



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

14 mai 2019*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Scrisoare adresată de Comisie autorităților franceze, referitoare la protocolul privind despăgubirea Grupului EDF în cadrul abrogării autorizației de exploatare a centralei nucleare de la Fessenheim – Refuzul accesului – Excepție referitoare la protecția intereselor comerciale ale unui terț – Excepție referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit – Prezumție generală de confidențialitate – Interes public superior”

În cauza T-751/17,

Commune de Fessenheim (Franța),

Communauté de communes Pays Rhin-Brisach, cu sediul în Volgelsheim (Franța),

Conseil départemental du Haut-Rhin, cu sediul în Colmar (Franța),

Conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, cu sediul în Strasbourg (Franța),

reprezentați de G. de Rubercy, avocat,

reclamanți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de A. Buchet și de B. Stromsky, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Franceză, reprezentată de E. de Moustier, de B. Fodda și de J.-L. Carré, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea deciziei Comisiei din 18 octombrie 2017 de refuzare a accesului la scrisoarea pe care aceasta a adresat-o autorităților franceze la 22 martie 2017, referitoare la proiectul de protocol privind despăgubirea Grupului Électricité de France (EDF) pentru închiderea centralei nucleare de la Fessenheim,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din doamna I. Pelikánová, președintă, și domnii P. Nihoul (raportor) și J. Svenningsen, judecători,

* Limba de procedură: franceza.

grefier: domnul L. Ramette, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 24 ianuarie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

I. Istoricul cauzei

- 1 Reclamanții, commune de Fessenheim, communauté de communes Pays Rhin-Brisach, conseil départemental du Haut-Rhin și conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, sunt patru colectivități teritoriale franceze pe teritoriul cărora se află centrala nucleară de la Fessenheim (denumită în continuare „centrala”), exploatată de Électricité de France (EDF).
- 2 La 8 aprilie 2017, guvernul francez a adoptat Decretul nr. 2017-508 de abrogare a autorizației de exploatare a centralei (JORF din 9 aprilie 2017, textul nr. 3).
- 3 La 2 mai 2017, 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), reclamanții au adresat Comisiei Europene o cerere de acces la „decizia” prin care aceasta ar fi „aprobat, în lumina legislației europene privind ajutoarele de stat, proiectul de protocol privind despăgubirea EDF de către Franța pentru închiderea centralei”. Potrivit reclamanților, această „decizie” fusese adresată de către Comisie autorităților franceze prin scrisoarea din 24 martie 2017.
- 4 Prin scrisoarea din 16 iunie 2017, Comisia a refuzat să acorde accesul la scrisoarea în cauză, care în realitate era din data de 22 martie 2017, pentru motivul că aceasta făcea parte dintr-un dosar administrativ deschis în contextul controlului ajutoarelor de stat și, ca atare, i se aplica o prezumție generală potrivit căreia divulgarea unui astfel de document ar aduce în principiu atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă, ceea ce ar constitui o excepție de la principiul accesului la documente în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a invocat de asemenea excepția referitoare la protecția intereselor comerciale, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 5 La 27 iunie 2017, reclamanții au adresat Comisiei, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, o cerere de confirmare, a cărei primire a fost confirmată de Comisie la 28 iunie 2017.
- 6 Prin scrisoarea din 18 iulie 2017, Comisia a informat reclamanții că trebuie să prelungească cu 15 zile lucrătoare termenul inițial de examinare a acestei cereri, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât nu a reușit să finalizeze consultările necesare pentru această examinare. Ea a precizat în plus că noul termen ar expira la 10 august 2017.
- 7 Printr-o scrisoare din 18 august 2017, Comisia a confirmat că termenul a expirat la 10 august 2017, însă a indicat că nu era încă în măsură să răspundă la cererea de confirmare.
- 8 Printr-o scrisoare din 18 octombrie 2017, Comisia a precizat că proiectul de protocol privind despăgubirea EDF (denumit în continuare „proiectul de protocol privind despăgubirea”) făcuse obiectul unei prenotificări din partea autorităților franceze și că, în scrisoarea din 22 martie 2017, la care se referă cererea de acces, ea a estimat că, în acest stadiu, nu exista nicio obiecție, în lumina

legislației Uniunii Europene privind ajutoarele de stat, cu privire la acest proiect. Comisia a confirmat totodată respingerea cererii de acces la acest document, în temeiul articolului 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (denumită în continuare „decizia atacată”).

II. Procedura și concluziile părților

- 9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 17 noiembrie 2017, reclamantii au introdus prezenta acțiune.
- 10 Prin înscrisul depus la grefă la 28 februarie 2018, Republica Franceză a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei. Prin decizia din 9 aprilie 2018, președintele Camerei întâi a Tribunalului a admis această intervenție. Republica Franceză a depus memoriul în intervenție, iar reclamantii au depus observații în termenul acordat.
- 11 Prin Ordonanța din 4 octombrie 2018, Tribunalul, în temeiul articolului 91 litera (c) și al articolului 92 din Regulamentul de procedură, a obligat Comisia să prezinte scrisoarea din 22 martie 2017. Acest document a fost transmis Tribunalului la 17 octombrie 2018 și nu a fost notificat reclamantilor și nici Republicii Franceze, în conformitate cu articolul 104 din Regulamentul de procedură.
- 12 La 17 decembrie 2018, la propunerea judecătorului raportor, Tribunalul, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, a adresat întrebări scrise părților. Părțile au răspuns la aceste întrebări în termenul acordat.
- 13 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 24 ianuarie 2019.
- 14 Reclamantii solicită Tribunalului:
 - anularea deciziei atacate;
 - somarea Comisiei să comunice scrisoarea din 22 martie 2017 în termen de o săptămână de la data la care va fi pronunțată hotărârea;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 15 Comisia solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii în anulare ca nefondată;
 - declararea ca inadmisibilă a cererii de emitere a unei somații;
 - obligarea reclamantilor la plata cheltuielilor de judecată.
- 16 Republica Franceză solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantilor la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

A. Cu privire la obiectul cererii de acces

- 17 În cererea introductivă, reclamantii arată că acțiunea privește refuzul Comisiei de acordare a accesului la scrisoarea pe care aceasta a adresat-o autorităților franceze la 22 martie 2017 cu privire la proiectul de protocol privind despăgubirea.
- 18 În replică, reclamantii afirmă că cererea lor de acces se referea nu numai la scrisoarea Comisiei din 22 martie 2017, ci și la proiectul de protocol privind despăgubirea.
- 19 Pentru a stabili obiectul cererii de acces, este necesar să se facă trimitere la scrisoarea adresată de reclamantii Comisiei la 2 mai 2017, care conține cererea lor inițială.
- 20 Or, potrivit acestei scrisori, cererea de acces formulată de reclamantii privea doar scrisoarea Comisiei din 22 martie 2017, iar nu proiectul de protocol privind despăgubirea.
- 21 Obiectul cererii de acces astfel circumscris este confirmat de cererea de confirmare pe care reclamantii au adresat-o Comisiei la 27 iunie 2017.
- 22 Prin urmare, este necesar să se considere că refuzul Comisiei privea o cerere de acces la scrisoarea sa din 22 martie 2017, în care aceasta a estimat că, în acel stadiu, nu exista nicio obiecție, în lumina normelor privind ajutoarele de stat, la proiectul de protocol privind despăgubirea (denumit în continuare „documentul în litigiu”).

B. Cu privire la cererea de emitere a unei somații

- 23 Prin intermediul celui de al doilea capăt de cerere, reclamantii solicită Tribunalului să oblige Comisia să le comunice documentul în litigiu în termen de o săptămână de la data la care va fi pronunțată hotărârea.
- 24 În ședință, reclamantii au renunțat totuși la acest capăt de cerere.
- 25 Prin urmare, nu este necesar ca Tribunalul să examineze această cerere.

C. Cu privire la cererea de anulare

- 26 Prin intermediul primului capăt de cerere, reclamantii solicită anularea deciziei atacate, prin care Comisia a confirmat respingerea cererii de acces la documentul în litigiu.
- 27 În susținerea acestei cereri, reclamantii invocă trei motive, care se întemeiază, primul, pe încălcarea Regulamentului (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2015, L 248, p. 9), a Regulamentului nr. 1049/2001 și a Directivei 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO 2006, L 318, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66), al doilea, pe încălcarea articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și, al treilea, pe încălcarea articolului 47 din aceeași cartă.

1. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului 2015/1589, a Regulamentului nr. 1049/2001 și a Directivei 2006/111

a) Cu privire la încălcarea Regulamentului 2015/1589

- 28 Prin intermediul primului motiv, reclamantul susține că refuzul de acordare a accesului este contrar Regulamentului 2015/1589, care, în considerentul (39) și la articolul 32, impune publicitatea deciziilor adoptate de Comisie în contextul controlului privind ajutoarele de stat pentru a permite terților să atace, dacă este cazul, aceste decizii.
- 29 Comisia, susținută de Republica Franceză, contestă temeinicia argumentului.
- 30 În această privință, este necesar să se constate că documentul în litigiu a fost emis în cadrul unor schimburi care au avut loc în cursul unei prenotificări.
- 31 Or, asemenea schimburi nu sunt guvernate de Regulamentul 2015/1589. Astfel, după cum reiese din cuprinsul punctului 10 din Codul celor mai bune practici de desfășurare a procedurilor de control al ajutoarelor de stat (JO 2009, C 136, p. 13, denumit în continuare „Codul celor mai bune practici”), prenotificarea constă în schimburi voluntare și informale între Comisie și un stat membru înaintea notificării, în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE, cu privire la o măsură care poate constitui un ajutor de stat și care trebuie, prin urmare, să fie examinată potrivit procedurii de control prevăzute de Regulamentul 2015/1589. Doar pe baza acestei notificări se aplică dispozițiile Regulamentului 2015/1589, care stabilesc modalitățile de control al măsurii în lumina normelor din Tratatul FUE, în special a articolelor 4, 9 și 15 din acest regulament, care precizează deciziile care pot fi adoptate de Comisie la finalizarea procedurii.
- 32 Pe de altă parte, presupunând că Regulamentul 2015/1589 se aplică schimburilor intervenite în contextul unei prenotificări, documentul în litigiu nu ar fi vizat de considerentul (39) și de articolul 32 din acest regulament, invocate de reclamant, întrucât aceste dispoziții privesc deciziile care sunt adoptate de Comisie la finalizarea procedurii de control și care trebuie să fie făcute publice în modalitatea descrisă de acestea.
- 33 Or, după cum reiese din cuprinsul punctului 16 din Codul celor mai bune practici, prenotificarea nu dă naștere unei astfel de decizii, ci unui aviz care, la fel ca documentul în litigiu, nu are caracter obligatoriu și exprimă doar opinia pe care și-a putut-o forma Comisia, pe baza informațiilor primite, cu privire la cazul care i-a fost prezentat, având în vedere că, după cum Comisia a arătat în ședință, această instituție rămâne liberă să își modifice respectiva opinie în funcție de datele care i-ar putea fi prezentate ulterior.
- 34 Pentru aceste motive, argumentul reclamantilor întemeiat pe încălcarea Regulamentului 2015/1589 trebuie respins ca nefondat.

b) Cu privire la încălcarea Regulamentului nr. 1049/2001

1) În ceea ce privește excepția referitoare la protecția obiectivelor activităților de anchetă [articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001]

- 35 În decizia atacată, Comisia a refuzat accesul la documentul în litigiu în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, susținând că, pentru aplicarea acestei dispoziții, există o prezumție generală potrivit căreia divulgarea documentelor din dosarul administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat aduce atingere, în principiu, protecției obiectivelor activităților de anchetă în sensul dispoziției menționate mai sus.

36 Reclamanții susțin că Comisia nu era îndreptățită să aplice excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și invocă în susținerea poziției lor trei argumente, care sunt examinate în continuare.

i) Cu privire la pretinsa lipsă de relevanță a argumentului Comisiei potrivit căruia divulgarea documentului în litigiu ar fi de natură să compromită voința statelor membre de a coopera cu aceasta

37 În primul rând, reclamanții consideră că Comisia nu putea refuza accesul la documentul în litigiu pentru motivul că divulgarea sa ar fi de natură să compromită voința statelor membrilor de a coopera cu aceasta.

38 Comisia, susținută de Republica Franceză, contestă temeinicia argumentului.

39 În această privință, trebuie amintit că, în decizia atacată, refuzul de acordare a accesului la documentul în litigiu a fost justificat, cu titlu principal, prin prezumția generală de confidențialitate aplicabilă, potrivit Comisiei, documentelor aferente unei proceduri de control al ajutoarelor de stat.

40 Potrivit jurisprudenței, aplicarea acestei prezumții în privința documentelor aferente procedurii de control al ajutoarelor de stat rezultă din necesitatea de a permite o relație armonioasă între Regulamentul nr. 1049/2001, pe de o parte, și Regulamentul 2015/1589, pe de altă parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctele 58 și 61).

41 În mod general, primul dintre aceste regulamente, și anume Regulamentul nr. 1049/2001, prevede că publicul trebuie să aibă acces la documentele instituțiilor într-o măsură cât mai largă posibil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 51).

42 La articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, acest drept este însoțit de excepții, potrivit cărora instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar putea aduce atingere, printre altele, protecției intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, precum și protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea documentului în cauză.

43 Potrivit jurisprudenței, pentru a justifica refuzul de a acorda accesul la un document a cărui divulgare a fost solicitată, instituția trebuie nu numai să dovedească faptul că acest document intră sub incidența unei activități menționate la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, ci și să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat printr-o excepție prevăzută la acest articol (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 53 și jurisprudența citată).

44 Pentru documentele referitoare la o procedură de control al ajutoarelor de stat, jurisprudența a permis totuși Comisiei să se întemeieze pe o prezumție generală de confidențialitate, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctele 54 și 55).

45 Potrivit jurisprudenței, această prezumție urmărește să mențină existența unui climat de încredere între statele membre și Comisie [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia, T-39/17, nepublicată, EU:T:2018:560, punctul 57 și jurisprudența citată], un astfel de climat fiind necesar, pe de o parte, pentru a asigura comunicarea de către statul membru în discuție Comisiei a tuturor documentelor

utile anchetei și, pe de altă parte, pentru a permite acestei instituții și acestui stat membru să examineze împreună măsurile naționale în cauză, evaluarea finală trebuind să fie pe deplin pertinentă și solid fundamentată.

- 46 Pentru a proteja acest climat de încredere, Regulamentul 2015/1589 rezervă Comisiei și statului membru în discuție accesul la dosarul supus controlului, fără a acorda un drept de acces terților care au dobândit în cadrul procedurii statutul de părți interesate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctele 56 și 58).
- 47 Astfel, Curtea a considerat că, dacă părțile interesate ar fi în măsură să obțină accesul la documentele dosarului administrativ în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, sistemul de control al ajutoarelor de stat ar fi pus în cauză (a se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 58 și jurisprudența citată).
- 48 În consecință, potrivit jurisprudenței, simplul fapt că documentele a căror divulgare este solicitată fac parte din dosarul administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat este suficient pentru a justifica aplicarea prezumției generale de confidențialitate în privința acestora (Hotărârea din 14 iulie 2016, Sea Handling/Comisia, C-271/15 P, nepublicată, EU:C:2016:557, punctul 41).
- 49 În speță, Tribunalul consideră că aplicarea acestei prezumții generale de confidențialitate nu poate fi limitată la procedura care urmează notificării de către statul membru în discuție a unei măsuri care poate constitui un ajutor de stat, ci, pentru același obiectiv, și anume menținerea încrederii statului membru în discuție, ea trebuie să se aplice și în privința documentelor schimbate în cadrul unei prenotificări.
- 50 Astfel, schimburile în faza de prenotificare pot fi urmate de o examinare preliminară, inclusiv de o procedură oficială de investigare. Or, dacă documentele schimbate în cursul prenotificării ar putea fi comunicate, prezumția de confidențialitate aplicabilă documentelor aferente procedurii de control guvernate de Regulamentul 2015/1589 și-ar pierde eficiența, întrucât documentele care fac obiectul acesteia ar fi putut fi divulgate anterior. În consecință, aplicarea prezumției generale de confidențialitate în privința documentelor schimbate în cadrul unei prenotificări apare ca necesară pentru a proteja efectul util al acestei prezumții, în măsura în care ea se aplică procedurii ulterioare notificării.
- 51 Pe de altă parte, rezultă din cuprinsul punctelor 10 și 17 din Codul celor mai bune practici că, la fel ca procedura de control prevăzută de Regulamentul 2015/1589, schimburile în faza de prenotificare trebuie să se desfășoare între Comisie și statul membru în discuție într-un climat de încredere.
- 52 Or, în cazul în care Comisia ar trebui să acorde accesul la informații sensibile furnizate în cadrul schimburilor în faza de prenotificare, statele membre ar putea fi reticente să le pună la dispoziție, deși această voință de cooperare este esențială pentru succesul schimburilor menționate, care, potrivit punctului 10 din Codul celor mai bune practici, urmărește să îmbunătățească calitatea notificării și să permită astfel elaborarea în cele mai bune condiții de soluții care permit remedierea situațiilor care pot pune o problemă referitoare la dreptul Uniunii Europene privind ajutoarele de stat.
- 53 Reclamanții subliniază totuși că Comisia dispune de importante competențe de investigare care îi permit să obțină informațiile de care are nevoie fără a trebui să se bazeze pe cooperarea statelor membre.
- 54 Deși este adevărat că, în cadrul Regulamentului 2015/1589, Comisia dispune de importante competențe de investigare, situația nu este aceeași în cazul schimburilor din faza de prenotificare, care au loc la inițiativa statelor membre și al căror succes depinde în esență de relația de încredere stabilită de Comisie cu acestea.

55 Argumentul reclamanților referitor la lipsa de relevanță a argumentului Comisiei potrivit căruia divulgarea documentului în litigiu ar fi de natură să compromită voința statelor membre de a coopera cu aceasta trebuie, așadar, să fie respins ca nefondat.

ii) Cu privire la inaplicabilitatea în speță a prezumției generale de confidențialitate

56 În al doilea rând, reclamanții par a indica, în replică, faptul că, chiar dacă ar fi declarată aplicabilă documentelor schimbate în cadrul prenotificării, prezumția generală de confidențialitate nu s-ar aplica în speță, pentru motive legate de particularitățile cauzei supuse Tribunalului.

57 Astfel, la punctul 14 din replică, reclamanții enunță următoarele:

„[Comisia] invocă noțiunea vagă și inaplicabilă în speță de prezumție generală de confidențialitate.”

58 Pe de altă parte, la punctul 19, reclamanții formulează următoarea considerație:

„Comisia Europeană nu poate susține, așadar, că documentele sunt acoperite de o prezumție de confidențialitate, cu atât mai mult cu cât valoarea despăgubirii plătite de statul francez EDF pentru închiderea centralei și modalitățile plății sale nu ar putea fi considerate confidențiale din moment ce acestea trebuie să fie comunicate piețelor financiare.”

59 În această privință, este necesar să se considere, după cum sugerează Comisia, că argumentul este inadmisibil.

60 Mai întâi, el a fost invocat pentru prima dată în replică și are, așadar, un caracter nou, care, în lipsa unui element invocat de părți pentru a justifica tardivitatea acestui argument, obligă Tribunalul să îl respingă în temeiul articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

61 Apoi, reclamanții nu explică în mod valabil motivul pentru care consideră că prezumția generală de confidențialitate a documentelor referitoare la o procedură de control al ajutoarelor de stat nu s-ar aplica în speță.

62 Astfel, la punctul 14 din replică reclamanții se limitează să enunțe o afirmație, fără a-i aduce niciun fundament factual sau juridic.

63 De asemenea, la punctul 19 din acest document, reclamanții, prin utilizarea termenului „așadar”, par a stabili un raport de cauzalitate între, pe de o parte, inaplicabilitatea invocată a prezumției și, pe de altă parte, explicațiile care precedă, fără însă ca acest raport să se impună în mod evident, întrucât aceste explicații nu privesc protecția obiectivelor activităților de anchetă, de care se leagă prezumția generală de confidențialitate, ci mai degrabă excepția referitoare la protecția intereselor comerciale, care este examinată în continuare și care nu este acoperită de această prezumție.

64 În plus, la același punct 19, prin utilizarea expresiei „cu atât mai mult cu cât”, reclamanții sugerează că prezumția generală de confidențialitate nu se aplică valorii despăgubirii preconizate pentru EDF, care, în orice caz, ar trebui să fie făcută publică.

65 Or, după cum rezultă din cuprinsul punctelor 17-22 de mai sus, cererea de acces nu se referea la proiectul de protocol privind despăgubirea, ci la avizul adoptat de Comisie, în urma schimburilor realizate cu Republica Franceză în cursul prenotificării, în ceea ce privește închiderea centralei.

66 Din aceste diferite elemente rezultă că argumentul reclamanților referitor la inaplicabilitatea în speță a prezumției generale de confidențialitate este lipsit de elemente proprii să îi asigure un conținut veritabil și că acesta trebuie să fie respins, și pentru acest motiv, ca inadmisibil, în temeiul articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, întrucât nu îi permite celeilalte părți să își pregătească apărarea și nici Tribunalului să își exercite controlul.

iii) Cu privire la lipsa de motivare

67 În al treilea rând, reclamanții reproșează Comisiei că nu a explicat în decizia atacată în ce mod divulgarea documentului în litigiu ar putea aduce atingere obiectivelor anchetei referitoare la despăgubirea EDF.

68 Comisia, susținută de Republica Franceză, contestă acest argument.

69 Astfel cum s-a amintit la punctul 43 de mai sus, potrivit unei jurisprudențe consacrate, atunci când o instituție se întemeiază pe o excepție de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, aceasta trebuie în principiu să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat prin excepția menționată (a se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 53 și jurisprudența citată).

70 Această obligație este consecința faptului că excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 derogă de la principiul dreptului de acces la documentele instituțiilor Uniunii, consacrat la articolul 1 din același regulament în conformitate cu articolul 15 alineatul (3) TFUE. Acest acces, după cum arată considerentul (4) al acestui regulament, trebuie să fie cât mai larg posibil (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 51)

71 Situația este totuși diferită atunci când, precum în speță, instituției îi este permis să se prevaleze de o prezumție generală de confidențialitate cum este cea care privește documentele referitoare la o procedură de control al unui ajutor de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctele 53 și 54 și jurisprudența citată) sau la o extindere, ca în speță, a acestei prezumții.

72 În acest caz, este suficient ca, în conformitate cu o jurisprudență constantă referitoare la articolul 296 al doilea paragraf TFUE, motivarea să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea, pe de o parte, persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate și să își apere drepturile și, pe de altă parte, instanței să își exercite controlul. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate și diferitele elemente de fapt și de drept pertinente. Astfel, problema dacă motivarea unei decizii respectă aceste condiții trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea din 10 decembrie 2010, Ryanair/Comisia, T-494/08-T-500/08 și T-509/08, EU:T:2010:511, punctul 96 și jurisprudența citată).

73 În speță, în decizia atacată, Comisia a arătat în mod clar, în primul rând, că proiectul de protocol privind despăgubirea făcuse obiectul unei prenotificări și că aceasta efectuase o anchetă pe baza schimburilor cu autoritățile franceze potrivit Codului celor mai bune practici, în al doilea rând, că, pe baza dosarului, serviciile sale consideraseră că nu exista nicio obiecție împotriva proiectului de protocol în lumina dreptului Uniunii privind ajutoarele de stat și că, în acest stadiu, el nu fusese încă semnat și nici notificat în mod oficial, în al treilea rând, că există o prezumție generală potrivit căreia divulgarea documentelor unui dosar administrativ referitor la o procedură de control al ajutoarelor de stat ar aduce atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă și, în al patrulea rând, că, în

temeiul normelor de procedură în materia ajutoarelor de stat, părțile interesate, altele decât statul membru în discuție, nu au dreptul de a consulta documentele din dosarul administrativ și că, dacă s-ar acorda un astfel de acces, sistemul de control ar fi repus în discuție.

- 74 Comisia a adăugat că, întrucât informațiile furnizate de statele membre conțineau elemente sensibile referitoare la întreprinderile în cauză, aceste state, în caz de divulgare a documentelor din dosarul administrativ, ar putea fi descurajate să coopereze cu Comisia.
- 75 În sfârșit, Comisia a explicat că, atunci când documentele erau acoperite de o prezumție generală de confidențialitate, ea nu era obligată să examineze individual toate documentele solicitate.
- 76 Această motivare este suficient de precisă pentru a permite reclamantilor să înțeleagă motivele pentru care le-a fost refuzat accesul la documentul în litigiu și instanței să își exercite controlul cu privire la acest refuz.
- 77 Argumentul referitor la insuficiența motivării în raport cu excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2000 trebuie, așadar, să fie respins ca nefondat.
- 78 În lumina ansamblului considerațiilor care precedă, trebuie să se considere că refuzul comunicării documentului în litigiu se putea întemeia în mod legal pe protecția obiectivelor de anchetă, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, și că argumentele invocate de reclamant în legătură cu această dispoziție trebuie să fie respinse ca nefondate sau ca inadmisibile.

2) În ceea ce privește, pe de o parte, excepția referitoare la protecția intereselor comerciale și, pe de altă parte, existența unui interes public superior

- 79 Reclamantii reproșează Comisiei că a aplicat în mod eronat excepția referitoare la protecția intereselor comerciale prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 80 În această privință, trebuie arătat că, întrucât refuzul de acordare a accesului se poate întemeia pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care urmărește protecția obiectivelor de anchetă (a se vedea punctul 78 de mai sus), argumentația reclamantilor referitoare la protecția intereselor comerciale trebuie să fie considerată inoperantă.
- 81 Pe de altă parte, reclamantii susțin că, presupunând că protecția intereselor comerciale poate fi invocată în speță, Comisia a săvârșit o eroare de drept prin nerecunoașterea existenței unui interes public superior care ar prevala în raport cu această excepție și ar impune divulgarea documentului în litigiu.
- 82 În ședință, reclamantii, întrebați de Tribunal, au indicat că, în ceea ce îi privește, interesul public superior a fost invocat în cadrul excepției referitoare la protecția intereselor comerciale, dar nu a fost invocat în ceea ce privește excepția referitoare la protecția obiectivelor activităților de anchetă.
- 83 Întrucât este prezentată de reclamant ca fiind legată în mod exclusiv de aplicarea excepției referitoare la protecția intereselor comerciale, care nu trebuie să fie examinată în prezenta hotărâre, astfel cum s-a indicat la punctul 80 de mai sus, trebuie să se considere, pentru identitate de motive, că nici eventuala existență a unui interes public superior nu trebuie să fie examinată, Tribunalul fiind ținut în această privință prin cererile formulate de părți.
- 84 Pentru aceste motive, argumentele privind excepția referitoare la protecția intereselor comerciale și la eventuala existență a unui interes public superior trebuie să fie înlăturate, în forma în care acest ultim argument a fost prezentat de reclamant, ca inoperante.

c) Cu privire la încălcarea Directivei 2006/111

- 85 Prin intermediul primului motiv, reclamantii susțin că refuzul acordării accesului la documentul în litigiu este contrar Directivei 2006/111, în special articolului 3 litera (f) din aceasta.
- 86 Comisia, susținută de Republica Franceză, contestă temeinicia acestui argument.
- 87 În această privință, trebuie să se arate că Directiva 2006/111 impune statelor membre un anumit număr de obligații în vederea asigurării transparenței relațiilor financiare dintre aceste state și întreprinderile publice.
- 88 În acest scop, statele membre trebuie, în temeiul articolului 1 din Directiva 2006/111, să menționeze clar în conturile lor fondurile publice alocate în mod direct întreprinderilor publice interesate de către autoritățile publice, fondurile publice alocate de autoritățile publice prin intermediul întreprinderilor publice sau al instituțiilor financiare, precum și întrebuințarea dată fondurilor publice alocate. În plus, acestea trebuie să asigure că structura financiară și organizațională a oricărei întreprinderi căreia i se solicită să țină înregistrări contabile separate este reflectată corect în înregistrări contabile separate, astfel încât să rezulte costurile și veniturile asociate diferitor activități și detaliile privind metodele prin care costurile și veniturile sunt atribuite sau alocate diferitor activități.
- 89 Pe de altă parte, în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/111, statele trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura că, pentru fiecare întreprindere publică căreia i se solicită înregistrări contabile separate, în primul rând, înregistrările contabile interne corespunzătoare diferitor activități sunt separate, în al doilea rând, toate costurile și veniturile sunt atribuite sau alocate corect pe baza principiilor de contabilitate aplicate în mod susținut și prin justificarea în mod obiectiv a costurilor și, în al treilea rând, principiile de contabilitate a costurilor în conformitate cu care sunt ținute înregistrările contabile sunt clar definite.
- 90 În sfârșit, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2006/111, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru ca informațiile privind relațiile financiare dintre ele însele și întreprinderile publice să fie la dispoziția Comisiei, în principiu, timp de cinci ani de la sfârșitul exercițiului financiar în care fondurile publice au fost alocate întreprinderilor publice în discuție.
- 91 Astfel cum arată Comisia, Directiva 2006/111, care se adresează statelor membre, nu conține nicio dispoziție care autorizează sau care obligă această instituție să comunice unor terți informații de care ea ar avea cunoștință în temeiul dispozițiilor directivei menționate.
- 92 Situația nu este diferită în cazul articolului 3 litera (f) din Directiva 2006/111, menționat de reclamant, potrivit căruia printre relațiile financiare dintre autoritățile publice și întreprinderile publice, a căror transparență trebuie să fie asigurată, figurează în special compensarea obligațiilor financiare impuse de autoritățile publice.
- 93 Astfel, această dispoziție indică doar că informațiile referitoare la compensarea obligațiilor financiare publice trebuie să fie incluse în înregistrările contabile prezentate de aceste întreprinderi în modalitatea prevăzută la articolele 1 și 4 din Directiva 2006/111, după cum s-a arătat la punctele 88 și 89 de mai sus, și puse la dispoziția Comisiei în modalitatea descrisă la articolul 6, după cum s-a arătat la punctul 90 de mai sus.
- 94 Prin urmare, contrar celor afirmate de reclamant, Directiva 2006/111 nu conține nicio dispoziție care obligă sau care autorizează Comisia să comunice reclamantilor documentul în litigiu.
- 95 În lumina acestor considerații, argumentul referitor la încălcarea Directivei 2006/111 trebuie să fie respins ca nefondat.

2. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale

- 96 Reclamanții susțin că, prin refuzarea acordării accesului la documentul în litigiu, Comisia a încălcat articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, care ar avea o valoare superioară, pe de o parte, față de Regulamentul nr. 1049/2001 și, pe de altă parte, față de deciziile luate de organele Uniunii.
- 97 Articolul 42 din la Carta drepturilor fundamentale prevede:
- „Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele instituțiilor [...], indiferent de suportul pe care se află aceste documente.”
- 98 În primul rând, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1049/2001, reclamanții indică la punctul 51 din cererea introductivă că „[e]ste clar că, în caz de neconcordanță între articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale și regulamentul în cauză, este de competența Tribunalului să înlăture regulamentul pe calea excepției de nelegalitate”.
- 99 Trebuie analizat dacă prin această afirmație reclamanții invocă în mod admisibil o excepție de nelegalitate formulată împotriva Regulamentului nr. 1049/2001.
- 100 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 277 TFUE, „[s]ub rezerva expirării termenului prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție [...], orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf pentru a invoca în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene inaplicabilitatea acestui act”.
- 101 Cu toate acestea, nu este suficient să se insereze cuvintele „excepție de nelegalitate” într-un punct al cererii introductive pentru ca Tribunalul să trebuiască să aprecieze că a fost ridicată o excepție în temeiul acestei dispoziții.
- 102 Astfel, trebuie amintit că, în temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii în fața Tribunalului în conformitate cu articolul 53 primul paragraf din același statut, precum și al articolului 76 literele (d) și (e) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să cuprindă obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate, precum și o expunere sumară a motivelor menționate și concluziile reclamantului. Aceste elemente trebuie să fie suficient de clare și de precise pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără alte informații. În vederea garantării securității juridice și a unei bune administrări a justiției, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din chiar textul cererii introductive (a se vedea Ordonanța din 6 noiembrie 2018, Chioreanu/ERCEA, T-717/17, EU:T:2018:765, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 103 În speță, nici obiectul litigiului, descris la punctul 1 din cererea introductivă, nici concluziile acesteia nu fac referire la o cerere întemeiată pe articolul 277 TFUE.
- 104 În plus, nici în observațiile lor scrise, nici în ședință reclamanții nu au formulat nicio argumentare care să permită justificarea, dacă este cazul, a susținerii lor generale, menționată la punctul 98 de mai sus, potrivit căreia ar fi necesar să se înlăture aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001 ca urmare a încălcării articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale.

- 105 În aceste condiții, nu se poate considera că Tribunalul a fost sesizat în mod valabil cu o cerere incidentă referitoare la aprecierea legalității Regulamentului nr. 1049/2001 în lumina articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale.
- 106 În al doilea rând, independent de orice apreciere referitoare la legalitatea Regulamentului nr. 1049/2001, reclamantii solicită anularea deciziei atacate pentru motivul că, prin refuzarea acordării accesului la documentul în litigiu, Comisia a încălcat articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale.
- 107 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 52 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale, drepturile recunoscute prin aceasta care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea.
- 108 Potrivit articolului 15 alineatul (3) TFUE, dreptul de acces la documentele instituțiilor este garantat, sub rezerva principiilor și a condițiilor care sunt stabilite prin regulamente de către Parlamentul European și de către Consiliul Uniunii Europene, în conformitate cu procedura legislativă ordinară.
- 109 În temeiul acestei dispoziții, Regulamentul nr. 1049/2001, adoptat în temeiul articolului 255 CE, care a precedat articolul 15 alineatul (3) TFUE, a stabilit principiile generale și limitele în ceea ce privește dreptul de acces la documentele deținute de Comisie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Deutsche Telekom/Comisia, T-210/15, EU:T:2017:224, punctul 113).
- 110 Prin urmare, legalitatea deciziei atacate trebuie să fie apreciată în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001.
- 111 Or, reiese din răspunsul dat la primul motiv că Comisia a putut refuza în mod legal reclamanților accesul la documentul în litigiu întemeindu-se pe articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care privește protecția obiectivelor activităților de anchetă.
- 112 Întrucât s-a statuat mai sus că Comisia a aplicat în mod corect această dispoziție, este necesar să se considere că, prin adoptarea deciziei atacate, Comisia nu a încălcat articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale.
- 113 În consecință, al doilea motiv trebuie să fie respins ca inadmisibil în ceea ce privește prima sa parte și ca nefondat în ceea ce privește a doua parte a acestuia.

3. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale

- 114 Reclamanții consideră că prin refuzul de a le acorda accesul la documentul în litigiu Comisia a încălcat articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale, referitor la dreptul la o cale de atac efectivă.
- 115 Motivul este contestat de Comisie, susținută de Republica Franceză.
- 116 În primul rând, reclamantii consideră că, în urma refuzului de a li se comunica documentul în litigiu, nu pot introduce o acțiune în anulare în fața instanței Uniunii împotriva deciziei care ar fi cuprinsă în documentul în litigiu.
- 117 În această privință, este suficient să se constate, după cum au susținut Comisia și Republica Franceză, că documentul în litigiu nu conține o decizie susceptibilă de a face obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 263 TFUE.

- 118 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, nu constituie acte sau decizii susceptibile de a face obiectul unei acțiuni în anulare decât măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură a afecta interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia (a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2007, Comisia/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 119 Or, după cum rezultă din cuprinsul punctului 16 din Codul celor mai bune practici, evaluarea emisă de Comisie la sfârșitul unei proceduri de prenotificare nu constituie o poziție oficială a Comisiei, ci un aviz fără caracter obligatoriu privind conformitatea proiectului de notificare și compatibilitatea *prima facie* a proiectului planificat cu dreptul Uniunii privind ajutoarele de stat.
- 120 Așadar, prin refuzul accesului la documentul în litigiu, Comisia nu a putut obstrucționa dreptul reclamantilor de a introduce o acțiune în anulare în fața instanței Uniunii.
- 121 În al doilea rând, reclamantii susțin că, din cauza deciziei atacate, sunt împiedicați să ia cunoștință de protocolul privind despăgubirea de care ar avea nevoie pentru a demonstra, în cadrul unei acțiuni introduse în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța), că decretul de abrogare a autorizației de exploatare a centralei este nelegal pentru motivul că acesta din urmă nu ar fi conform cu normele Uniunii privind ajutoarele de stat.
- 122 În această privință, trebuie amintit că cererea de acces formulată de reclamantii privea documentul în litigiu, iar nu proiectul de protocol privind despăgubirea. În consecință, chiar dacă Comisia le-ar fi aprobat cererea de acces, reclamantii nu ar fi obținut documentul pretins necesar pentru acțiunea lor.
- 123 În plus, după cum a arătat Comisia, obiectul Regulamentului nr. 1049/2001 este reglementarea chestiunilor referitoare la accesul publicului la documentele deținute de instituțiile Uniunii, iar nu a celor referitoare la probele care trebuie prezentate de părți în cadrul unei proceduri juridiciale, indiferent dacă este vorba despre un litigiu în fața instanței Uniunii sau în fața instanțelor naționale.
- 124 În procedurile naționale, potrivit jurisprudenței, revine instanței naționale sesizate să controleze mecanismele de furnizare a probelor și a documentelor adecvate, în temeiul dreptului aplicabil, pentru soluționarea litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2013, Țările de Jos/Comisia, T-380/08, EU:T:2013:480, punctul 82).
- 125 Se impune, așadar, respingerea celui de al treilea motiv și, prin urmare, a acțiunii în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 126 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 127 Întrucât reclamantii au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.
- 128 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 129 Republica Franceză suportă, așadar, propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Commune de Fessenheim, communauté de communes Pays Rhin-Brisach, conseil départemental du Haut-Rhin și conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 3) **Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14.5.2019.

Semnături