel, acest din urmă motiv s-ar aplica și după finalizarea proceselor decizionale, ceea ce ar decurge din Hotărârea Curții din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 57). O interpretare largă a motivului de refuz prevăzut pentru „comunicările interne” ar risca astfel să golească de sens motivul referitor la confidențialitatea procedurilor.
- 24 Pe de altă parte, având în vedere cerința unei interpretări restrictive a motivelor de refuz, Bundesverwaltungsgericht apreciază că evaluarea comparativă a intereselor servite de divulgare și de refuzul divulgării, impusă la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și alineatul (2) al doilea paragraf a doua teză din Directiva 2003/4, ar putea limita posibilitatea invocării motivului de refuz prevăzut pentru „comunicări interne”, în special întrucât, cu timpul, interesul menținerii confidențialității informațiilor ar scădea.

- 25 În sfârșit, deși domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 ar trebui limitat în timp pentru a-i stabili întinderea, durata proceselor decizionale nu ar fi întotdeauna un criteriu adaptat. Astfel, în cadrul unui proces administrativ, nu orice examinare a unor informații privind mediul ar conduce la adoptarea unei decizii.
- 26 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva [2003/4] trebuie să fie interpretat în sensul că noțiunea de «comunicări interne» cuprinde toate comunicările care nu părăsesc domeniul intern al unei autorități supuse obligației de a furniza informații?
- 2) Protejarea «comunicărilor interne» în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 este nelimitată în timp?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare: protejarea «comunicărilor interne» în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 se aplică numai până la adoptarea unei decizii sau numai până la încheierea altui proces administrativ de către autoritatea supusă obligației de a furniza informații?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 27 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „comunicări interne” include toate informațiile care nu părăsesc sfera internă a unei autorități publice.
- 28 Cu titlu preliminar, trebuie amintit că prin adoptarea Directivei 2003/4 legiuitorul Uniunii a intenționat să asigure compatibilitatea dreptului Uniunii cu Convenția de la Aarhus, instituind un regim general care urmărește să asigure oricărui solicitant în sensul articolului 2 punctul 5 din această directivă un drept de acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice sau în numele acestora, fără să aibă obligația de a declara un interes (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 31).
- 29 Mai trebuie subliniat că dreptul de acces garantat de Directiva 2003/4 nu se aplică decât în măsura în care informațiile solicitate intră sub incidența dispozițiilor referitoare la accesul publicului pe care aceasta le prevede, ceea ce presupune în special că ele constituie „informații despre mediu” în sensul articolului 2 punctul 1 din directiva menționată, aspecte pe care trebuie să le verifice instanța de trimitere în ceea ce privește litigiul principal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 32).
- 30 Referitor la finalitățile Directivei 2003/4, articolul 1 prevede în special că aceasta urmărește garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de sau pentru autoritățile publice și asigurarea punerii la dispoziția publicului și a diseminării progresive a informațiilor despre mediu (Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 39).
- 31 Legiuitorul Uniunii a prevăzut însă, la articolul 4 din Directiva 2003/4, că statele membre pot institui excepții de la dreptul de acces la informațiile despre mediu. În măsura în care astfel de excepții au fost efectiv transpuse în dreptul național, autoritățile publice le pot invoca pentru a se opune cererilor de informații care le parvin.

- 32 În speță, din decizia de trimitere reiese că articolul 28 alineatul (2) punctul 2 din Legea privind administrarea mediului a landului Baden-Württemberg a transpus excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, în temeiul căreia o cerere de informații despre mediu poate fi respinsă în cazul în care cererea vizează comunicările interne, ținându-se seama de interesul pentru public pe care l-ar prezenta dezvăluirea informațiilor solicitate.
- 33 Astfel cum reiese din economia Directivei 2003/4, în special din articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf din aceasta, precum și din considerentul (16) al acesteia, dreptul la informație înseamnă că dezvăluirea informațiilor este regula generală și că autoritățile publice pot refuza o cerere de informații despre mediu în cazuri specifice și clar definite. Excepțiile de la dreptul de acces ar trebui, în consecință, să fie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz (Hotărârea din 28 iulie 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punctul 22).
- 34 Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și ale principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune Europeană o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 37).
- 35 În lumina acestor considerații trebuie interpretată excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 pentru comunicările interne.
- 36 Referitor la noțiunea de „comunicări interne”, este necesar să se arate că Directiva 2003/4 nu o definește și nu cuprinde nicio trimitere la dreptul statelor membre în această privință. Prin urmare, este necesar să se ofere o interpretare autonomă, conform jurisprudenței menționate la punctul 34 din prezenta hotărâre.
- 37 În ceea ce privește, în primul rând, termenul „comunicare” utilizat la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, trebuie să se considere că, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 20 și 21 din concluzii, acest termen vizează o informație adresată de un autor unui destinatar, înțelegându-se că acest destinatar poate fi atât o entitate abstractă, precum „membrii” unei administrații sau „consiliul de administrație” al unei persoane juridice, cât și o persoană specifică aparținând unei astfel de entități, precum un agent sau un funcționar.
- 38 Această interpretare a noțiunii de „comunicare” este confirmată de contextul în care se inserează articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4.
- 39 Astfel, articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus prevede o excepție de la dreptul de acces la informațiile despre mediu în cazul în care cererea are legătură cu un material în curs de elaborare sau cu comunicate interne ale autorităților publice. Această dispoziție distinge, prin urmare, noțiunea de „material” de noțiunea de „comunicate”.
- 40 Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 23 și 24 din concluzii, aceeași distincție a fost preluată de legiuitorul Uniunii, care a transpus articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus prin două dispoziții distincte. Pe de o parte, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2003/4 cuprinde o excepție care vizează materiale în curs de finalizare sau documente sau date care nu sunt finalizate și, pe de altă parte, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din această directivă prevede excepția referitoare la comunicările interne. Rezultă că trebuie să se atribue un sens distinct noțiunilor de „comunicare” și de „document”. În special, contrar primei noțiuni, cea de a doua nu vizează în mod necesar o informație care este adresată cuiva.

- 41 În ceea ce privește, în al doilea rând, termenul „intern”, din articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2003/4 reiese că informațiile despre mediu la care această directivă urmărește să acorde acces sunt deținute de autoritățile publice. Conform articolului 2 punctul 3 din directiva menționată, aceasta este situația informațiilor aflate în posesia unei autorități și care au fost elaborate sau primite de autoritatea respectivă. Cu alte cuvinte, autoritățile publice care dețin o informație despre mediu pot să dispună de aceasta, să o trateze și să o analizeze intern, precum și să decidă cu privire la divulgarea sa.
- 42 Rezultă că nu orice informație despre mediu deținută de o autoritate publică este în mod necesar „internă”. Aceasta este situația numai în cazul unei informații care nu părăsește sfera internă a unei autorități publice, în special atunci când nu a fost divulgată unui terț sau nu a fost pusă la dispoziția publicului.
- 43 În ipoteza în care o autoritate publică deține o informație despre mediu pe care a primit-o dintr-o sursă externă, această informație poate fi de asemenea „internă” dacă nu a fost sau nu ar fi trebuit să fie pusă la dispoziția publicului înainte de primirea sa de către autoritatea menționată și dacă nu părăsește sfera internă a autorității menționate după primirea sa de către aceasta.
- 44 Această interpretare a termenului „intern” este confirmată de obiectivul urmărit de excepția de la dreptul de acces la informațiile despre mediu prevăzută pentru comunicările interne. În această privință, din explicațiile referitoare la articolul 4 din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informațiile despre mediu, prezentate de Comisie la 29 iunie 2000 [COM(2000) 402 final – COD 2000/0169, JO 2000, C 337 E, p. 156], rezultă că, la fel ca excepția care privește materialele în curs de finalizare sau care nu sunt finalizate, cea care permite refuzarea accesului la comunicările interne urmărește să răspundă nevoii autorităților publice de a dispune de un spațiu protejat pentru a-și continua procesul de reflecție și a desfășura dezbateri interne.
- 45 O astfel de nevoie a fost recunoscută și în ceea ce privește informațiile privind mediul deținute de instituțiile Uniunii vizate de Regulamentul nr. 1049/2001.
- 46 Acest regulament se aplică oricărei cereri de acces la informațiile privind mediul. În temeiul articolului 4 alineatul (3), instituțiile Uniunii au posibilitatea de a refuza accesul la documentele de uz intern sau care conțin avize pentru uz intern. Această dispoziție urmărește astfel să garanteze că instituțiile respective pot beneficia de un spațiu de reflecție pentru a putea decide alegerile politice care trebuie efectuate și propunerile care urmează a fi eventual prezentate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctele 99 și 109).
- 47 Având în vedere considerațiile prezentate la punctele 37-46 din prezenta hotărâre, excepția de la dreptul de acces la informațiile despre mediu prevăzută la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 pentru comunicările interne trebuie înțeleasă în sensul că vizează informațiile care circulă în cadrul unei autorități publice și care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acesteia, eventual după primirea lor de către această autoritate, printre altele ca urmare a divulgării lor către un terț sau prin punerea lor la dispoziția publicului.
- 48 Desigur, astfel cum s-a amintit la punctul 33 din prezenta hotărâre, excepțiile de la dreptul de acces ar trebui să fie interpretate în mod restrictiv, iar interesul public în numele căruia este dezvăluită informația trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Totuși, această normă de interpretare nu poate limita domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 încălcând modul său de redactare.
- 49 Rezultă de aici că împrejurarea că o informație despre mediu poate părăsi sfera internă a unei autorități publice la un moment dat, în special atunci când este destinată publicării în viitor, nu poate determina pierderea imediată de către comunicarea care o conține a caracterului său intern.

- 50 În plus, modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 nu indică în niciun mod că noțiunea de „comunicări interne” ar trebui interpretată în sensul că acoperă numai opiniile personale ale agenților unei autorități publice și documentele esențiale sau că nu cuprinde informațiile de natură factuală. În plus, astfel de limitări ar fi incompatibile cu obiectivul acestei dispoziții, și anume crearea în favoarea autorităților publice a unui spațiu protejat pentru a-și continua procesul de reflecție și pentru a desfășura dezbateri interne.
- 51 Nici luarea în considerare a Convenției de la Aarhus, precum și a Ghidului de aplicare a acesteia nu poate conduce la o limitare a domeniului de aplicare al noțiunii de „comunicări interne” astfel cum a fost evocat la punctele 20, 49 și 50 din prezenta hotărâre. Pe de o parte, așa cum a arătat domnul avocat general la punctul 27 din concluzii, articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus însuși nu restrânge sfera „comunicatelor interne” în funcție de conținutul sau de importanța lor. Pe de altă parte, în Hotărârea din 16 februarie 2012, Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 27), Curtea a statuat că, deși Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus poate fi considerat un document explicativ care, dacă este cazul, poate fi luat în considerare, împreună cu alte elemente relevante, în vederea interpretării acesteia, analizele pe care le cuprinde nu au nicidecum forță obligatorie și nici caracterul normativ al prevederilor convenției.
- 52 În speță, potrivit informațiilor care figurează în decizia de trimitere, documentele vizate de cererea de acces în discuție în litigiul principal conțin, pe de o parte, o informație transmisă conducerii Ministerului de Stat al landului Baden-Württemberg și, pe de altă parte, note ale acestui minister referitoare la punerea în aplicare a unei proceduri de conciliere. Din dosarul de care dispune Curtea nu reiese că era vorba despre informații care au o origine externă ministerului respectiv. Sub rezerva verificărilor care revin instanței de trimitere, se pare că respectivele documente ar fi fost redactate pentru a pune la dispoziție informații în cadrul Ministerului de Stat al landului Baden-Württemberg și că acestea nu ar fi ieșit din sfera internă a administrației menționate. Rezultă că aceste documente ar putea fi calificate drept „comunicări interne” în sensul articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4.
- 53 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „comunicări interne” include toate informațiile care circulă în cadrul unei autorități publice și care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acestei autorități, eventual după primirea lor de către autoritatea menționată și în măsura în care nu au fost sau nu ar fi trebuit să fie puse la dispoziția publicului anterior acestei primiri.

Cu privire la a doua întrebare

- 54 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că aplicabilitatea excepției de la dreptul de acces la informațiile despre mediu pe care o prevede pentru comunicările interne ale unei autorități publice este limitată în timp.
- 55 Trebuie arătat că, la fel ca articolul 4 alineatul (3) litera (c) din Convenția de la Aarhus, transpus în dreptul Uniunii prin articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, această din urmă dispoziție nu conține niciun element care să militeze în favoarea limitării aplicării sale în timp. Nici Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus nu furnizează indicații în această privință.
- 56 În special, contrar excepției de la dreptul de acces la informațiile privind mediul care figurează la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (d) din Directiva 2003/4 și care privește materiale în curs de finalizare, precum și documente sau date care nu sunt finalizate, cea prevăzută pentru comunicările interne nu este legată de întocmirea sau de redactarea documentelor. Ea nu depinde nici de gradul de avansare a vreunui proces administrativ. În consecință, încheierea unui astfel de proces

sau a unei etape a acestuia, marcată de adoptarea unei decizii de către o autoritate publică sau de finalizarea unui document, nu poate fi determinantă pentru aplicabilitatea articolului 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4.

- 57 Lipsa unei limitări *ratione temporis* a domeniului de aplicare al acestei dispoziții corespunde obiectivului său, prezentat la punctele 44 și 50 din prezenta hotărâre, și anume crearea în favoarea autorităților publice a unui spațiu protejat pentru a-și continua procesul de reflecție și a desfășura dezbateri interne. Astfel, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctele 44 și 50 din concluzii, pentru a stabili dacă nevoia de a proteja libertatea de gândire a autorului comunicării în discuție și posibilitatea de a efectua în mod liber schimburi de opinii continuă să existe, trebuie să se țină seama de ansamblul împrejurărilor de fapt și de drept ale cauzei la data la care autoritățile competente sunt chemate să se pronunțe cu privire la cererea cu care sunt sesizate, având în vedere că, după cum reiese din cuprinsul punctului 34 din Hotărârea din 16 decembrie 2010, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-266/09, EU:C:2010:779), dreptul de acces la informații despre mediu se concretizează la această dată.
- 58 Deși, desigur, excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 nu este limitată în timp, reiese totuși din însăși această dispoziție, precum și din articolul 4 alineatul (2) al doilea paragraf din această directivă că refuzul accesului la o informație despre mediu pentru motivul că aceasta figurează într-o comunicare internă trebuie să fie întotdeauna întemeiat pe o evaluare comparativă a intereselor aflate în joc.
- 59 În această privință, reiese din jurisprudența Curții că respectiva evaluare comparativă trebuie realizată pe baza unei examinări efective distincte a fiecărei situații care este prezentată autorităților competente în cadrul unei cereri de acces la informații despre mediu în temeiul Directivei 2003/4, fără a fi exclus ca legiuitorul național să stabilească printr-o dispoziție cu caracter general criterii care să permită o înlesnire a evaluării comparative a intereselor aflate în joc (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, Stichting Natuur en Milieu și alții, C-266/09, EU:C:2010:779, punctul 58, precum și Hotărârea din 28 iulie 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punctul 29).
- 60 În ceea ce privește articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4, această examinare prezintă o importanță sporită, din moment ce domeniul de aplicare material al excepției de la dreptul de acces la informațiile despre mediu prevăzute de această dispoziție pentru documentele interne este deosebit de larg. Astfel, pentru a nu lipsi de substanță Directiva 2003/4, evaluarea comparativă a intereselor aflate în joc impune la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) și alineatul (2) al doilea paragraf din această directivă trebuie să fie strict delimitată.
- 61 Având în vedere că, astfel cum s-a amintit la punctul 28 din prezenta hotărâre, Directiva 2003/4 urmărește să garanteze că orice solicitant în sensul articolului 2 punctul 5 din această directivă are un drept de acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice sau în numele acestora fără a fi obligat să invoce un interes, autoritatea sesizată cu o cerere de acces nu poate impune ca solicitantul respectiv să îi prezinte un interes special care să justifice divulgarea informației despre mediu solicitate.
- 62 Reiese din considerentul (1) al Directivei 2003/4 că printre motivele care pot pleda în favoarea divulgării și de care, în orice caz, o autoritate trebuie să țină seama la evaluarea comparativă a intereselor aflate în joc figurează „o mai bună conștientizare a problemelor de mediu, [...] schimbul liber de opinii, [...] o participare mai eficientă a publicului la luarea deciziilor despre mediu și [...] îmbunătățirea mediului” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, punctele 25 și 26).

- 63 Din moment ce, astfel cum s-a amintit la punctul 59 din prezenta hotărâre, examinarea unei cereri de acces trebuie să țină seama de interesele specifice aflate în joc în fiecare caz în parte, autoritatea publică este de asemenea obligată să examineze indicațiile eventual furnizate de solicitant cu privire la motivele care pot justifica divulgarea informațiilor solicitate.
- 64 În plus, autoritățile publice sesizate cu o cerere de acces la informațiile despre mediu care figurează într-o comunicare internă trebuie să ia în considerare timpul care s-a scurs de la întocmirea respectivei comunicări și a informațiilor pe care aceasta din urmă le conține. Astfel, excepția de la dreptul de acces la informațiile despre mediu prevăzută la articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 nu se poate aplica decât în perioada în care protecția se justifică prin conținutul unei astfel de comunicări (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 56).
- 65 În special, deși, având în vedere obiectivul de a crea în favoarea autorităților publice un spațiu protejat pentru a-și continua procesul de reflecție și pentru a desfășura dezbateri interne, informațiile care figurează într-o comunicare internă ar putea în mod valabil să nu fie divulgate la data cererii de acces, o autoritate publică poate fi, în schimb, pusă în situația să considere că, datorită vechimii lor începând de la data întocmirii, au devenit istorice și că au pierdut, ca urmare a acestui fapt, caracterul sensibil care le era atașat, din moment ce s-a scurs o anumită perioadă de la data întocmirii acestora (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 iunie 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, punctul 54).
- 66 Pe de altă parte, în cadrul examinării unei cereri de acces la informații despre mediu, autoritatea publică sesizată trebuie să verifice, conform articolului 4 alineatul (4) din Directiva 2003/4, dacă unele dintre informațiile solicitate pot fi dissociate de cele acoperite de excepția de la dreptul de acces aplicabilă, astfel încât să poată efectua o divulgare parțială.
- 67 Respectarea tuturor obligațiilor care, după cum reiese din cuprinsul punctelor 58-66 din prezenta hotărâre, revin autorităților publice în cadrul examinării unei cereri de acces la informațiile despre mediu, printre care în special evaluarea comparativă a intereselor aflate în joc, trebuie să poată fi verificată de persoana interesată și să poată face obiectul unui control în cadrul procedurilor privind căile de atac administrative și jurisdicționale prevăzute la nivel național, în conformitate cu articolul 6 din Directiva 2003/4.
- 68 Pentru a îndeplini această cerință, articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2003/4 prevede că o decizie de refuz al accesului este notificată solicitantului și conține motivele de refuz pe care se întemeiază.
- 69 Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 34 din concluzii, această obligație de motivare nu este îndeplinită atunci când o autoritate publică se limitează să facă trimitere în mod formal la una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2003/4. Dimpotrivă, autoritatea publică care adoptă o decizie de refuz al accesului la informații despre mediu trebuie să expună motivele pentru care consideră că divulgarea acestor informații ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat prin excepțiile invocate. Riscul unei astfel de atingeri trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 76).
- 70 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată că articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că aplicabilitatea excepției de la dreptul de acces la informațiile despre mediu pe care acesta o prevede pentru comunicările interne ale unei autorități publice nu este limitată în timp. Cu toate acestea, respectiva excepție nu se poate aplica decât în perioada în care protecția informațiilor solicitate este justificată.

Cu privire la a treia întrebare

- 71 Având în vedere răspunsul dat la a doua întrebare adresată, nu mai este necesar să se răspundă la a treia întrebare adresată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 72 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „comunicări interne” include toate informațiile care circulă în cadrul unei autorități publice și care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acestei autorități, eventual după primirea lor de către autoritatea menționată și în măsura în care nu au fost sau nu ar fi trebuit să fie puse la dispoziția publicului anterior acestei primiri.**
- 2) **Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf litera (e) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sensul că aplicabilitatea excepției de la dreptul de acces la informațiile despre mediu pe care acesta o prevede pentru comunicările interne ale unei autorități publice nu este limitată în timp. Cu toate acestea, respectiva excepție nu se poate aplica decât în perioada în care protecția informațiilor solicitate este justificată.**

Semnături